



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Diario de los Debates

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

Poder Legislativo Federal

Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidente Diputado Julio César Moreno Rivera	Director del Diario de los Debates Luis Alfredo Mora Villagómez
Año III	México, DF, jueves 9 de abril de 2015	Sesión 21 Apéndice I

SUMARIO

INICIATIVAS Y PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO

De la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por la que informa el turno que le corresponde a las iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del jueves 9 de abril de 2015, de conformidad con los artículos 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados. **11**

INICIATIVAS

LEY GENERAL DE EDUCACION, DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y DE LA LEY GENERAL DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA EDUCATIVA

De la diputada Rocío Esmeralda Reza Gallegos, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación, de la Ley General de Salud y de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa. Se remite a las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos y de Salud, para dictamen. **15**

CODIGO DE COMERCIO

Del diputado Juan Manuel Gastélum Buenrostro, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 1070 del Código de Comercio. Se turna a la Comisión de Economía, para dictamen. 32

LEY DE MIGRACION

Del diputado José Adán Abellaneda, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración. Se remite a la Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen. 35

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

De los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 154 de la Ley Federal del Trabajo. Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. 47

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

De la diputada Luisa María Alcalde Luján, de la Agrupación de Movimiento de Regeneración Nacional, iniciativa con proyecto de decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. Se remite a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. 49

LEY FEDERAL DE DERECHOS Y LEY MINERA

Del diputado Jaime Bonilla Valdez, de la Agrupación de Movimiento de Regeneración Nacional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 268 y 275 de la Ley Federal de Derechos, y 6o. de la Ley Minera. Se turna a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Economía, para dictamen. 56

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la diputada Margarita Elena Tapia Fonllem, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos décimo sexto y décimo octavo transitorios del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 10 de febrero de 2014. Se remite a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 66

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORA-
LES, LEY GENERAL DE PARTIDOS POLITICOS Y DE LA LEY GENERAL
EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES

Del diputado Jaime Bonilla Valdez, de la Agrupación de Movimiento de Rege-
neración Nacional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona
diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de
la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General en Materia de Delitos
Electorales. Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de
Gobernación, para dictamen. 71

CODIGO CIVIL FEDERAL

Del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimi-
ento Ciudadano, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos
980 y 1057 del Código Civil Federal. Se remite a la Comisión de Justicia, para
dictamen. 77

CODIGO CIVIL FEDERAL

De la diputada Merilyn Gómez Pozos, del Grupo Parlamentario de Movimiento
Ciudadano, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 323 Ter
del Código Civil Federal. Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen. . . 79

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del diputado Jaime Bonilla Valdez, de la Agrupación de Movimiento de Rege-
neración Nacional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona
diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos. Se remite a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 80

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del diputado José Francisco Coronato Rodríguez, del Grupo Parlamentario de
Movimiento Ciudadano, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el
artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se
turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 83

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del diputado José Francisco Coronato Rodríguez, del Grupo Parlamentario de
Movimiento Ciudadano, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los
artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Se remite a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 89

LEY DE PREMIOS, ESTIMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES

Del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen. 97

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se remite a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 100

APENDICE II

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 107

LEY DE ASISTENCIA SOCIAL

De la diputada Merylyn Gómez Pozos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Ley de Asistencia Social. Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen. . . 111

LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO

De la diputada María Fernanda Romero Lozano, de la Agrupación de Movimiento de Regeneración Nacional, iniciativa con proyecto de decreto que deroga el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. 113

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

Del diputado José Francisco Coronato Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 5o. de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Se remite a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social., para dictamen. 115

LEY PARA REGULAR LAS SOCIEDADES DE INFORMACION CREDITICIA

De la diputada María Fernanda Romero Lozano, de la Agrupación de Movimiento de Regeneración Nacional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los

artículos 20 y 23 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. 117

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se remite a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 121

LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

Del diputado José Francisco Coronato Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 2o. de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Se turna a la Comisión de Relaciones Exteriores, para dictamen. 122

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

Del diputado José Arturo López Cándido, de la Agrupación de Movimiento de Regeneración Nacional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Se remite a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social, para dictamen. 126

EXPIDE LA LEY FEDERAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA MARINA MERCANTE Y DE LA INDUSTRIA NAVAL MEXICANAS

Del diputado Arnoldo Ochoa González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para el Fortalecimiento de la Marina Mercante y de la Industria Naval Mexicanas. Se turna a la Comisión de Marina, para dictamen y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión. 128

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se remite a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 139

LEY GENERAL DE CULTURA FISICA Y DEPORTE

Del diputado Gerardo Villanueva Albarrán, de la Agrupación de Movimiento de Regeneración Nacional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 85 Bis a la Ley General de Cultura Física y Deporte. Se turna a la Comisión de Deporte, para dictamen. 142

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del diputado José Francisco Coronato Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se remite a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. **145**

REGLAMENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Del diputado Gerardo Villanueva Albarrán, de la Agrupación de Movimiento de Regeneración Nacional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 149 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen. **156**

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSION

De la diputada Cristina Olvera Barrios, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza., iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 89 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Se turna a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio y Televisión, para dictamen. **158**

PROPOSICIONES

FIRMA DEL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

De la diputada Martha Loera Arámbula, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, proposición con punto de acuerdo, relativo a la firma del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño. Se turna a la Comisión de Derechos de la Niñez, para dictamen. **165**

REASIGNACION DEL GASTO PUBLICO EN FAVOR DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

De la diputada Blanca Jiménez Castillo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, para que a través de la SHCP, contemple una reasignación del gasto público en favor de las organizaciones de la sociedad civil. Se remite a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. **168**

INVESTIGAR LAS PRESUNTAS VIOLACIONES COMETIDAS EN CONTRA DEL CIUDADANO ALEJANDRO MONDRAGON

De la diputada Roxana Luna Porquillo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la CDH del estado de Puebla, a fin de investigar las presuntas violaciones cometidas en contra del ciudadano Alejandro Mondragón; y al titular de la Secretaría de Contraloría de esa entidad para que se indague el presunto conflicto de interés entre el gobierno y la empresa Profer Corporación, SA de CV. Se turna a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen. **170**

INSPECCIONES PERIODICAS EN LAS ESCUELAS DE TODO EL PAIS
PARA EVITAR QUE SE SIGA REALIZANDO EL COBRO DE CUOTAS
ESCOLARES

De la diputada Gabriela Medrano Galindo, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a las autoridades competentes, a fin de realizar inspecciones periódicas en las escuelas de todo el país para evitar que se siga realizando el cobro de cuotas escolares. Se remite a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen. 172

IMPLEMENTACION DE POLITICAS PUBLICAS ENCAMINADAS A
DETENER LA PERDIDA DE LA BIODIVERSIDAD

Del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, proposición con punto de acuerdo, relativo a la implementación de políticas públicas encaminadas a detener la pérdida de la biodiversidad. Se turna a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para dictamen. 174

COORDINACION CON SUS HOMOLOGAS ESTATALES, DISEÑE E IMPLE-
MENTE PROGRAMAS PARA REDUCIR LOS PARTOS ACCIDENTADOS

Del diputado Samuel Gurrión Matías, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Secretaría de Salud, para que en coordinación con sus homólogos estatales, diseñe e implemente programas para reducir los partos accidentados. Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen.. . . . 176

ASESINATO DE DOS JOVENES MILITANTES DEL PARTIDO ACCION
NACIONAL

De la diputada Rocío Esmeralda Reza Gallegos, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, proposición con punto de acuerdo, para emitir un atento y enérgico extrañamiento al titular del Poder Ejecutivo del estado de Chihuahua, ante las declaraciones vertidas por el titular de la Fiscalía Zona Centro en dicho estado, con relación al asesinato de dos jóvenes militantes del Partido Acción Nacional. Se turna a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen. 177

INVESTIGAR Y FINCAR LAS RESPONSABILIDADES CORRESPON-
DIENTES AL ALCALDE DE CHIHUAHUA, POR SU CONDUCTA DISCRI-
MINATORIA

De la diputada Karen Quiroga Anguiano, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Conapred, a fin de investigar y fincar las responsabilidades correspondientes al alcalde de Chihuahua, por su conducta discriminatoria. Se remite a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen. 179

GARANTICEN LA IMPLEMENTACION DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Del diputado Ricardo Astudillo Suárez, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a las autoridades ambientales de los diferentes niveles de gobierno, a efecto de que garanticen la implementación de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Se turna a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para dictamen. 180

GARANTICEN EL LIBRE EJERCICIO DEL PERIODISMO EN EL ESTADO DE VERACRUZ

Del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, proposición con punto de acuerdo, relativo a la seguridad pública y procuración de justicia que garanticen el libre ejercicio del periodismo en el estado de Veracruz. Se remite a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen. 181

TRANSFERIR LOS RECURSOS DE SU SUBCUENTA DE VIVIENDA, EN EL MOMENTO DE SU RETIRO O RECURSOS NO UTILIZADOS, A LA SUBCUENTA DE SUS BENEFICIARIOS

Del diputado Víctor Hugo Velasco Orozco, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, proposición con punto de acuerdo, por el que se solicita al Infonavit, promover mecanismos para que los trabajadores puedan transferir los recursos de su subcuenta de vivienda, en el momento de su retiro o recursos no utilizados, a la subcuenta de sus beneficiarios. Se turna a la Comisión de Vivienda, para dictamen. 184

RECURSOS NECESARIOS PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES RELATIVAS AL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD

Del diputado Simón Lomelí Cervantes, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal y al Director General del IMSS, a fin de dotar al Instituto de los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de las obligaciones relativas al Seguro de Enfermedades y Maternidad. Se remite a la Comisión de Seguridad Social, para dictamen. 186

IMPARTA EL PROGRAMA DE EDUCACION PRESENCIAL “FORMACION ESPECIALIZADA”, A CADA UNO DE LOS CANDIDATOS QUE PARTICIPARAN EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2015

De la diputada Karen Quiroga Anguiano, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Conapred, para que en coordinación con el INE, se imparta el Programa de Educación Presencial “Formación Especializada”, a cada uno de

los candidatos que participarán en el proceso electoral federal 2015. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen. 188

APOYAR A LAS INSTITUCIONES CIENTIFICAS MEXICANAS ENCARGADAS DE LUCHAR CONTRA LA ENFERMEDAD DE PARKINSON

Del diputado Carlos Octavio Castellanos Mijares, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a las autoridades competentes, a fin de apoyar a las instituciones científicas mexicanas encargadas de luchar contra la enfermedad de Parkinson. Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen. 189

LIBERAR LOS RECURSOS DEL PROGRAMA EMERGENTE DEL CAFE 2014, EN BENEFICIO DE LOS CAFETALEROS VERACRUZANOS

Del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Sagarpa, a fin de liberar los recursos del Programa emergente del Café 2014, en beneficio de los cafetaleros veracruzanos. Se turna a la Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen. 190

COLOQUE SEÑALAMIENTOS HORIZONTALES Y VERTICALES DE CICLO VIAS EN LA CARRETERA 2 QUE COMPRENDE A LOS MUNICIPIOS DE ALTAR, PITIQUITO, CABORCA Y SONOYTA, DEL ESTADO DE SONORA

De la diputada Ana María Gutiérrez Coronado, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, para que a través de la SCT, coloque señalamientos horizontales y verticales de ciclo vías en la carretera 2 que comprende a los municipios de Altar, Pitiquito, Caborca y Sonoyta, del estado de Sonora. Se turna a la Comisión de Transportes, para dictamen. 192

GARANTICE LA LIBERTAD DE EXPRESION Y EL LIBRE EJERCICIO DEL PERIODISMO EN MEXICO

De la diputada Karen Quiroga Anguiano, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Gobierno Federal, para que a través de la Segob, se garantice la libertad de expresión y el libre ejercicio del periodismo en México. Se remite a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen. 194

VERIFIQUEN LAS OBRAS QUE EL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA REALIZA DESDE EL 2014, EN LOS ALREDEDORES DE LA GRAN PIRAMIDE DEL SANTUARIO DE LOS REMEDIOS EN SAN ANDRES CHOLULA

De la diputada Karen Quiroga Anguiano, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, proposición con punto de acuerdo por el que se solicita a la Unesco y otras autoridades nacionales, para que intervengan y

verifiquen las obras que el gobierno del estado de Puebla realiza desde el 2014, en los alrededores de la Gran Pirámide del Santuario de los Remedios en San Andrés Cholula. Se turna a la Comisión de Cultura y Cinematografía, para dictamen. 196

DIFUNDAN LAS ESTADISTICAS DE LAS DENUNCIAS DE TORTURA Y LOS MALOS TRATOS DURANTE LA DETENCION

De la diputada Karen Quiroga Anguiano, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, a través de las instancias de procuración de justicia del territorio nacional, formulen un Registro Nacional y difundan las estadísticas de las denuncias de tortura y los malos tratos durante la detención. Se remite a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen. 200

INICIATIVAS Y PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO

«Comunicación de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por la que informa el turno que le corresponde a las iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del jueves 9 de abril de 2015, de conformidad con los artículos 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados(*)»

Con fundamento en los artículos 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, se informa a la honorable Asamblea los turnos dictados a las iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo, registradas en el orden del día del 9 de abril de 2015 y que no fueron abordadas.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de abril de 2015.— Diputado Julio César Moreno Rivera (rúbrica), Presidente.»

«Iniciativas con proyecto de decreto

1. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación, de la Ley General de Salud y de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, a cargo de la diputada Rocío Esmeralda Reza Gallegos, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Turno: Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos y de Salud, para dictamen.

2. Que reforma el artículo 1070 del Código de Comercio, a cargo del diputado Juan Manuel Gastélum Buenrostro, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Turno: Comisión de Economía, para dictamen.

3. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración, a cargo del diputado José Adán Abellana, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Turno: Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen.

(*) El Apéndice corresponde a lo mencionado por la Presidencia, en la página 130 del Diario de los Debates del 9 de abril de 2015.

4. Que reforma el artículo 154 de la Ley Federal del Trabajo, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

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

5. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Luisa María Alcalde Luján, de la Agrupación de Movimiento de Regeneración Nacional.

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

6. Que reforma los artículos 268 y 275 de la Ley Federal de Derechos, y 6o. de la Ley Minera, a cargo del diputado Jaime Bonilla Valdez, de la Agrupación de Movimiento de Regeneración Nacional.

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

7. Que reforma los artículos Décimo Sexto y Décimo Octavo Transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 10 de febrero de 2014, a cargo de la diputada Margarita Elena Tapia Fonllem, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

8. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, a cargo del diputado Jaime Bonilla Valdez, de la Agrupación de Movimiento de Regeneración Nacional.

Turno: Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, para dictamen.

9. Que reforma los artículos 980 y 1057 del Código Civil Federal, a cargo del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

Turno: Comisión de Justicia, para dictamen.

10. Que reforma el artículo 323 Ter del Código Civil Federal, a cargo de la diputada Marilyn Gómez Pozos, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

Turno: Comisión de Justicia, para dictamen.

11. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jaime Bonilla Valdez, de la Agrupación de Movimiento de Regeneración Nacional.

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

12. Que reforma el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Francisco Coronato Rodríguez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

Turno: Puntos Constitucionales, para dictamen.

13. Que reforma los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Francisco Coronato Rodríguez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

14. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, a cargo del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

Turno: Comisión de Gobernación, para dictamen.

15. Que reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

16. Que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

17. Que reforma el artículo 4o. de la Ley de Asistencia Social, a cargo de la diputada Marilyn Gómez Pozos, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

Turno: Comisión de Salud, para dictamen.

18. Que deroga el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, a cargo de la diputada María Fernanda Romero Lozano, de la Agrupación de Movimiento de Regeneración Nacional.

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

19. Que reforma el artículo 5o. de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a cargo del diputado José Francisco Coronato Rodríguez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

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

20. Que reforma los artículos 20 y 23 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, a cargo de la diputada María Fernanda Romero Lozano, de la Agrupación de Movimiento de Regeneración Nacional.

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

21. Que reforma el artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

22. Que reforma el artículo 2o. de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, a cargo del diputado José Francisco Coronato Rodríguez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

Turno: Comisión de Relaciones Exteriores, para dictamen.

23. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a cargo del diputado José Arturo

López Candido, de la Agrupación de Movimiento de Regeneración Nacional.

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

24. Que expide la Ley Federal para el Fortalecimiento de la Marina Mercante y de la Industria Naval Mexicanas, a cargo del diputado Arnoldo Ochoa González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Marina, para dictamen y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.

25. Que reforma el artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

26. Que adiciona un artículo 85 Bis a la Ley General de Cultura Física y Deporte, a cargo del diputado Gerardo Villanueva Albarrán, de la Agrupación de Movimiento de Regeneración Nacional.

Turno: Comisión de Deporte, para dictamen.

27. Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Francisco Coronato Rodríguez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

28. Que reforma el artículo 149 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo del diputado Gerardo Villanueva Albarrán, de la Agrupación de Movimiento de Regeneración Nacional.

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

29. Que reforma el artículo 89 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a cargo de la diputada Cristina Olvera Barrios, del Grupo Parlamentario Nueva Alianza.

Turno: Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio y Televisión, para dictamen.

Proposiciones con punto de acuerdo

1. Con punto de acuerdo, relativo a la firma del protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, a cargo de la diputada Martha Loera Arámbula, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

2. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, para que a través de la SHCP, contemple una reasignación del gasto público en favor de las organizaciones de la sociedad civil, a cargo de la diputada Blanca Jiménez Castillo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

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

3. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la CDH del estado de Puebla, a fin de investigar las presuntas violaciones cometidas en contra del ciudadano Alejandro Mondragón; y al titular de la Secretaría de Contraloría de esa entidad para que se indague el presunto conflicto de interés entre el gobierno y la empresa Profer Corporación, SA de CV, a cargo de la diputada Roxana Luna Porquillo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Turno: Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.

4. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a las autoridades competentes, a fin de realizar inspecciones periódicas en las escuelas de todo el país para evitar que se siga realizando el cobro de cuotas escolares, a cargo de la diputada Gabriela Medrano Galindo, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

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

5. Con punto de acuerdo, relativo a la implementación de políticas públicas encaminadas a detener la pérdida de la biodiversidad, a cargo del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

Turno: Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para dictamen.

6. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Secretaría de Salud, para que en coordinación con sus homólogos estatales, diseñe e implemente programas para reducir los partos accidentados, a cargo del diputado Samuel Gurrion Matias, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Salud, para dictamen.

7. Con punto de acuerdo, para emitir un atento y enérgico extrañamiento al titular del Poder Ejecutivo del estado de Chihuahua, ante las declaraciones vertidas por el titular de la fiscalía zona centro en dicho estado, con relación al asesinato de dos jóvenes militantes del Partido Acción Nacional, a cargo de la diputada Rocío Esmeralda Reza Gallegos, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Turno: Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.

8. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Conapred, a fin de investigar y fincar las responsabilidades correspondientes al alcalde de Chihuahua, por su conducta discriminatoria, a cargo de la diputada Karen Quiroga Anguiano, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Turno: Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.

9. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a las autoridades ambientales de los diferentes niveles de gobierno, a efecto de que garanticen la implementación de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, a cargo del diputado Ricardo Astudillo Suárez, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Turno: Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para dictamen.

10. Con punto de acuerdo, relativo a la seguridad pública y procuración de justicia que garanticen el libre ejercicio del periodismo en el estado de Veracruz, a cargo del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

Turno: Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.

11. Con punto de acuerdo, por el que se solicita al Infonavit, promover mecanismos para que los trabajadores puedan transferir los recursos de su subcuenta de vivienda, en

el momento de su retiro o recursos no utilizados, a la subcuenta de sus beneficiarios, a cargo del diputado Víctor Hugo Velasco Orozco, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Vivienda, para dictamen.

12. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal y al director general del IMSS, a fin de dotar al Instituto de los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de las obligaciones relativas al Seguro de Enfermedades y Maternidad, a cargo del diputado Simón Lomelí Cervantes, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Turno: Comisión de Seguridad Social, para dictamen.

13. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Conapred, para que en coordinación con el INE, se imparta el programa de educación presencial Formación Especializada, a cada uno de los candidatos que participarán en el proceso electoral federal 2015, a cargo de la diputada Karen Quiroga Anguiano, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Turno: Comisión de Gobernación, para dictamen.

14. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a las autoridades competentes, a fin de apoyar a las instituciones científicas mexicanas encargadas de luchar contra la enfermedad de Parkinson, a cargo del diputado Carlos Octavio Castellanos Mijares, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Turno: Comisión de Salud, para dictamen.

15. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Sagarpa, a fin de liberar los recursos del Programa emergente del Café 2014, en beneficio de los cafetaleros veracruzanos, a cargo del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

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

16. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, para que a través de la SCT, coloque señalamientos horizontales y verticales de ciclo vías en la carretera 2 que comprende a los municipios de Altar, Pitiquito, Caborca y Sonoyta, del estado de Sonora, a cargo de la

diputada Ana María Gutiérrez Coronado, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Turno: Comisión de Transportes, para dictamen.

17. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al gobierno federal, para que a través de la Segob, se garantice la libertad de expresión y el libre ejercicio del periodismo en México, a cargo de la diputada Karen Quiroga Anguiano, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Turno: Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.

18. Con punto de acuerdo, por el que se solicita a la UNESCO y otras autoridades nacionales, para que intervengan y verifiquen las obras que el gobierno del estado de Puebla realiza desde el 2014, en los alrededores de la Gran Pirámide del Santuario de los Remedios en San Andrés Cholula, a cargo de la diputada Karen Quiroga Anguiano, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Turno: Comisión de Cultura y Cinematografía, para dictamen.

19. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, a través de las instancias de procuración de justicia del territorio nacional, formulen un registro nacional y difundan las estadísticas de las denuncias de tortura y los malos tratos durante la detención, a cargo de la diputada Karen Quiroga Anguiano, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Turno: Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.»

INICIATIVAS

LEY GENERAL DE EDUCACION, DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y DE LA LEY GENERAL DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA EDUCATIVA

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales de Educación, de Salud, y de la Infraestructura Física Educativa, a cargo de la diputada Rocío Esmeralda Reza Gallegos, del Grupo Parlamentario del PAN

Rocío Esmeralda Reza Gallegos, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de esta LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 6, numeral 1, inciso I; 77, numeral 1; 78 y 102, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante este pleno de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley General de Educación, la Ley General de Salud y la Ley General de Infraestructura Educativa, para el suministro gratuito de desayunos en escuelas de tiempo completo y para la prevención integral del sobrepeso y la obesidad. Lo anterior al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Una adecuada nutrición, puede ser tomada por distintas formas; en términos generales, la nutrición saludable debe ser parte integral de la vida diaria de las personas y contribuir a su bienestar fisiológico, mental y social.

En el caso de los niños en edad escolar, éstos crecen lenta pero continuamente, por eso es muy importante que reciban la cantidad y calidad de nutrientes que serán imprescindibles para su desarrollo normal. Se ha comprobado que la mala nutrición en los niños afecta su rendimiento escolar, emocional y físico. Incluso se han presentado muchos casos en instituciones educativas de niños que se duermen en clases, no prestan atención a los maestros, tienen una conducta indisciplinada, graves rezagos —específicamente en lo que refiere a las materias de español y matemáticas— y su desempeño en los deportes es muy bajo. Todo esto provocado por la sencilla razón de que los niños tienen una alimentación mal balanceada; sus organismos

no absorben las vitaminas, proteínas y minerales de los alimentos que son esenciales y por ende, se desaprovecha la energía.

Entre los problemas de salud que afectan la capacidad de aprendizaje de los escolares se encuentran la mala nutrición (por exceso o por deficiencia), la anemia, la parasitosis intestinal y la violencia, entre otros. Asimismo, son causa del ausentismo la deserción escolar y el bajo rendimiento académico. No obstante, son escasos los estudios que miden la relación entre salud y nutrición de los niños frente a su desempeño escolar.

Dado que la desnutrición ocurre preferentemente durante la gestación y los primeros dos años de vida, en la etapa escolar los problemas nutricionales tienen que ver más con obesidad y sus comorbilidades, así como con anemia y deficiencia de hierro.

En relación con el desarrollo integral de los estudiantes, la Encuesta Nacional de Salud en Escolares (ENSE, 2008)¹ destaca que si bien su rendimiento escolar está relacionado con diversos factores –los entornos familiar, social, ambiental y socioeconómico; además de la carencia de servicios médicos para prevenir y atender enfermedades–, **los problemas de salud asociados con la alimentación y la nutrición afectan la capacidad de aprendizaje de manera muy significativa.** El sobrepeso y la obesidad están relacionados con muchos factores, pero se ha comprobado que están más asociados a los hábitos alimenticios y al estilo de vida de cada persona que al factor hereditario y, un segundo factor asociado a la obesidad es la falta de actividad física. Esta encuesta ha demostrado que entre los problemas de salud que afectan la capacidad de aprendizaje de los escolares se encuentra la mala nutrición, problema cuya importancia va más allá de la complejidad física de los infantes, ya que el hecho de tener sobrepeso no representa una buena nutrición.

La salud influye directamente en el desarrollo, el crecimiento y el desempeño escolar de los alumnos. La falta de una buena alimentación influye en el desarrollo motor y en el crecimiento normal. De la misma forma, las consecuencias de la desnutrición en la etapa infantil se ven reflejadas en la capacidad para realizar trabajos físicos y el desempeño intelectual y escolar durante las siguientes etapas de la vida. Estos efectos negativos son más graves cuando ocurren durante los primeros tres años de vida.² La desnutrición en los menores de cinco años tiene efectos adversos en el crecimiento, en el desarrollo y la salud de

los menores y tiene efectos en el mediano y largo plazo en el rendimiento escolar e intelectual, el desarrollo de capacidades, el rendimiento en el trabajo, y el ingreso laboral en los adultos, lo que repercute en el desarrollo social.³ Los niños de 6 a 12 años de edad, con deficiencia de hierro, tienen menor comprensión, desarrollo verbal, funcionamiento e índice de inteligencia que los niños sin deficiencia. Lo anterior sugiere que los niños deficientes de hierro tienen un desarrollo más lento que los niños sin deficiencia.⁴

Un porcentaje importante de niños en edad escolar en el país sufren problemas de deficiencias nutrimentales, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut 2012).⁵ La información da muestra sobre la prevalencia nacional de anemia y deficiencias de micronutrientes en una muestra probabilística de niños menores de 12 años. En el grupo de 5 a 11 años de edad fue de 16.6 por ciento y en el de 12 a 19 años fue de 11.5 por ciento. La evidencia muestra que el desarrollo mental y motor a edades comparables es menor en niños que padecen anemia por deficiencia del hierro, comparados con aquellos no deficientes en hierro.⁶ Algunos estudios refieren que tanto el crecimiento como el desarrollo mental durante la infancia se correlacionan con la biodisponibilidad de hierro dietético.⁷

Dichas condiciones colocan a los escolares en desventaja para asistir la escuela primaria, pues la desnutrición en los primeros años de vida se asocia con un riesgo mayor de mortalidad. Por si esto fuera poco, el desmedro⁸ ha sido relacionado con deficiencias en el desarrollo motor y cognoscitivo, aun después de ajustar por otros factores que afectan el desarrollo infantil.⁹ El desmedro también está asociado con un desempeño escolar pobre en niños y a una menor capacidad para realizar trabajo físico en adolescentes y jóvenes.

En contraste, se encuentran el sobrepeso y la obesidad, que también afectan el desempeño escolar.

Por otra parte, respecto al sostenimiento de los servicios educativos, el 71.5 por ciento de los alumnos asiste a las escuelas administradas por los gobiernos estatales; el 10.4 por ciento son servicios administrados por la federación, con una tendencia a disminuir, como resultado de su transferencia paulatina a los estados.¹⁰ Estas tendencias, aunadas a los efectos generados como consecuencia de los modelos político, económico agropecuario, industrial, mercantil y financiero transnacional impuestos, han oca-

sionado que se incrementan los faltantes de comida. Esta lamentable condición repercute seriamente en la niñez en edad escolar, sobre todo de los pueblos y colonias rurales, que además de recorrer varios kilómetros desde sus jacales, los niños llegan a sus escuelas sin probar alimento alguno; si acaso un pocillo de café negro con un bolillo o telería, cuando mucho. En el caso de la población escolar de áreas urbanas, actualmente los escolares tienen una menor actividad física que la recomendada, hacen menos deporte y además dedican más tiempo a actividades sedentarias, como ver televisión, jugar en la computadora y otras actividades similares. Esto, aunado a una dieta en la que se omite una de las tres comidas o en la que se consumen alimentos con alta densidad energética que incluyen grandes cantidades de azúcares y otros edulcorantes calóricos, alimentos con alto contenido en grasas, sodio, harinas refinadas, bebidas con alto contenido de calorías, así como insuficiente consumo de verduras y frutas y de agua simple potable; les desarrolla sobrepeso, obesidad y malnutrición y, en consecuencia, presentan enfermedades que antes eran exclusivas de adultos, como diabetes mellitus, hipertensión arterial, enfermedades cardiovasculares, aumento de triglicéridos y colesterol.

Además, la mayor parte de la publicidad de alimentos dirigida a niños promueve productos no recomendables en términos nutricionales, porque contienen altas concentraciones de azúcares, grasas y/o sal.¹¹ Este tipo de publicidad recurre a todo tipo de herramientas de engaño y manipulación para promocionar productos potencialmente nocivos para los niños. La información que reciben sobre las cualidades de los alimentos y bebidas no es adecuada y provoca una profunda desorientación nutricional que lleva a malos hábitos alimentarios.

Sabemos que es obligación constitucional del Estado velar por el derecho de los mexicanos a la salud. Pero el Estado también ha caído en el juego impuesto por las empresas al decir que no hay alimentos buenos y malos, sino dietas adecuadas y no adecuadas, por lo que ha violado este derecho por omisión, favoreciendo los intereses económicos que han promovido el cambio en los hábitos alimentarios para su propio beneficio.

Lo anterior ha propiciado el “ambiente obesigénico” que prevalece principalmente en las escuelas de todo el país. Estudios realizados por el Instituto Nacional de Salud Pública^{12, 13} en planteles de educación primaria indican que:

- Los escolares tienen hasta 5 oportunidades de comer en 4 ½ horas de escuela. La ingesta durante el horario escolar llega a ser alrededor de la mitad del requerimiento de todo el día (840 a 1259 kilocalorías).
- Hay una alta disponibilidad de alimentos densamente energéticos.
- La mayoría de los niños compra los alimentos en la escuela en lugar de llevar un refrigerio.
- Existe una dificultad para el acceso al agua potable.
- Hay poca disponibilidad de frutas y verduras.
- El recreo y la clase de educación física son las únicas oportunidades que tienen los niños para realizar actividad física.
- La clase de educación física es sólo una vez a la semana y dura 39 minutos, en promedio, y la calidad de la misma no es adecuada ya que los niños hacen sólo 9 minutos de actividad física, moderada o intensa. La materia tiene poco valor curricular y deja de ser obligatoria a nivel bachillerato, por lo que la mayoría de los jóvenes de entre 14 y 18 años dejan de practicar deporte durante la jornada escolar.
- Existen limitaciones de recursos humanos, espacios y materiales para la práctica de actividad física.

Entre los factores que alteran una buena nutrición dentro de los escolares destacan:

- Falta de información sobre el tema.
- Crisis económica.
- Factores nutricionales.
- Patrones modernos de alimentación.
- Falta de atención de los padres.

Las causas directas de mala nutrición son:

- Consumo dietético inadecuado.
- Baja disponibilidad de vitaminas y minerales.

- Bajo consumo de alimentos ricos en micronutrientes.
- Alto contenido en harinas, azúcares y grasa.
- Enfermedades infecciosas y parasitarias frecuentes; que disminuyen la absorción y aumentan las pérdidas de micro nutrientes.
- Actividad física inadecuada o nula.

Estos factores afectan al desarrollo de los escolares y las consecuencias son:

- Anemia
- Obesidad
- Depresión
- Atrofia muscular
- Déficit del peso
- Retardo en la pubertad
- Desnutrición
- Disminución de la velocidad de crecimiento.
- Menor desarrollo psicomotor.
- Aumento en el padecimiento de las enfermedades infecciosas en la infancia.
- Retardo en el desarrollo cognitivo y motor que se traduce en daño en la integración sensorial, pobre rendimiento escolar y alteraciones en la atención.
- Disminución en la actividad física.

En conclusión, las escuelas en México en vez de proporcionar educación nutricional constituyen uno de los factores causantes de la epidemia de obesidad y el Estado es responsable de la magnitud que ha adquirido la epidemia, con todas sus consecuencias, sobre la salud. Con justa razón organizaciones de la sociedad civil han manifestado¹⁴ la responsabilidad del Estado, de los poderes ejecutivo y legislativo, y de las empresas, en el deterioro de los hábitos alimentarios de los mexicanos.

II. Si se tuviera una adecuada orientación alimenticia desde la infancia, sería más fácil adquirir buenos hábitos alimenticios y evitaría enfermedades en la vida adulta.

El estado nutricional en condiciones normales es el resultado del balance entre lo consumido y lo requerido, lo cual está determinado por la calidad y cantidad de nutrientes de la dieta y por su utilización completa en el organismo. La comida es de vital importancia porque funge como punto medio ya que repone las energías perdidas en la jornada escolar matutina y prepara al organismo para realizar las actividades de la tarde.

La guía que clasifica los alimentos en tres grupos, de acuerdo con su origen y función en el organismo, promueve una alimentación correcta porque hace referencia a los que se debe consumir y en qué proporción, su uso permite conocer, identificar y aprender a combinar los alimentos de cada grupo para consumirlos en el desayuno, la comida y la cena.¹⁵ Los alimentos de origen animal tienen alto aporte de colesterol y grasas saturadas haciendo que sean dañinos para la salud, por eso se recomienda en bajas cantidades.

Ante estas condiciones y por la elevada proporción de alumnos que se reportan en inseguridad alimentaria, es de suma importancia colocar en la agenda de la política pública estrategias que hagan efectivo el cumplimiento del derecho a la alimentación en las escuelas, preferentemente aquellos que asisten a escuelas de tiempo completo, debido a lo prolongado de la jornada.

En este contexto y como precedentes tenemos que uno de los servicios de asistencia social que a lo largo de su historia ha brindado el DIF nacional, es la entrega de apoyos alimentarios con acciones de orientación alimentaria, a población de escasos recursos y a población de zonas marginadas. La historia de este tipo de apoyo se remonta a 1929 con el programa “Gota de Leche”.¹⁶ De 1958, a la profesora Eva Sámano, esposa del licenciado Adolfo López Mateos, presidente de México (1958-1964), se le debe la creación de los desayunos escolares, para lo cual, en 1960, fue creado el Instituto Nacional de Protección a la Niñez, INPI. Se preparaban bolsitas de desayunos gratuitos, conteniendo un pan dulce, una alegría de amaranto o una barra de chocolate; un plátano, un cuartito de leche envasado tipo tetra pack.¹⁷ A fines de los años setenta el DIF nacional retoma con los Programas de Raciones Alimentarias (PRA) y Asistencia Social Alimentaria a Familias en Desamparo (PASAF). Hasta 1997 operaron de manera centralizada desde el Sistema Nacional DIF (SNDIF).

Entre 1995 y 2011, hubo en México dos transformaciones sustantivas en la estrategia de apoyo a la alimentación: 1) se estuvo cerca de la eliminación de los subsidios generalizados, y 2) la implementación gradual del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que implicó un cambio de paradigma en el combate a la pobreza extrema y la reducción de los otros programas alimentarios.¹⁸

A partir de la descentralización de los programas alimentarios, en el 2001 el SNDIF convocó a los Sistemas Estatales DIF (SEDIF) para desarrollar un proyecto de coordinación de los programas alimentarios. El resultado fue el desarrollo de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA)¹⁹ que reúne una nueva estructura de 4 programas con actividades de focalización, orientación alimentaria y aseguramiento de la calidad. El principal objetivo de la Estrategia fue, hasta 2007, el de contribuir a mejorar el estado de nutrición de los sujetos de asistencia social.

La Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria (ENOA), fue otro de los productos del trabajo coordinado del DIF en sus diferentes niveles. Esta se desarrolló en el 2003, por parte de la Comisión de Orientación Alimentaria, en la que participaron 10 SEDIF y el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”.

El problema general que da origen a la Estrategia EIASA, se define en los Antecedentes de la ENOA²⁰ y el problema que da origen al Programa de Desayunos Escolares se menciona en el libro con el mismo nombre.²¹ En la delimitación del problema de desnutrición y malnutrición, el documento menciona que están estrechamente relacionados con factores adicionales al ingreso como son la salud, la educación, y la edad.²²

A partir del 2004, por acuerdo establecido en el “3er. Encuentro Nacional de Alimentación y Desarrollo Comunitario”²³ se implementó a nivel nacional como parte esencial de los Programas Alimentarios de la EIASA, a fin de proporcionar conocimientos prácticos a los beneficiarios, que contribuyeran a mejorar su estado de nutrición y como consecuencia, a mejorar su calidad de vida. Actualmente la EIASA²⁴ está integrada por 4 programas:

I. Desayunos escolares;

II. Atención a menores de 5 años en riesgo, no escolarizados;

III. Asistencia alimentaria a sujetos vulnerable, y

IV. Asistencia alimentaria a familias en desamparo.

El objetivo es contribuir al mejoramiento nutricional de la población infantil preescolar y escolar con desnutrición o en riesgo de padecerla, a través de una ración alimenticia pertinente, para mejorar el aprovechamiento escolar y disminuir el ausentismo, involucrando a la familia de los escolares en el proceso para que sea sostenible. La población objetivo son todas las niñas y niños con algún grado de desnutrición y en riesgo de desnutrición, que asisten a planteles públicos de educación preescolar y primaria. Los criterios de focalización son que se encuentren ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas preferentemente. La cobertura es nacional, través de DIF estatales.

Como podemos constatar, los desayunos escolares tienen como propósitos explícitos mejorar el rendimiento escolar y actuar como incentivo para aumentar la asistencia escolar. El Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) otorga desayunos escolares para proporcionar el 30 por ciento de las recomendaciones diarias de energía y proteínas de la dieta. Los desayunos escolares deben contener una cantidad suficiente de energía, proteínas, hidratos de carbono, grasas, vitaminas y minerales; además deben proporcionarse en buenas condiciones de higiene y adecuados con las características de sabor, consistencia y presentación que permitan su fácil consumo.²⁵

Otro programa de gran cobertura²⁶ es el de los desayunos escolares implementado en el gobierno del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa. En cuanto a los derechos humanos y en cumplimiento con los compromisos contraídos en el ámbito internacional, de acuerdo a la Convención de los Derechos del Niño y al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se brindó asistencia social alimentaria, a través del Programa de Desayunos Escolares. La cobertura del Programa aumentó aproximadamente cinco puntos porcentuales (pp). Este aumento fue menor en zonas urbanas (4.2 pp) que en zonas rurales (8 pp).²⁷

Todos estos programas identifican en común, como problema focal, a la desnutrición; adicionalmente mencionan también los elementos de desempeño escolar y el ausentismo. También mencionan que la alternativa para combatirlos es la entrega de desayunos escolares en sus dos modalidades, ya sea frío o el caliente. Así, el aprovechamiento

escolar puede ser mejorado a través de distintos mecanismos relacionados con la dieta y aislados de la desnutrición.

Pero todos estos programas tienen un **alcance normativo limitado formal y material** ya que no atienden a los niños que hacen un esfuerzo mayor por permanecer hasta ocho horas en la escuela y como todo programa, son transitorios. Y no va a haber educación de calidad sino se alimenta permanentemente a los infantes de este país, ese es el asunto: elevar y fortalecer el rendimiento escolar al modificar los hábitos alimenticios.

Si bien los programas de asistencia alimentaria en México se han centrado históricamente en la mitigación de las deficiencias nutricionales de los grupos vulnerables de la población, específicamente infantes,²⁸ habría que tener en cuenta el cambio epidemiológico nutricional que se presenta en el país, y ante la evidencia mostrada, los programas deben transformarse en una política de estado que redirija sus acciones a los problemas existentes de nutrición, asegurando medidas para no contribuir al desarrollo de sobrepeso y obesidad en la población beneficiaria.

En consonancia con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, y con el propósito de enfrentar el ambiente obesigénico y la epidemia de sobrepeso y obesidad que vive nuestro país, el Manifiesto por la Salud Alimentaria²⁹ exige al Poder Ejecutivo y al Legislativo actuar de inmediato a través del siguiente plan de acción:

I. Impulsar una campaña nacional de orientación alimentaria, masiva y permanente, a través de los medios de comunicación, las escuelas y los maestros, que establezca claramente cuáles son los alimentos recomendables para una alimentación sana, y señale qué tipo de alimentos y bebidas no son recomendables para su consumo habitual.

II. Establecer un mínimo de requerimientos nutricionales que deben cumplir todos los alimentos y bebidas que se vendan o se sirvan en las escuelas y centros de educación. Entregar estos requerimientos a los padres de familia para que vigilen su cumplimiento en las escuelas y centros de educación. Entregar estos requerimientos a los padres de familia para que vigilen su cumplimiento en las escuelas.

III. Hacer obligatoria la educación nutricional en las escuelas, asociándola con la oferta de alimentos sanos al interior de los planteles y con la producción regional de

alimentos. Poner énfasis en el vínculo entre la buena nutrición, la salud y el entorno que produce los alimentos

IV. Prohibir la publicidad de comida procesada, dirigida a niños, en los horarios infantiles de televisión y radio, en los sitios y secciones de Internet dirigidos a los niños y en todo tipo de espacio dedicado a la infancia.

V. Establecer un etiquetado obligatorio para todos los productos alimenticios y bebidas que hayan sido procesados, indicando de manera sencilla y clara si contienen altas, medias o bajas cantidades de azúcares, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans y sal, señalando la cantidad específica de cada una de estas concentraciones.

VI. Hacer obligatoria la provisión de agua potable en escuelas y espacios públicos mediante la instalación de bebederos. Esta es una responsabilidad del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los municipios.

VII. Garantizar la seguridad y la soberanía alimentarias, asegurando que el país pueda producir sus alimentos básicos y que éstos sean accesibles a la población.

III. La epidemia de sobrepeso y obesidad es consecuencia de una ausencia de políticas públicas. Por la salud alimentaria en el combate a la epidemia de obesidad se requiere de un conjunto de acciones legislativas.

El derecho a la salud y a la alimentación están consagrados en el artículo 4º la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es obligación del Estado garantizarlos:

“**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley, esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

....

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. **Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud,** educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

...

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 40 establece que las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal **se destinarán en un 46 por ciento al otorgamiento de desayunos escolares;** apoyos alimentarios; y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social. Asimismo, **se destinará el 54 por ciento restante a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica,** media superior y superior en su modalidad universitaria **según las necesidades de cada nivel.**

Cabe recordar que, en su artículo 24, la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México el 26 de enero de 1990, establece que los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y asegurarán la plena aplicación de este derecho, y que en particular adoptarán las medidas apropiadas para combatir la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud, **mediante la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable,** y para asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres de familia y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición. La misma Convención establece que los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para **abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.**

Por su parte, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en sus artículos 10, 11 y 12 establece:

Artículo 10. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protec-

ción y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

...

3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición...

Artículo 11

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 programas concretos, que se necesiten 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 logre 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.

Artículo 12

1. Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados parte en el pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, **el sano desarrollo de los niños;**

b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

c) **La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas,** endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Respecto de la Ley General de Salud, el artículo 27, fracción IX, establece que para los efectos del derecho a la protección de la salud, se consideran servicios básicos de salud los referentes a la **promoción del mejoramiento de la nutrición.**

El artículo 110 del mismo ordenamiento menciona que la promoción de la salud tiene por objeto 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. A su vez, las fracciones I y II del artículo 111 comprenden como promoción de la salud la educación para la salud y la **nutrición.**

Respecto de la educación para la salud, normada en el Capítulo II, la fracción III del artículo 112 refiere que la educación para la salud tiene por objeto **orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición,** salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, riesgos de automedicación, prevención de farmacodependencia, salud ocupacional, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, prevención de la discapacidad y rehabilitación de las personas con discapacidad y detección oportuna de enfermedades.

El Capítulo III de la nutrición, en el artículo 114, establece que 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 de los sectores sociales y privado.

Dentro del artículo 115, la Secretaría de Salud tiene a su cargo:

I. Establecer un sistema permanente de vigilancia epidemiológica de la nutrición;

II. Normar el desarrollo de los programas y actividades de educación en materia de nutrición, prevención, tratamiento y control de la desnutrición y obesidad, encaminados a promover hábitos alimentarios adecuados, preferentemente en los grupos sociales más vulnerables.

III. Normar el establecimiento, operación y evaluación de servicios de nutrición en las zonas que se determinen, en función de las mayores carencias y problemas de salud;

IV. Normar el valor nutritivo y características de la alimentación en establecimientos de servicios colectivos y en alimentos y bebidas no alcohólicas.

V. Promover investigaciones químicas, biológicas, sociales y económicas, encaminadas a conocer las condiciones de nutrición que prevalecen en la población y establecer las necesidades mínimas de nutrimentos, para el mantenimiento de las buenas condiciones de salud de la población;

VI. Recomendar las dietas y los procedimientos que conduzcan al consumo efectivo de los mínimos de nutrimentos por la población en general, y proveer en la esfera de su competencia a dicho consumo;

VII. Establecer las necesidades nutritivas que deban satisfacer los cuadros básicos de alimentos.

Tratándose de las harinas industrializadas de trigo y de maíz, se exigirá la fortificación obligatoria de éstas, indicándose los nutrientes y las cantidades que deberán incluirse.

VIII. Proporcionar a la Secretaría de Economía los elementos técnicos en materia nutricional, para los efectos de la expedición de las normas oficiales mexicanas.

Respecto de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes:

Artículo 11. Son obligaciones de madres, padres y de todas las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes:

A. Proporcionarles una vida digna, garantizarles la satisfacción de alimentación, así como el pleno y armónico desarrollo de su personalidad en el seno de la familia, la escuela, la sociedad y las instituciones, de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo.

La Estrategia Nacional para la Prevención y el control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes.

Para los efectos de este precepto, la alimentación comprende esencialmente la satisfacción de las necesidades de comida, habitación, educación, vestido, asistencia en caso de enfermedad y recreación.

B. Protegerlos contra toda forma de maltrato, prejuicio, daño, agresión, abuso, trata y explotación.

...

Las normas dispondrán lo necesario para garantizar el cumplimiento de los deberes antes señalados. En todo caso, se preverán los procedimientos y la asistencia jurídica necesaria para asegurar que ascendientes, padres, tutores y **responsables de niñas, niños y adolescentes cumplan con su deber de dar alimentos**. Se establecerá en las leyes respectivas la responsabilidad penal para quienes incurran en abandono injustificado.

Artículo 28. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la salud. Las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas competencias, se mantendrán coordinados a fin de:

D. Combatir la desnutrición mediante la promoción de una alimentación adecuada.

Por su parte, la Ley General de Educación, en la fracción IX del artículo 7o. establece que la educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particula-

res con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el de **fomentar la educación en materia de nutrición** y estimular la educación física y la práctica del deporte. Pero como podemos advertir, la expresión: “fomentar”, a que alude dicha fracción no tiene largo alcance o más bien es potestativa y discrecional. Ante esta situación se propone sustituirla por una más vinculante, como es la de “inculcar”, y para no dejar a la discrecionalidad o criterios de los gobernantes las acciones que debieran ser vinculantes para el gobierno.

En ese sentido, a fin de armonizar los artículos de los ordenamientos relacionados, se considera afín, concordante y vinculante la expresión “inculcar” con las expresiones de “orientar y capacitar a la población, entre otras, preferentemente en materia de nutrición” a que se refiere la fracción III del artículo 112 de la Ley General de Salud.

A su vez, el Capítulo II, del Federalismo Educativo, en su sección 2, De los servicios educativos, el artículo 24 Bis refiere que la Secretaría, mediante disposiciones de carácter general que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y sin perjuicio del cumplimiento de otras disposiciones que resulten aplicables, establecerá los lineamientos a que deberán sujetarse el expendio y distribución de los alimentos y bebidas preparados y procesados, dentro de toda escuela, en cuya elaboración se cumplirán los criterios nutricionales que para tal efecto determine la Secretaría de Salud. Estas disposiciones de carácter general comprenden las regulaciones que prohíben los alimentos que no favorecen la salud de los educandos y que fomentan aquellos de carácter nutricional.

Respecto del Capítulo III, de la Equidad en la Educación, refiere el artículo 32 que las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja en términos de lo dispuesto en los artículos 7o. y 8o. de esta Ley.

En relación a ello la fracción XVII del artículo 33, de manera **incipiente** establece que las autoridades educativas en

el ámbito de sus respectivas competencias **impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos para alumnos, a partir de microempresas locales, en aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria.** Ante esta situación se propone sustituir la expresión “impulsarán” por “establecerán”, por las mismas razones advertidas en párrafos anteriores, al establecer la obligatoriedad a las autoridades de suministrar los desayunos escolares.

Ley General de Desarrollo Social en los artículos 6, 14, 19 y 21 refiere:

Artículo 6. Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, **la alimentación**, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 14. La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, **la alimentación**, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;

II. Seguridad social y **programas asistenciales**;

III. Desarrollo Regional;

IV. **Infraestructura social básica**, y

V. **Fomento del sector social de la economía.**

Artículo 19. Son prioritarios y de interés público:

V. Los programas y acciones públicas para **asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil**;

Artículo 21. La distribución de los fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales de educación, salud, **alimentación**, **infraestructura social** y generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso se hará con criterios de equidad y transparencia, conforme a la normatividad aplicable.

La Ley de Asistencia Social por su parte:

Artículo 4. Tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar.

Con base en lo anterior, son sujetos de la asistencia social, preferentemente:

I. Todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por:

a) Desnutrición;

Artículo 12. Se entienden como servicios básicos de salud en materia de asistencia social los siguientes:

VIII. La orientación nutricional y la alimentación complementaria a población de escasos recursos y a población de zonas marginadas;

Por su parte, el decreto de reforma educativa, que modificó los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y adicionó un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013, establece en su Artículo Transitorio Quinto, que para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de la Constitución, el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos lo siguiente: Fracción III. Las adecuaciones al marco jurídico para:

...

b) Establecer en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. **En aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales**, y

c) Prohibir en todas las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.....”.

Por otra lado, el 15 de octubre de 2013 los Senadores Fernando Yunes Márquez (PAN) y Fidel Deméicis Hidalgo (PRD) presentaron un exhorto a la Cámara de Diputados, para que en el Presupuesto de Egresos de la Federación del 2014, se aumente el gasto en el rubro del Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios del Fondo de Aportaciones Múltiples. (Asistencia Social), y para que se expanda el padrón de beneficiarios del programa Desayunos Escolares, por parte del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

No se ha presentado propuesta similar para el 2015 y como pudimos observar, la Ley General de Educación es muy laxa al respecto ya que establece como potestativa la facultad a las autoridades educativas la de “impulsar” esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos para alumnos y por otra parte la de “ayudas” alimenticias. De aquí la importancia para que, desde el ámbito legislativo, se constituya legalmente el andamiaje jurídico que habilite las normas para hacer efectiva y permanente las garantías de seguridad alimentaria y de asistencia social alimentaria en escuelas de tiempo completo. Considerando también como parte de esos derechos, además de tener acceso a los alimentos, el de recibir orientación en materia de nutrición. Es imperativo legislar a la par una asignación presupuestaria requerida para proporcionar, obligatoriamente, a partir del siguiente ciclo escolar y sucesivos, desayunos escolares gratuitos a todas las niñas y niños que asisten a escuelas de tiempo completo.

IV. En esta materia, surge apremiante la necesidad legal de institucionalizar los desayunos en escuelas de tiempo completo para que pierdan la discrecionalidad y adquieran obligatoriedad, permanencia y continuidad en el tiempo.

Para el caso de la niñez mexicana, un almuerzo o una pequeña colación durante la jornada escolar de cuatro horas y más son indispensables. Este es el motivo de la propuesta, introducir el servicio de alimentación para escuelas de tiempo completo en el país debido a las crecientes problemáticas alimenticias y de desnutrición que existen, impulsando con ella un estilo de vida saludable para los escolares de nivel básico.

Porque la escuela constituye uno de los ambientes primordiales donde se pueden desarrollar acciones fundamentales para revertir el problema del sobrepeso y la obesidad; la misma y el Estado deben brindar a niñas, niños y adolescentes oportunidades para lograr un desarrollo sano, para

su formación integral y para que participen activa y responsablemente en la vida económica y social de nuestro país. Para ello, corresponde a las instituciones y a la comunidad educativa contribuir de la mejor manera a que niñas, niños y adolescentes adquieran las habilidades que les permitan adoptar un estilo de vida saludable, lo que conduce no sólo a enfatizar en el desarrollo de competencias atinentes al tema y a promover dichas competencias mediante el currículo, sino además, a establecer estrategias y acciones de promoción y educación para la salud, como la importancia del cuidado del cuerpo humano, y que posibiliten dentro y fuera de la escuela la elección y consumo de alimentos y bebidas, que sean parte de una alimentación correcta en condiciones de higiene, y una práctica cotidiana y adecuada de actividad física dentro y fuera del contexto escolar.

V. El contexto actual de salud demanda que la asistencia social alimentaria contemple no sólo la desnutrición y otras deficiencias nutrimentales específicas, sino también la mala nutrición generada por estilos de vida poco saludables y el desconocimiento del cuerpo humano. Nuestra propuesta versa sobre la posibilidad de inducir una alimentación correcta en la población que asiste a escuelas de tiempo completo, mediante la entrega de desayunos fríos, desayunos calientes, o comidas, diseñados con base en los criterios de calidad nutricia, y acompañados de acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad, contribuyendo a su crecimiento y desarrollo adecuados.

El servicio de alimentación para escuelas de tiempo completo pretende cambiar los hábitos de alimentación en los escolares garantizando así, el derecho a que se les brinde un complemento alimenticio, como lo señala el artículo 4o. constitucional; y en cumplimiento de los compromisos establecidos por el gobierno mexicano en el ámbito internacional:

- a. Contribuir a mejorar la calidad de vida de los alumnos, a través de la entrega de apoyos alimentarios, acciones de orientación alimentaria y desarrollo comunitario en la adaptación de comedores.
- b. La prevención y atención del sobrepeso, la obesidad y los trastornos alimenticios como problema de salud pública.
- c. Apoyar a las niñas y los niños con una ración alimentaria nutritiva diaria, para que puedan mejorar su de-

sempañ. Un complemento nutricional que proporcione el porcentaje mínimo que el niño requiere ante la diaria y extensa jornada escolar.

La población objetivo son todas aquellas niñas, niños y adolescentes que asisten a escuelas de tiempo completo, además de aquellos que especifica la norma se encuentran en condiciones o zonas de riesgo, vulnerabilidad o marginalidad, que asisten a planteles oficiales del Sistema Educativo Nacional.

Los objetivos específicos son:

I. Contribuir a prevenir la desnutrición de la población objetivo y mejorar su nutrición, rendimiento y aprovechamiento escolar, mediante el otorgamiento de una ración alimenticia diaria de lunes a viernes, durante cada ciclo escolar.

II. Promover cambios en las prácticas alimentarias de la población, mediante el consumo de alimentos saludables y el otorgamiento de orientación alimentaria, nutricional y de cuidado del cuerpo humano.

III. Contribuir a mejorar el rendimiento escolar de las niñas y niños que acuden a escuelas oficiales del Sistema Educativo Nacional mediante el otorgamiento de las raciones alimentarias.

Mediante la entrega de las raciones alimentarias a alumnos de escuelas de tiempo completo y con el otorgamiento de orientación alimentaria y nutricional acerca de los beneficios de la activación física y los impactos negativos de la mala alimentación en la salud, así como del cuidado del cuerpo, la reforma contribuye a prevenir la desnutrición de las niñas y niños que asisten a planteles públicos de educación primaria, de manera que el desayuno escolar constituya un ejemplo demostrativo de la alimentación correcta y detone la adopción de buenas prácticas alimentarias.

En el largo plazo, se espera que contribuya a mejorar la alimentación como parte de la seguridad alimentaria en el caso de los niños y niñas que asisten a escuelas de tiempo completo, independientemente de su condición socioeconómica, además de dar orientaciones acerca de cómo mantener una alimentación saludable así como del cuidado del cuerpo humano y con ello se mejore el rendimiento académico de los mismos.

Esto sólo se logrará mediante la atención que se brinde al menor, ya que se debe estar pendiente de su desarrollo, ver cómo y qué está comiendo, qué ejercicios e interacción social tiene y cómo podemos modificar sus actividades en caso necesario, además de establecer horarios de comida y conocer bien los alimentos a fin de consumir los que aporten los valores nutricionales necesarios.

Como acciones legislativas complementarias se plantea, de vital importancia, implementar cocinas en las escuelas de tiempo completo, así estas brindarían el servicio de alimentación y los escolares recibirían los alimentos haciendo esto que reciban una dieta correcta ya que pasan la mayor parte del tiempo en la institución, al recibir la alimentación correcta hará más fácil los cambios de hábitos y los niños aprovecharían adecuadamente las clases.³⁰ Además de la dotación de alimentos para consumo en las escuelas de tiempo completo, un buen apoyo lo constituyen los desayunos o comidas calientes que se preparan y consumen en comedores comunitarios, ya que esta modalidad promueve la organización comunitaria, evita la dilución de los insumos con el resto de la familia, permite integrar alimentos perecederos que mejoran la densidad nutrimental del apoyo, y favorece la formación de buenos hábitos alimentarios a partir de la convivencia con otros niños y con los padres de familia. Además, el comedor como espacio físico, permite el desarrollo de acciones de orientación alimentaria de forma práctica (por ejemplo, a través de talleres culinarios) y puede ser el detonante de la generación de proyectos productivos para la seguridad alimentaria.

VI. En nuestro país la obesidad infantil y las enfermedades asociadas a ella en la infancia misma, han aumentado en proporción alarmante sobre todo en los últimos 20 años, por lo que la Organización Mundial de la Salud la consideró en 1998 como una verdadera epidemia y un problema de salud pública. México es el segundo país con mayor número de obesos en el mundo, sólo por debajo de los EUA. Ocupa el primer lugar mundial en obesidad infantil, y el segundo en obesidad en adultos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (Ensanut 2012), en México 25.5 por ciento de la población infantil tiene sobrepeso. Indica que uno de cada tres adolescentes entre 5 y 9, 12 y 19 años presentan sobrepesos u obesidad. Según esta encuesta, la prevalencia de obesidad en México es de 26 por ciento en escolares y hasta un 31.9 por ciento en adolescentes.

De 1980 a la fecha, la prevalencia de obesidad y sobrepeso en México se ha triplicado. Esta epidemia registra una

elevada tasa de crecimiento entre la población infantil, lo que se ha traducido también en una alta prevalencia de sobrepeso y obesidad entre la población escolar de preescolar y primaria de todo el país (entre 5 y 11 años) y entre adolescentes. Las tasas de sobrepeso infantil se encuentran entre las más altas del área de la OCDE. Datos internacionales recolectados por la Asociación Internacional para el Estudio de la Obesidad muestran que casi 1 de cada 3 niños padece sobrepeso en México, en comparación con el 23 por ciento de los niños y el 21 por ciento de las niñas, en promedio, en los países de la OCDE.³¹

De acuerdo a las cifras arrojadas por la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012:

- México ocupa el primer lugar mundial en obesidad infantil.
- En México 10 de cada 100 niños menores de 5 años tienen sobrepeso.
- Uno de cada tres adolescentes de entre 12 y 19 años presenta sobrepeso u obesidad.
- La prevalencia es más alta en los niños que en las niñas. Tendencia que se invierte entre la población de 9 a 11 años, siendo las niñas de 11 años quienes presentan la prevalencia más alta (25.5 de cada 100 niños de esa edad).
- En escolares, la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad ascendió un promedio del 26 por ciento para ambos sexos (lo cual representa más de 4.1 millones).
- En 2012, 10 de cada 100 niños menores de 5 años tienen sobrepeso.
- Los preescolares de 12 a 23 meses, presentan la prevalencia más alta de obesidad.³²

La crisis también ha contribuido al aumento de la obesidad en los últimos años porque las familias con pocos recursos han sustituido alimentos como frutas y verduras por otros con más calorías, según un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.³³

Esta alta prevalencia 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 pobres. Es ya un problema de gran magnitud en todos los grupos de edad y experimenta una gran velocidad. Se observa en todos los niveles socioeconómicos. Entre las causas se encuentran los cambios en la dieta tradicional abundante en frutas, vegetales y leguminosas, por la de tipo occidental rica en grasas saturadas, y azúcares refinados con carga glucémica elevada.³⁴ Todo ello, combinado con los factores socioeconómicos y familiares, conduce al sobrepeso y la obesidad, y en consecuencia a la pérdida de calidad de vida, bienestar, productividad y salud.

Además, México es el segundo país en el mundo, después de Estados Unidos, que destina el mayor presupuesto a enfermedades relacionadas con la obesidad, según un reporte del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef).³⁵ El costo total de tratar enfermedades relacionadas con sobrepeso y obesidad asciende a 80 mil millones de pesos en nuestro país, el cual ascendería a los 150 mil millones en 2017 si no se toman acciones preventivas. Aun así la desnutrición crónica sigue estando presente, y esto requiere reforzar los esfuerzos orientados a su prevención.

En el ámbito internacional existe evidencia suficiente para establecer la contribución de estas condiciones al desarrollo de enfermedades crónicas y su carga potencial a los sistemas de atención a la salud. El exceso de peso corporal (sobrepeso y obesidad) es reconocido actualmente como uno de los retos más importantes de Salud Pública en el mundo, dada su magnitud, la rapidez de su incremento y el efecto negativo que ejerce sobre la salud de la población que la padece, debido a que aumenta significativamente el riesgo de padecer enfermedades crónicas no transmisibles. Se estima que 90 por ciento de los casos de diabetes mellitus tipo 2 son atribuibles al sobrepeso y la obesidad.

VII. La obesidad infantil es un problema de salud grave que ha ido incrementando rápidamente y que se puede prevenir. Es un problema silencioso para las y los niños a futuro, que termina causando graves conflictos de salud para ellos, como son físicos, limitantes, emocionales, académicos, y económicos. Los niños obesos o con sobrepeso tienen mayores posibilidades de padecer a edades tempranas, enfermedades como la diabetes mellitus, enfermedades cardiovasculares, problemas degenerativos en articulaciones como hernias de disco en columna vertebral, problemas en rodillas, enfermedades en los riñones como es la insuficiencia renal entre otros, y que ponen en riesgo su vida.

En respuesta al crecimiento de esta epidemia, la Organización Mundial de la Salud (OMS) promovió la Estrategia Mundial sobre Alimentación Saludable, Actividad Física y Salud para la prevención de enfermedades crónicas, a la cual México se adhirió en 2004. Ante todo este impacto propuso “para proteger la salud de los escolares, la escuela debe promover una alimentación sana, así como la actividad física”, donde se les pide a los gobiernos limitar disponibilidad de productos de alto contenido de sal, azúcar, y grasas, promoviendo el agua como principal bebida hidratante, así como el consumo de frutas y verduras.³⁶

VIII. En el ámbito legislativo, diversas acciones se han intentado para disminuir los índices de obesidad y diabetes infantil que prevalecen en todo el país por la mala alimentación de quienes cursan primaria, a fin de fomentar el buen comer desde la niñez.

Por ello hacemos este anuncio, después de haber analizado a conciencia una medida definitiva y a largo plazo, para erradicar la obesidad infantil. Es un tema cultural por el que estamos convencidos de que si los niños aprenden a balancear los alimentos podrán comer absolutamente de todo. Es por ello, que la solución si bien requiere del liderazgo de Salud, radica importantemente fuera del sector salud. Mundialmente hay ya una mega tendencia en la reorientación de los entornos, las conductas, la producción y el consumo, al que México tiene que impulsar prioritaria y aceleradamente.

Los malos hábitos alimenticios y el sedentarismo son los principales generadores de la obesidad; de ahí la necesidad de que las políticas públicas incluyan en los programas educativos sesiones de activación física y estricto control de los alimentos a que tienen acceso los educandos en los centros escolares. Esto es: más horas a la semana de educación física, y total erradicación de alimentos chatarra en los centros escolares.

De no establecerse estrategias que detengan el avance del sobrepeso y la obesidad en los niños y adolescentes, la transición epidemiológica con morbilidad y mortalidad por causas no transmisibles y enfermedades asociadas a la obesidad en los adultos, cobrarán numerosas víctimas. La obesidad es un grave problema que podemos prevenir y frenar, con tan solo concientizar y tomar en cuenta todas las consecuencias que se tienen con esto, dándole el valor e importancia que tiene la salud.

El objetivo es disminuir los índices de obesidad y diabetes infantil que prevalecen en el país por la mala alimentación de los menores que cursan primaria y fomentar desde temprana edad hábitos que favorezcan una alimentación saludable en las escuelas de nivel básico.

Hoy en día, abatir los trastornos de la conducta alimentaria entre los alumnos representa uno de los principales retos para mejorar la calidad de vida de los menores de edad. Los individuos y las familias deben contar con un mejor conocimiento de la relación entre nutrición, actividad física, peso corporal y salud para poder tomar mejores decisiones sobre su dieta y niveles de actividad física, y contribuir así de manera responsable a disminuir el riesgo de sobrepeso y obesidad. La lucha contra la obesidad infantil requiere del esfuerzo e involucramiento de los diversos sectores de la sociedad, debido a que en este problema, intervienen todo tipo de costumbres, conductas, estilos de vida, entre otros; el mercado realizado por los diversos medios de comunicación, influye y culturiza inadecuadamente a la sociedad, siendo los niños y jóvenes los más vulnerables.

Como antecedente inmediato pero limitado de esta propuesta se encuentra en la Ley General de Salud que, en su artículo 115, fracción II,³⁷ establece que la Secretaría de Salud del gobierno federal “fomentará” programas y actividades en materia de nutrición tendientes a prevenir mediante tratamiento de control de desnutrición y obesidad que estén encaminados a promover hábitos alimenticios adecuados.

Por su parte, la Secretaría de Salud, auxiliada por la Secretaría de Educación Pública, debe implementar programas que busquen evitar al máximo la venta de productos de bajo o nulo contenido nutricional, principalmente en instituciones de educación básica, esto de conformidad con lo establecido en el artículo 24 Bis de la Ley General de Salud:

Artículo 24 Bis. La Secretaría, mediante disposiciones de carácter general que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y sin perjuicio del cumplimiento de otras disposiciones que resulten aplicables, establecerá los lineamientos a que deberán sujetarse el expendio y distribución de los alimentos y bebidas preparados y procesados, dentro de toda escuela, en cuya elaboración se cumplirán los criterios nutrimentales que para tal efecto determine la Secretaría de Salud.

Estas disposiciones de carácter general comprenderán las regulaciones que prohíban los alimentos que no fa-

vorezcan la salud de los educandos y fomenten aquellos de carácter nutrimental.”

Estas son las motivaciones de la propuesta, que las y los niños tengan una buena alimentación en las escuelas de tiempo completo y una mejor educación basada en una mejor nutrición.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de:

Decreto

Artículo Primero. Se reforma la fracción IX del artículo 7o., así como la fracción XVII y el último párrafo del artículo 33 de la Ley General de Educación, para quedar redactados de la siguiente manera:

Artículo 7o. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

I. a VIII. ...

IX. Inculcar, desde temprana edad, la educación en materia de nutrición y **la prevención integral del sobrepeso y la obesidad, así como** estimular la educación física y la práctica del deporte;

X a XVI.....

Artículo 33. Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes:

Fracciones I a XVI.....

XVII. Establecerán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos para alumnos de **escuelas de tiempo completo, en modalidades de desayuno y comida,** a partir de microempresas locales, y en aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria.

El Estado también llevará a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas **de orientación nu-**

tricional, de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Artículo Segundo. Se modifica la fracción IX del artículo 27, la fracción III del artículo 112 y la fracción II del artículo 115, a la Ley General de Salud, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 27. Para los efectos del derecho a la protección de la salud, se consideran servicios básicos de salud los referentes a:

Fracciones I a VIII.....

IX. La promoción del mejoramiento de la nutrición y la prevención integral del sobrepeso y la obesidad;

Fracciones X a XI.....

Artículo 112. La educación para la salud tiene por objeto:

Fracciones I a II.....

III. Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, riesgos de automedicación, prevención de farmacoddependencia, **prevención integral del sobrepeso y la obesidad,** salud ocupacional, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, prevención de la discapacidad y rehabilitación de las personas con discapacidad y detección oportuna de enfermedades.

Artículo 115.- La Secretaría de Salud tendrá a su cargo:

I. ...

II. Normar el desarrollo de los programas y actividades de educación en materia de nutrición, prevención, tratamiento y control de la desnutrición, **sobrepeso** y obesidad, encaminados a promover hábitos alimentarios adecuados, preferentemente en los grupos sociales más vulnerables.

III. a VIII. ...

Artículo Tercero. Se modifica el artículo 11 de la Ley General de Infraestructura Física Educativa, para quedar como sigue:

Artículo 11. En la planeación de los programas y proyectos para la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de la INFE deberán cumplirse las disposiciones de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y las leyes en la materia de las entidades federativas. Asimismo, se garantizará la existencia de bebederos suficientes y con suministro continuo de agua potable en cada inmueble de uso escolar conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Salud en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, **y la existencia de comedores escolares equipados en cada inmueble de uso escolar conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Educación Pública.** Se asegurará la atención a las necesidades de las comunidades indígenas y las comunidades con escasa población o dispersa, se asegurará la aplicación de sistemas y tecnologías sustentables, y se tomarán en cuenta las condiciones climáticas y la probabilidad de contingencias ocasionadas por desastres naturales, tecnológicos o humanos, procurando la satisfacción de las necesidades individuales y sociales de la población.

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo federal expedirá las disposiciones reglamentarias del presente Decreto dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la entrada en vigor.

Tercero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de dar cumplimiento a lo establecido por este decreto y en apego a la normatividad aplicable, destinará en la partida correspondiente del Presupuesto de Egresos de la Federación del 2015, los recursos necesarios para originar la debida aplicación de lo dispuesto por este decreto. En los años subsecuentes dicha partida no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior y se determinará en el Presupuesto de Egresos de la Federación que para cada año fiscal corresponda en los sucesivos ejercicios.

Cuarto. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto por este decreto y en los términos de Ley General de la Infraestructura Física Educativa, las autoridades competentes deberán establecer, en forma paulatina y conforme a la su-

ficiencia presupuestal, la adaptación, instalación, equipamiento y en su caso remodelación de comedores, con la finalidad de impulsar el consumo de los desayunos escolares y para garantizar que la preparación de éstos no afecte la salud de los alumnos en las escuelas de tiempo completo. Para estos efectos se destinará un porcentaje específico para pagar los salarios de los servidores públicos de estos comedores escolares.

Quinto. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas:

1 Shamah Levy T, editora. "Encuesta Nacional de Salud en Escolares 2008". Cuernavaca (México): Instituto Nacional de Salud Pública (MX); 2010. Disponible en: http://www.insp.mx/images/stories/Produccion/pdf/101202_ense.pdf

2 *Idem.* P.18

3 "Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012." Resultados Nacionales. Nutrición. Conclusiones. P. 152. <http://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf>

4 Otero GA, et al. Psychological and electroencephalographic study in school children with iron deficiency. *Int J Neurosci* 1999;99(1-4):113-121.

5 Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales P. 129

6 Lozoff B. Iron and learning potential in childhood. *Bull N Y Acad Med* 1989;65(10):1050-1066; discussion 1085-1088. Soemantri AG, et al. Iron deficiency anemia and educational achievement. *Am J Clin Nutr* 1985;42(6):1221-1228.

7 Filer LJ Jr. Iron needs during rapid growth and mental development. *J Pediatr* 1990;117(2 pt 2):S143-146.

8 El desmedro nutricional es cuando los niños han padecido desnutrición por años y su recuperación al 100% no es posible.

9 Pelletier DL, Frongillo EA, Habicht JP. Epidemiological evidence for a potentiating effect of malnutrition on child mortality. *Am J Pub Health* 1993;83:1130-1133.

10 Estos porcentajes son resultado de la federalización de la educación básica y normal iniciada a partir de 1992. La educación particular atiende el 13.0 % de 3.2 millones de alumnos, abarca el 9.1 % de la ma-

trícula total y los alumnos. http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/3/images/principales_cifras_2011_2012.pdf p 13

11 The Extent, Nature and Effects of Food Promotion to Children: A Review of the Evidence. Technical Paper Prepared for the World Health Organisation. July 2006. WHO.

12 Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad, 2010. Secretaría de Salud. México:<http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/programas/Acuerdo%20Original%20con%20creditos%2015%20feb%2010.pdf>

13 González-Castell D, González-Cossio T, Barquera S, Rivera JA. (2007): Alimentos Industrializados en la dieta de los preescolares mexicanos. *Salud Pública de México* 49, pp.345-356.

14 El Ambiente Obesigénico entre el poder legislativo y el ejecutivo. Manifiesto por la Salud Alimentaria. El Poder del Consumidor A.C. (EPC) es una organización de la sociedad civil, independiente de partidos políticos, empresas y grupos religiosos. Su objetivo es la defensa de los derechos de los consumidores y la promoción de sus responsabilidades. EPC es miembro de Consumers International y del Consejo Consultivo para el Consumo de la Procuraduría Federal del Consumidor. Organizaciones: El Poder del Consumidor, Alejandro Calvillo; Al consumidor, Daniel Gershenson; Red por los Derechos de la Infancia, Gerardo Sauri; Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, Margarita Griesbah; Red Nacional de Empresas Comercializadoras de Productos del Campo, Víctor Suárez; Grupo de Estudios Ambientales, Jorge Acosta; Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, Sergio Madrid; Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Marco Antonio Velásquez; Movimiento Agrario Indígena Zapatista, Alejandro Cruz; Presencia Ciudadana Mexicana, Gabriel Sánchez; Red de Agricultores Sustentables Autogestivos, Arturo García; Instituto Ciudadano de Defensa de Consumidores y Usuarios, Fernando Resendiz; Comercio Justo, Eduardo Rojo; Colectivo Ecologista Jalisco, Maitte Cortés; Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas en México, Fernando Bejarano; Mujer y Medio Ambiente, Hilda Salazar; Maderas del Pueblo del Sureste, Miguel Ángel García; Asociación Ambientalista Guerreros Verdes, Elena Khan; Movimiento Mexicano de Ciudadanía Positiva, Georgina Gutiérrez Alvarado; Educreando, Martín López; Cauce Ciudadano, Carlos Cruz; Del Campo y la Ciudad, Marco Antonio Díaz de León; Instituto para la Atención Integral del Niño Quemado y Comunicación Cultural, Lilia Cisneros; Despertar Maya, Patricia González; Mieles del Sur, Armando Torres. México, D.F., diciembre 2007. [http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/manifiesto_salud-alimentaria_\(1\).pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/manifiesto_salud-alimentaria_(1).pdf)

15 Verduras y frutas: Este grupo de los tres es el que se debe consumir con mayor frecuencia, son fuente de vitaminas, minerales, antioxidantes y fibra, se deben de consumir todos los días y en todas las comidas,

por lo menos cinco porciones al día. Cereales y tubérculos: Estos se deben consumir de forma moderada, son los que proporcionan la energía necesaria para realizar las actividades diarias, también aportan fuente de vitaminas, minerales y fibra dietética. Se deben consumir de preferencia integrales y evitar las refinadas (galletas, panques, pan etc.) Ya que tienen alto aporte calórico. Leguminosas y alimentos de origen animal: Este grupo se debe consumir en pocas cantidades, aporta proteínas, hierro, grasas y vitaminas.

16 Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria, 2013. (EIASA). Introducción. Pag. 3. http://www.programassociales.org.mx/sustentos/Nayarit576/archivos/Lineamientos_EIASA_2013.pdf

17 Testimonio: Desayunos escolares. Blog. Mayo 30, 2014. Por Gabriel Baldovinos De La Peña. <http://www.diariodemorelos.com/blog/testimonio-desayunos-escolares-1>

18 Levy S, Rodríguez E. Sin Herencia de Pobreza. México: Planeta, 2005.

19 Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA). http://www.programassociales.org.mx/sustentos/Nayarit576/archivos/Lineamientos_EIASA_2013.pdf

20 Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria (ENOA). Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF, Dirección de Alimentación, Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario (2005). Pp.5-8 y pp.50-52. Se mencionan problemas relacionados como: la diferencia en el poder adquisitivo, la alimentación insuficiente o deficiente y las enfermedades, los hábitos y las costumbres en la preparación o consumo familiar de éstos.

21 Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. (2005) Programa de Desayunos Escolares en México: Modelos Exitosos para un país con diversidad cultural. Ed. actualizada. 4 ibid. p.12.

22 Tomando en cuenta las características y necesidades de la población mexicana, y que desde 2009 tienen la finalidad de promover una alimentación correcta mediante la entrega de apoyos alimentarios conformados bajo los criterios de calidad nutricional, garantizando su inocuidad, a través de acciones de aseguramiento de la calidad.

23 Cocoyoc, Morelos, México. 2003.

24 La coordinación interinstitucional entre el Sistema Nacional DIF (SNDIF), los 31 Sistemas Estatales DIF (SEDIF) y DIF D.F., que se ha impulsado a partir del año 2001, ha permitido la definición de programas y acciones encaminados a brindar asistencia social alimentaria y fortalecer el desarrollo comunitario de la población vulnerable. Deri-

vado de un proceso continuo de revisión y actualización anual, para 2013 se incluye una propuesta para la focalización de los programas de la EIASA y la selección de beneficiarios con base en el grado de inseguridad alimentaria, así como de manera más específica criterios de “calidad nutricia” para los apoyos alimentarios, así como en cuestión de orientación alimentaria y aseguramiento de la calidad.

25 Contribución de los Desayunos Escolares del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia DIF Estado de México, en el estado de nutrición de los niños. Centro responsable: CINYS Periodo 05/2007 a 06/2010. Investigador responsable Teresa Shamah Levy Co-investigador (es) María del Carmen Morales Ruan Lucia Cuevas Nasu. https://siid.insp.mx/www/proyecto_detalle_v3.asp?id=245-6357 <http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo.php?id=002852>

26 12.2 por ciento.

27 Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. ENSANUT, México, <http://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf>

28 Barquera S, Rivera-Dommarco JA, Gasca-García A. Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. *Salud Publica Mex* 2001;43:1-14. Programas de ayuda alimentaria en México, cobertura y focalización. Vol. 55(sup 2):199-205 http://bvs.insp.mx/rsp/_files/File/2013/vol%2055%20supl%20No%202/15ayuda.pdf

29 El Ambiente Obesigénico entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Manifiesto por la Salud Alimentaria. El Poder del Consumidor A.C. (EPC) es una organización de la sociedad civil, independiente de partidos políticos, empresas y grupos religiosos. Miembro de Consumers International y del Consejo Consultivo para el Consumo de la Procuraduría Federal del Consumidor. México, D.F., diciembre 2007. [http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/manifiesto_salud-alimentaria_\(1\).pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/manifiesto_salud-alimentaria_(1).pdf)

30 “La Nutrición en Escolares de Nivel Básico”. Tema: “La Importancia de la Nutrición en lo Básico Indispensable en Escolares”. Subtema: Implementación de Buenos Hábitos de Alimentación para una Vida Saludable. Nivel: Programa de Escuelas de Tiempo Completo. Autores: Nambo Morales Adriana Mirel, Mayorga Nambo Mariela Giovanna. Chilpancingo Guerrero a 28 de febrero de 2014. E-MAIL: operacion-petcgro@hotmail.com. Región 4. Subsecretaría de Educación Básica. Dirección General de Desarrollo Educativo. Departamento de Programas Educativos. Coordinación Estatal del Programa Escuelas de tiempo Completo. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Guerrero.

31 http://www.oecd.org/health/health-systems/Obesity-Update-2014-MEXICO_ES.pdf

32 <http://noticieros.televisa.com/elige-estar-bien-contigo-obesidad-infantil/1409/tipos-estadisticas-obesidad-infantil/>

33 La crisis ha contribuido al aumento de la obesidad en países como España, según la OCDE. Ver más en: <http://www.20minutos.es/noticia/2151163/0/crisis/aumento-obesidad/informe-ocde/#xtor=AD-15&xts=467263#xtor=AD-15&xts=467263>

34 Índice glucémico: Velocidad con la cual entra un carbohidrato al torrente sanguíneo y estimula la insulina. Carga glucémica: Es el resultado de la multiplicación del índice glucémico de un carbohidrato por el contenido en gramos insulino-estimulantes por 100.

35 México es el segundo país que más gasta por obesidad; consumidores culpan a firmas de comida chatarra. Publicado: junio 6, 2014. See more at: <http://alianzasalud.org.mx/2014/06/mexico-es-el-segundo-pais-que-mas-gasta-por-obesidad-consumidores-culpan-a-firmas-de-comida-chatarra/#sthash.HYXHqQwM.dpuf>

36 “Obesidad Infantil. Una nueva epidemia para México”. <http://www.invdes.com.mx/red-mexico/4708-obesidad-infantil-una-nueva-epidemia-para-mexico>.

37 Ley General de Salud. Artículo 115.- La Secretaría de Salud tendrá a su cargo: Fracción II. **Normar el desarrollo de los programas y actividades de educación en materia de nutrición**, prevención, tratamiento y control de la desnutrición y obesidad, encaminados a promover hábitos alimentarios adecuados, preferentemente en los grupos sociales más vulnerables.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de abril de 2015.—
Diputada Rocío Esmeralda Reza Gallegos (rúbrica).»

Se remite a las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos y de Salud, para dictamen.

CODIGO DE COMERCIO

«Iniciativa que reforma el artículo 1070 del Código de Comercio, a cargo del diputado Juan Manuel Gastélum Buenrostro, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado a la LXII Legislatura, Juan Manuel Gastélum Buenrostro con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, fracción I, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la

presente iniciativa con proyecto de decreto, por la que se reforma el artículo 1070 de Código de Comercio, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En la historia del derecho mercantil los primeros antecedentes los encontramos a raíz del abandono del nomadismo y la aparición de la agricultura, donde surge el comercio por la forma de los excesos de producción y las necesidades de intercambio mediante el trueque, mismo que servía para cambiar ese excedente de productos por otros considerados de mayor necesidad. El trueque ha sido considerado como el primer sistema mercantil, sin embargo, carecía de suficientes medios para satisfacer a todo el ámbito social ya que no siempre se aceptaba un producto a cambio de otro, además de existir la incertidumbre sobre los beneficios del intercambio mercantil.

Posterior a ello, comenzó el sistema mercantil a través de la moneda, el cual permitió hacer una buena cuantificación de los bienes y dotar de certeza a las transacciones que se realizaban en las sociedades, el sistema de moneda es el principal antecedente del derecho mercantil.

Dentro de la historia en las legislaciones sobre el derecho mercantil, se han destacado la Legislación de Burgos del año de 1538; Sevilla de 1554, Bilbao en 1737. En el siglo XVII surge en Francia el llamado Derecho Mercantil moderno, apareciendo en España en 1829 un Código Mercantil a través de Pedro Sainz de Andino, a su vez en Italia aparece el Código Albertino en 1829 y en Alemania el Código de Comercio de 1861, entre otros.

En ese tenor, la legislación en relación al derecho mercantil se ha transformado, en México el código actual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 7 de octubre al 13 de diciembre de 1889, siendo la última reforma publicada en el mismo DOF el 13 de junio de 2014.

Como sabemos, el Código de Comercio regula las actividades entre particulares y la interacción que tienen las diferentes esferas de gobierno, de igual manera, establece los alcances y lineamientos que se deben seguir en las múltiples figuras jurídicas que ahí se detallan, cumpliendo con emplazamientos, tiempos, publicaciones y requisitos, motivo del mismo código.

En este sentido y en materia de edictos, la tesis asilada civil 1.4º. C. 201 C. de la Suprema Corte de Justicia de la Na-

ción, se establece que la idea del emplazamiento por edictos es difundir en el seno del conglomerado social en el que se presume que vive y se desarrolla la persona buscada, las publicaciones conducentes, en aras del cumplimiento de la finalidad primordial, consistente en lograr el conocimiento de la parte demandada por sí, o con la colaboración y solidaridad social, todo esto con la finalidad de producir certeza en que el demandado ha sido puesto en conocimiento de la existencia de juicio en su contra seguido por persona determinada y ante juez claramente identificado y localizable.

Es precisamente en las publicaciones de los emplazamientos en donde la presente iniciativa modifica la redacción del artículo 1070; mismo que tiene su antecedente el 30 de abril de 2009, cuando la entonces senadora Lázara Nelly González Aguilar, presentó una iniciativa con proyecto de decreto para modificar dicho artículo.

En cita de aquella reforma, encontramos que la mencionada iniciativa trató de imponer en la redacción del Código de Comercio, para que hasta por tres veces consecutivas se hiciera la publicación de los edictos en un periódico de circulación amplia de la entidad federativa en que se realizara el juicio, toda vez que tendría un efecto positivo en economía procesal, puesto que se le daría celeridad a los procesos mercantiles, lo que aportaría al desahogo de la carga de trabajo de los tribunales, de igual manera, busca hacer menos oneroso el juicio mercantil para los promoventes obligándolos a publicar en un medio de cobertura nacional.

En este orden, la intención medular de la presente iniciativa, radica en optimizar el procedimiento y consulta de edictos a través un sistema electrónico administrado por la Secretaría de Economía, que permitirá en un entorno tecnológicamente seguro, realizar electrónicamente tanto la consulta como la publicación de edictos, lo que sustituirá el soporte papel por uno digital.

La sociedad de la comunicación se mantiene en constante evolución. Los diversos medios de comunicación tales como la televisión, el radio, el teléfono y los periódicos, permitieron mantener a la sociedad informada sobre los sucesos diarios a nivel internacional.

A principios de la década de los noventa surgieron dos nuevas herramientas que han revolucionado las comunicaciones, el teléfono móvil y la invención de la *World Wide Web*, mejor conocida como internet. Estos dos nuevos mecanis-

mos de comunicación, han permitido estar comunicados sin necesidad de estar en un lugar fijo, facilitando de esta manera la comunicación y el intercambio de ideas.

En el caso de nuestro país, es a partir de 1994, cuando el gobierno de México buscó un acercamiento con la sociedad mexicana al crear en internet portales de las secretarías de estado, que proporcionaban a la sociedad alguna información referente a sus actividades¹.

Hoy en día y según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), con base en el Módulo sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares 2013 (Modutih 2013), se ha registrado un aumento en los usuarios de internet en México, ya que se mostró una tasa de crecimiento de 13.9 por ciento, en el periodo de 2006 al 2013².

Por otro lado y a pesar la disponibilidad y uso de tecnologías, los edictos, de acuerdo al marco jurídico mexicano actual, se publican en formato impreso en los periódicos de circulación amplia y de cobertura nacional y local, por lo que su divulgación, distribución y consulta se realiza en papel.

En ese sentido, es importante destacar que hoy en día resulta indispensable la utilización de los nuevos sistemas electrónicos con el objeto de darle celeridad a los procedimientos judiciales específicamente en materia mercantil.

La utilización digital de edictos ofrecería mayor difusión al que pretende dar a conocer. Asimismo, su utilidad se traduciría en la reducción de tiempos y gastos insumidos en la publicación impresa generada.

El pasado 13 de junio de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron y derogaron diversas disposiciones del Código de Comercio, de la Ley de Sociedades Mercantiles, de la Ley de Fondos de Inversión, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de la Ley Federal de Derechos y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con la miscelánea en materia mercantil.

Por lo que se crea un nuevo sistema electrónico que conforme a la fracción XXXI del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual será administrado por la Secretaría de Economía con el fin de que a través de dicho sistema se realicen las publicaciones que deban de efectuarse conforme a las leyes mercantiles.

Actualmente el internet se ha considerado como una de las herramientas tecnológicas más importantes, como fuente de información, cumpliendo con las necesidades de inmediatez, haciendo inexistentes las limitaciones de tiempo y espacio.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, a nombre propio me permito presentar ante esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el Código de Comercio

Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 1070 del Código de Comercio, para quedar como sigue:

Artículo 1070. Cuando se ignore el domicilio de la persona que debe ser notificada, la notificación se hará publicando la determinación respectiva **gratuitamente en el sistema electrónico administrado por la Secretaría de Economía referido en la fracción XXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

...

Transitorio

Único. Este decreto entrará en vigor a los quince días hábiles posteriores a aquel en que la Secretaría de Economía haya publicado en el Diario Oficial de la Federación la puesta en marcha del sistema electrónico que fue señalado en el artículo segundo transitorio del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código de Comercio, de la Ley General de Sociedades Mercantiles, de la Ley de Fondos de Inversión, de la Ley General de Títulos y Operación de Crédito, de la Ley Federal de Derechos y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2014.

Notas:

1. La democracia digital en el sistema a través del cual el ciudadano participa directamente en los procesos gubernamentales, mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación TICs, como cliente de los servicios del Estado y como socio en los procesos de toma de decisiones . <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/127.pdf>

2. *Estadísticas a propósito del Día Mundial de Internet*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) <http://www.inegi.org.mx/in>

egi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2014/internet0.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de abril de 2015.— Diputado Juan Manuel Gastélum Buenrostro (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Economía, para dictamen.

LEY DE MIGRACION

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración, a cargo del diputado José Adán Abellana, del Grupo Parlamentario del PRD

La presente iniciativa retoma lo planteado por el diputado federal Marino Miranda Salgado, en su iniciativa presentada en septiembre de 2014, en virtud de la contribución que realiza para enfrentar la crisis de derechos humanos que los migrantes irregulares viven en nuestro país.

Planteamiento del problema

México constituye el primer corredor migratorio a nivel internacional, cuya característica principal es la calidad de irregular de las personas que transitan por él. Aun cuando México no sanciona penalmente dicha circunstancia —el ingreso o permanencia irregular de las personas migrantes en el país—, pues según la Ley de Migración: “En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito...”¹, al mismo tiempo, dicha ley establece como sanción a esta falta, la detención obligatoria o, en la terminología de la ley, la presentación o alojamiento temporal². Lo anterior tiene el efecto de facto de criminalizar y sancionar a las personas inmigrantes irregulares con medidas propias del ámbito penal, pero sin las garantías efectivas correlativas.

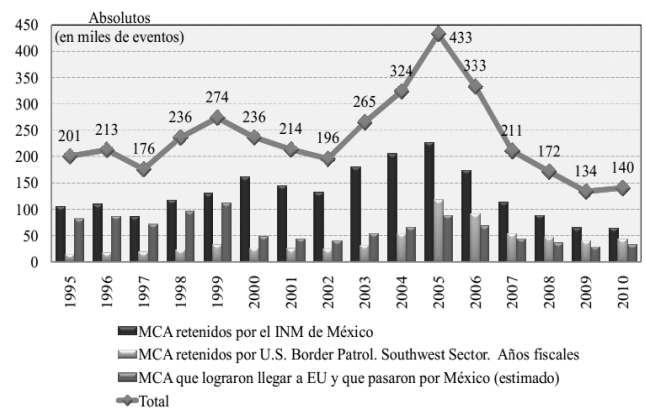
Este escenario institucional ha propiciado la violación sistemática y permanente de diversos de los derechos civiles de las personas migrantes, en especial, de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la defensa adecuada.

Argumentación

Se calcula que alrededor de 1.9 millones de personas ingresan anualmente por la frontera sur de nuestro país³, la

mayoría con destino a Estados Unidos o Canadá y provenientes, principalmente, de Centroamérica⁴. La mayoría, también, sin los documentos que avalen su situación migratoria, es decir, sin contar con la autorización ni los documentos requeridos por las autoridades de migración de nuestro país para su estancia regular en él (Gráfica 1).

Gráfica 1
Estimado de Migrantes Centroamericanos de Tránsito Irregular por México, 1995-2010



Fuente: Centro de Estudios Migratorios del INM, con base en los registros de la institución, información del US Department of Homeland Security: Statistical Yearbook of the Immigration of Naturalization Service, y US Border Patrol.

Ante este contexto, la respuesta del Estado mexicano ha sido una política migratoria que emplea como elemento central de control migratorio la detención obligatoria de los migrantes indocumentados⁵, con el objetivo principal de su deportación.

De acuerdo con datos oficiales, la mayor parte de las detenciones se presentan en Chiapas, Tabasco, Veracruz y Oaxaca, cifra que asciende al 74.4 por ciento del total entre 2007 y 2009 (Gráfica 3). Adicionalmente, más del 90 por ciento de las detenciones corresponden a migrantes provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador (Gráficas 2 a 4).

Gráfica 2

Comparativo de Migrantes Centroamericanos Retenidos y Devueltos por México, 2005-2010

Nacionalidad	Año						Variación 2005-2010
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Retenidos (Alojados) por México	226,539	179,609	113,442	88,679	65,057	64,469	- 72 %
Guatemala	100,948	86,709	56,222	42,689	29,604	29,154	- 71 %
Honduras	78,326	60,679	38,584	30,696	24,040	23,788	- 70 %
El Salvador	42,674	28,080	17,201	13,576	10,355	10,573	- 75 %
Resto de Centroamérica ¹	4,591	4,141	1,435	1,718	1,058	954	- 79 %
Devueltos por México	223,497	174,511	109,758	84,645	62,773	63,608	- 72 %
Guatemala	99,315	84,657	53,598	41,069	28,924	28,706	- 71 %
Honduras	77,730	59,013	37,344	28,990	22,946	23,580	- 70 %
El Salvador	42,282	26,930	16,364	12,992	9,963	10,502	- 75 %
Resto de Centroamérica ¹	4,170	3,911	2,452	1,594	940	820	- 80 %
Participación	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Promedio
Guatemala	44.4%	48.5%	48.8%	48.5%	46.1%	45.1%	46.8%
Honduras	34.8%	33.8%	34.0%	34.2%	36.6%	37.1%	34.7%
El Salvador	18.9%	15.4%	14.9%	15.3%	15.9%	16.5%	16.6%
Resto de Centroamérica ¹	1.9%	2.2%	2.2%	1.9%	1.5%	1.3%	1.9%

Fuente: Centro de Estudios Migratorios del INM, con base en INM, Información registrada por estaciones migratorias, oficinas locales y regionales, 2005-2010. Incluye a Belice, Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

Gráfica 3

Migrantes en Detención en Estaciones Migratorias en Entidades Federativas Seleccionadas, 2007-2009

Entidad	2007	2008	2009	Total 3 años (2007-2009)	Porcentaje del total nacional*
Chiapas	56,674	40,603	28,452	125,729	45.7%
Tabasco	16,705	14,669	11,245	42,619	15.5%
Veracruz	9,969	6,865	2,552	19,386	7.1%
Oaxaca	7,969	6,325	2,486	16,780	6.1%
Tamaulipas	4,382	4,990	2,806	12,178	4.4%
Distrito Federal	3,828	2,677	1,269	7,774	2.8%
San Luis Potosí	3,236	2,371	1,128	6,735	2.4%
Puebla	2,590	1,940	1,120	5,650	2.1%
Sinaloa	1,702	1,554	908	4,164	1.5%
Sonora	1,848	1,480	627	3,955	1.4%
Total entidades seleccionadas	108,903	83,474	52,593	244,970	89.1%

Fuente: Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, www.inami.gob.mx. Los datos de 2009 únicamente abarcan de enero a octubre.

*El total nacional de migrantes en detención para los años de 2007 a 2009 fue de 274 mil 941 personas

Gráfica 4

Migrantes en detención en estaciones migratorias,
por nacionalidades seleccionadas, 2007-2009

Nacionalidad	2007	2008	2009	Total 3 años (2007-2009)	Porcentaje total*
Guatemala	56,222	42,057	25,798	124,077	45.1%
Honduras	38,584	30,751	20,859	90,194	32.8%
El Salvador	17,201	14,215	8,827	40,243	14.6%
Cuba	1,438	2,614	504	4,556	1.7%
Nicaragua	1,299	1,603	761	3,663	1.3%
Ecuador	1,364	786	247	2,397	0.9%
Brasil	1,067	170	119	1,356	0.5%
Total nacionalidades seleccionadas	117,175	92,196	57,115	266,486	96.9%

Fuente: Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, www.inami.gob.mx. Los datos de 2009 únicamente abarcan de enero a octubre.

*El total nacional de migrantes en detención de 2007 a 2009 fue de 274 mil 941 personas

Dicha política migratoria, además de ser per se contraria a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, pues la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, ha manifestado que el estándar de excepcionalidad de la detención en materia migratoria debe considerarse aún más elevado debido a que las infracciones migratorias no deben tener un carácter penal⁶, su procedimiento de implementación –incluyendo el criterio empleado para determinar la necesidad de la detención–, resulta igualmente violatorio de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

Por lo que hace al criterio empleado para determinar la necesidad de la detención ante la falta de documentos que avalen la situación regular de las personas, éste es abiertamente discriminatorio, ya que se basa en que la persona migrante se presente o no ante las autoridades migratorias. Es decir, conforme a la Ley de Migración (en adelante la Ley) y su Reglamento, se asume una presunción de libertad cuando la persona acude al Instituto Nacional de Migración, INM, para regularizar su situación migratoria (artículo 136 de la Ley); mientras que, por el contrario, se asume una presunción de detención cuando es la autoridad migratoria quien “descubre” que una persona no posee una situación migratoria regular (artículo 100 de la Ley)⁷, no importando si, en ambos casos, las personas migrantes se encuentran en la misma hipótesis jurídica –la falta de documentación migratoria–.

En este último caso, en el que se actualiza la hipótesis de la detención, el procedimiento empleado, que consta de las etapas de verificación o revisión, aprehensión, puesta a disposición, presentación, alojamiento y eventual deportación resulta violatorio –en cada una de dichas etapas– de diversos derechos humanos.

Al respecto, a pesar de que el artículo 70 de la Ley reconoce el derecho a la defensa en su párrafo primero⁸, lo hace estableciendo la posibilidad –mas no la obligatoriedad– de celebrar convenios de representación con la sociedad civil, a efecto de que los migrantes que enfrenten “un procedimiento administrativo migratorio” –es decir, una vez que encuentren privados de su libertad⁹– reciban servicios de asesoría y representación legal. No obstante, no realiza previsión alguna para el caso de que dichos convenios no se celebren o sean insuficientes, en este último caso, tanto en lo que se refiere a la capacidad de las organizaciones civiles, OSC, para cubrir la demanda total de representantes, como a lo atinente a sus posibilidades reales de prestar dichos servicios. Al respecto, organizaciones civiles como Insyde¹⁰, Sin Fronteras¹¹ y Human Rights Watch¹² han documentado los obstáculos que existen para ingresar a las estaciones migratorias, a fin de prestar sus servicios de representación jurídica, lo que entre otros factores, contribuye a la ausencia de una defensa adecuada que incluya la representación legal de la totalidad de las personas ahí dispuestas:

“Desde la experiencia de Sin Fronteras, llevar a cabo la autorización como representantes legales en expedientes, ha sido prácticamente imposible, lo que resulta un obstáculo grave para el efectivo acceso a la justicia de las personas migrantes, considerando que el procedimiento administrativo migratorio tiene una duración máxima de 15 días. El procedimiento para designar representantes legales no es efectivo, ya que en la práctica deportan a la persona migrante antes de que ésta pueda acreditar a un representante legal. Aunado a lo anterior, es muy poca la gente que tiene acceso a un abogado o abogada, si bien se les informa de ese derecho, éste no se encuentra garantizado al carecer de listas de profesionales que pudieran llevar sus casos...”¹³.

Es así que las propias OSC han puesto de manifiesto las condiciones de aseguramiento que privan en las estaciones migratorias y que resultan contrarias al respeto, protección y ejercicio de los derechos humanos de quienes se encuentran detenidos en ellas, y con ello, la ineffectividad de la ley, pues no se dispone de una garantía real para hacer efectivo el derecho a la asesoría y representación legal en ella establecido, al sólo contemplarse como alternativa la posibilidad de celebrar convenios con la sociedad civil –sin considerarse otra alternativa–, los cuales, de existir, tampoco poseen las garantías necesarias que permitan su ejercicio. Con ello, la ley desvincula –mas no exime– al Estado mexicano, tanto de jure como de facto, de su responsabilidad de garantizar el derecho a la defensa a los migrantes en detención dentro de las estaciones migratorias.

En estricta vinculación con lo anterior, los señalamientos realizados por las OSC también ponen de manifiesto la violación a otro de los derechos contemplados en el segundo párrafo del referido artículo de la ley: el derecho al debido proceso. De acuerdo con dicho artículo, tal derecho consiste en que: “Durante el procedimiento administrativo migratorio... el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente; el derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio; a contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español y a que las resoluciones de la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas.”¹⁴

Además de la falta de garantías para el cumplimiento de cada uno de estos derechos –lo cual explica su violación–, destaca lo limitado de su contenido, tanto de acuerdo con

la norma y la jurisprudencia nacionales, como con las internacionales.

Respecto de las primeras, en lo que respecta a la jurisprudencia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN, ha establecido en la Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.) que:

Dentro de las garantías del debido proceso existe un “núcleo duro”, que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro [núcleo] de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al “núcleo duro”, las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la “garantía de audiencia”. La garantía de audiencia establecida por el artículo **14 constitucional** consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el

derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.¹⁵

Derivado de lo anterior, resulta evidente, en primer lugar, que la Ley incumple el objetivo mismo del núcleo duro de las garantías de debido proceso, que es del de “otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos”, pues conforme al artículo 70 referido, se tiene previsto el ejercicio del derecho al debido proceso por parte de los migrantes durante el procedimiento administrativo migratorio, es decir, una vez que ya ha sido determinada la medida de privación de la libertad.

En segundo lugar, resalta la ausencia del derecho a contar con un abogado, el cual al formar parte del grupo de garantías que “corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad... cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado...”¹⁶, resulta inexcusable.

En el caso que nos ocupa, dicha carencia es de particular trascendencia –además– en virtud de lo establecido por el artículo 21 constitucional, relativo a que el plazo máximo para cualquier arresto por infracciones de carácter administrativo, es de 36 horas, mientras que la Ley contempla plazos que van desde los 15 días –como procedimiento regular– hasta los 60 días, o incluso, la absoluta indefinición para los casos de excepción (artículo 111) –entre los que se encuentran la impugnación de la resolución de la autoridad–, con lo que en la práctica el proceso “administrativo” migratorio se equipara a uno de carácter penal, pero sin las garantías judiciales propias.

A este respecto, es de subrayar que la norma constitucional garantiza el derecho a la defensa adecuada en dicho ámbito en su artículo 20, el cual, en su Apartado B, fracción VIII, prevé lo siguiente:

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

...

B. De los derechos de toda persona imputada:

...

VIII. Tendrá derecho a una **defensa adecuada por abogado**, al cual elegirá **libremente incluso desde el momento de su detención**. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera...” (Negritas añadidas)

Si bien el artículo está acotado a la esfera penal, la misma garantía puede ser extendida a otras materias, atendiendo a la jurisprudencia internacional –como se detallará más adelante– la cual forma parte del Bloque de Constitucionalidad de nuestro país.

En suma, conforme a la norma y la jurisprudencia nacionales, es factible considerar que, en el contexto migratorio, el elenco mínimo de garantías de debido proceso, desde el momento de la puesta a disposición, debería incluir, al menos, las siguientes: (1) Contar con un abogado; (2) Notificación y asistencia consular¹⁷; (3) Contar con un traductor o intérprete; (4) En caso de que se trate de niñas o niños, que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad o tutela; (5) Oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas; (6) Oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga; (7) Resolución de la autoridad administrativa debidamente fundada y motivada; y (8) Oportunidad de impugnar dicha resolución.

En lo que se refiere a la norma y jurisprudencia internacionales, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH, –signada y ratificada por México– establece las garantías judiciales de debido proceso que toda persona tiene dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos¹⁸. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha sostenido que: “Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula Ga-

rantías Judiciales, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el proceso legal... (es decir,) el elenco de garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, ... el orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Esto revela el amplio alcance del debido proceso [pues] el individuo tiene derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos órdenes.”¹⁹

Y continúa: “En cualquier materia... la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso... Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.”²⁰

Asimismo, en la Opinión Consultiva 18/03²¹, denominada “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados” y solicitada por México, la CIDH estableció que:

122. La Corte considera que el derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, **independientemente** de su estatus migratorio. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso se aplica no sólo *ratione materiae* sino también *ratione personae* sin discriminación alguna.” (Negritas añadidas)

De igual forma, y en estricta relación con el derecho a la defensa, en la referida Opinión Consultiva, la CIDH estableció la vulneración a la protección judicial de los mi-

grantes por la ausencia de un servicio público gratuito de defensa legal:

126. Se vulnera el derecho a las garantías y a la protección judicial por varios motivos: por el riesgo de la persona cuando acude a las instancias administrativas o judiciales de ser deportada, expulsada o privada de su libertad, y por la negativa de **la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a su favor**, lo cual impide que se hagan valer los derechos en juicio. Al respecto, el Estado debe garantizar que el acceso a la justicia sea no solo formal sino real... (Negritas añadidas)

Por otra parte, en el Caso Barreto Leiva versus Venezuela, señaló que la defensa adecuada comprende desde que se señala a una persona como posible responsable hasta que culmina el proceso. Criterio que por analogía aplica para el migrante, quien desde que es puesto a disposición, se encuentra en un potencial peligro de violación a sus derechos humanos. Al respecto, la CIDH advirtió lo siguiente:

Si el derecho a la defensa surge desde el momento en que se ordena investigar a una persona, el investigado debe tener acceso a la defensa técnica desde ese mismo momento, sobre todo en la diligencia en la que se recibe su declaración. Impedir a éste contar con la asistencia de su abogado defensor es **limitar severamente el derecho a la defensa**, lo que ocasiona desequilibrio procesal y deja al individuo sin tutela frente al ejercicio del poder punitivo.”²² (Negritas añadidas)

En lo que corresponde al Sistema Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP, –también signado y ratificado por México– refiere en su artículo 14²³ los derechos y garantías relativos a la administración de la justicia. Al respecto, en su Observación General número 13²⁴, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece en su numeral 2 que:

2. ...**el artículo se aplica** no sólo a los procedimientos para la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra una persona, sino **también a los procedimientos para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil**... (Negritas añadidas)

Adicionalmente, en lo que al derecho a la defensa corresponde, dicha observación dicta en su numeral 9 que:

9. ... Además, este apartado exige que el defensor se comunique con el acusado en condiciones que garanticen plenamente el **carácter confidencial de sus comunicaciones. Los abogados deben poder asesorar y representar** a sus clientes de conformidad con su criterio y normas profesionales establecidas, sin ninguna restricción, influencia, presión o injerencia indebida de ninguna parte.” (Negritas añadidas)

Con base en lo anterior, resulta evidente que el contenido del derecho al debido proceso establecido en la ley, también es limitado respecto de la norma y jurisprudencia internacionales, pues no respeta, en lo tocante al Sistema Interamericano, el derecho establecido en el artículo 8.2. de la CADH, relativo a que: “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se **presuma su inocencia** mientras no se establezca legalmente su culpabilidad...” (negritas añadidas); así como a las garantías mínimas en él comprendidas, en particular: “(b) **comunicación previa y detallada** al inculcado de la acusación formulada; (d) el derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse **libre y privadamente** con su defensor”; (e) el derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; y (h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.” (negritas añadidas). De igual forma, también es omisa, con relación a la jurisprudencia, respecto del momento en el que **inicia la protección del debido proceso legal** y, por tanto, el del **derecho a una defensa técnica**.

Mientras que, en lo que corresponde al Sistema Universal, no respeta aquellos derechos y garantías establecidos en el artículo 14 del PIDCP, en particular: “2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se **presuma su inocencia** mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley; 3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: **a) A ser informada sin demora**, en un idioma que comprenda y en forma detallada, **de la naturaleza y causas de la acusación** formulada contra ella; **b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección**; **d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo**, y, siempre que el interés de

la justicia lo exija, **a que se le nombre defensor de oficio**, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;...” (negritas añadidas), los cuales de acuerdo con su jurisprudencia, aplican también a los procedimientos civiles.

De esta forma, resalta destacadamente, también con respecto a la jurisprudencia internacional, la ausencia en el artículo 70 de la ley, del derecho a la defensa adecuada como parte del derecho al debido proceso que le asiste a las y los migrantes, desde el momento de su detención. Dicho derecho incluye la obligación del Estado de proporcionar un defensor público cuando el inculcado no se defendiera por sí mismo ni nombrase defensor dentro de un determinado plazo, el cual deberá ser menor a 36 horas a efecto de estar en posibilidad de no superar dicho lapso, que es el que corresponde a un arresto de carácter administrativo, conforme a la norma constitucional.

Por lo antes mencionado, atendiendo tanto a la jurisprudencia nacional como internacional, la Ley infringe, entre otros, los derechos a una defensa adecuada, entendida ésta como una defensa técnica y diligente y desde el momento de la puesta a disposición (detención) del migrante; a comunicarse con su defensor libre y privadamente; a impugnar la resolución (para lo cual requiere de un abogado) y, con ello, el derecho al debido proceso, pues estos derechos forman parte del “núcleo duro” de las garantías de éste al que se refiere la SCJN, así como de las garantías mínimas establecidas por la CADH, con relación a ese mismo derecho. A su vez, al infringir el derecho al debido proceso, la ley infringe el relativo a una tutela judicial efectiva, pues aquel forma parte integral de éste.

Por lo expuesto y fundado, y considerando el bloque de constitucionalidad que, de acuerdo al artículo 1o. constitucional, está conformado por la Constitución y los derechos contenidos en los Tratados Internacionales de los que México es parte, la presente iniciativa propone garantizar el derecho a la defensa adecuada a los migrantes puestos a disposición o que se encuentren en el curso del procedimiento administrativo migratorio, a través de la incorporación en la Ley del derecho que les asiste a las y los migrantes de contar con un abogado, ya sea de su elección o a que el Estado les proporcione uno, mediante el otorgamiento de los servicios de defensoría pública, por parte del Instituto Federal de Defensoría Pública. Asimismo, y a efecto de contribuir al ejercicio de este derecho mediante la ampliación del abanico de opciones reales para la designación de un abogado defensor, se propone establecer que la

firma de convenios con las OSC's tendrá el carácter de obligatorio. Adicionalmente, se propone que cuando los migrantes no hayan designado a un abogado defensor de su elección —ya sea, persona física, asociación o un defensor público, y para lo cual se establece un plazo determinado—, el Instituto Nacional de Migración deberá realizar la solicitud de los servicios de defensoría pública ante el Instituto Federal de Defensoría Pública. Asimismo, se propone armonizar el contenido del segundo párrafo del artículo 70 de la Ley de Migración, relativo al derecho al debido proceso, con las normas y jurisprudencia nacionales e internacionales.

Fundamento legal

El suscrito, diputado José Adán Abellana diputado de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77 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 reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Migración

Artículo Único: Se reforma el primer párrafo del artículo 68; el primer párrafo del artículo 69 y sus fracciones II, IV, V y VI; el primer párrafo del artículo 109 y sus fracciones V y IX. Se agrega la fracción XXVIII al artículo 3 y se recorren las siguientes; la fracción II Bis al artículo 69. Se adiciona el artículo 29 Bis. Y, se reforma y adiciona el artículo 70. Todos ellos de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. a XVII. ...

XXVIII. Servicios de Defensoría Pública: La prestación de servicios de representación jurídica, por parte del Instituto Federal de Defensoría Pública, a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia y a la defensa adecuada a los migrantes que transitan por o tienen como destino los Estados Unidos Mexicanos.

XXIX. a XXXII. ...

Artículo 29 Bis. Corresponde al Instituto Federal de Defensoría Pública:

I. Proporcionar los servicios de defensoría pública a todo migrante que haya sido puesto a disposición o a quien se le haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio, ya sea, a petición del propio migrante, del Instituto o de un tercero. Lo anterior, en estricto cumplimiento a lo establecido en el artículo 1o. constitucional, relativo a la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de que gozan todas las personas bajo la jurisdicción del Estado mexicano;

II. Brindar los servicios de defensoría pública bajo los principios de respeto, diligencia, prudencia, lealtad, economía procesal, gratuidad, probidad, honradez y profesionalismo, teniendo como visión el contribuir a superar la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes, protegiendo sus derechos humanos, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;

III. Prestar los servicios de manera inmediata, otorgando a las y los migrantes las facilidades necesarias para el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley Federal de Defensoría Pública y en las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, a efecto de asegurar el objetivo constitucional de acceso a la justicia, bajo el principio de igualdad y no discriminación, establecido en el artículo 1o. constitucional.

Artículo 68. La presentación de los migrantes, **cuya situación migratoria no se encuentre acreditada**, sólo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición.

...

Artículo 69. Los migrantes, **cuya situación migratoria no se encuentre acreditada**, tendrán derecho a que las autoridades migratorias, al momento de su **puesta a disposición**, les proporcionen información acerca de:

I. ...

II. El motivo de su **puesta a disposición**;

II Bis. El derecho que les asiste a defenderse por sí mismos, designar a un defensor de su elección o, si así no lo hicieren, a que les sea proporcionado uno por el Estado dentro de las 24 horas posteriores a su puesta a disposición, mediante la intervención del Instituto;

III. ...

IV. La notificación inmediata de su **puesta a disposición** por parte de la autoridad migratoria, al consulado del país del cual manifiesta ser nacional, excepto en el caso de que el extranjero pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado;

V. La posibilidad, **en su caso**, de regularizar su situación migratoria, en términos de lo dispuesto por los artículos 132, 133 y 134 de esta Ley, y

VI. La posibilidad, **en su caso**, de constituir garantía en los términos del artículo 102 de esta Ley.

Artículo 70. Todo migrante tiene derecho a **contar con un abogado desde su puesta a disposición y, en su caso, durante el procedimiento administrativo migratorio. Para ello, el migrante podrá optar por defenderse por sí mismo, designar al defensor de su elección o solicitar, a través del Instituto, los servicios de defensoría pública proporcionados por el Instituto Federal de Defensoría Pública.**

El instituto **celebrará** convenios de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, debidamente acreditadas, que ofrezcan servicios profesionales de representación legal, a efecto de éstas puedan ser considerados por los migrantes en la designación de su abogado defensor. Asimismo, asegurará las condiciones físicas y administrativas para que dichos convenios de colaboración se lleven a efecto.

En el caso de que, dentro de las primeras 24 horas después de su puesta a disposición, la persona migrante no designara a un abogado, ya sea persona física u organización civil conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, el Instituto deberá proceder a solicitar al Instituto Federal de Defensoría Pública, la prestación del servicio de defensoría pública.

Desde su **puesta a disposición**, los migrantes tendrán derecho al debido proceso que consiste en que el procedi-

miento sea sustanciado por autoridad competente, **cuya resolución deberá estar debidamente fundada y motivada; el derecho a la defensa adecuada; a recibir protección y asistencia de su representación consular;** a contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español; **a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, el otorgamiento de protección complementaria o la concesión de asilo político y la determinación de apátrida;** a ofrecer y **desahogar** pruebas; a alegar lo que a su derecho convenga; a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio; **y, a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad o tutela, en caso de que se trate de niñas o niños.**

Artículo 109. Todo presentado tendrá los siguientes derechos desde su ingreso a la estación migratoria:

I. a IV. ...

V. Que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente y el derecho **a contar, si aún no lo hace, con un abogado, ya sea de su elección o proporcionado por el Estado;** a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio;

VI. a VIII. ...

IX. Ser visitado por sus familiares y por su **abogado, con quién tendrá derecho a comunicarse libre y privadamente;**

X. a XV. ...

Transitorio

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

Fuentes:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm).

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03. Serie A número 18 (disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf).

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Párrs. 124, 125.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas (disponible en http://www.tc.gob.pe/corte_interamericana/seriec_206_esp.pdf).

- Segob (2011). Apuntes sobre Migración, página 1 (disponible en http://www.oxfam.mx/wp-content/uploads/2013/06/apuntes_N1_Jul2011.pdf).

- Segob (2013). Síntesis de Estadística Migratoria, página 30 (disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/segob/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2013.pdf).

- Sin Fronteras IAP (2009). Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México 2007-2009.

- Human Rights Watch (2011). World Report 2011: Events of 2010, páginas 259 y 260 (disponible en <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2011.pdf>).

- International Detention Coalition (2013). Dignidad sin excepción: “Alternativas a la detención migratoria en México”

- Organización de las Naciones Unidas (1984). Observación General No. 13, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 14 - Administración de justicia, 21º período de sesiones.. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 154 (disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom13.html>).

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (disponible en <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>).

- Semanario Judicial de la Federación. “Derecho al Debido Proceso. Su Contenido” (disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/2003/2003017.pdf>).

- Sin Fronteras, IAP, México (2011). Perspectiva jurídica y social de la detención de migrantes en Iztapalapa, Distrito Federal y Tenosiquique, Tabasco, páginas 51-56, 62-66 y 95 (disponible en <http://observatorio-colef.org/Articulo/144>).

Sin Fronteras, IAP, México (2013). Ser migrante no me hace delincuente, ppágina 11 y 61 (disponible en http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1432/informe_EM_2013.pdf).

Wolf Sonja (2013), La detención migratoria en México: inhumana e inefectiva, pero lucrativa, en “La Gestión Migratoria en México”, Boletín 12. México (disponible en <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Bolet%C3%ADn12-DMDH-Insyde-diciembre-2013.pdf>).

Notas:

1 Artículo 2: Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes:

Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. **En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito** ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada...” (negritas añadidas), Ley de Migración (disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>).

2 Artículo 3: Para efectos de la presente ley se entenderá por:

XX. Presentación: a la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno...” Ídem.

3 Segob (2011). *Apuntes sobre Migración*, página 1 (disponible en http://www.oxfam.mx/wp-content/uploads/2013/06/APUNTES_N1_Jul2011.pdf).

4 *Ibid.*, página 3; Segob (2013). Síntesis de Estadística Migratoria, página 30 (disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2013.pdf) y Sin Fronteras IAP (2009). *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México 2007-2009*, página 26.

5 México es, en el continente americano, uno de los pocos países que han establecido la detención como parte de su política y práctica migratoria. Un promedio de 70 mil personas migrantes internacionales son detenidas cada año por las autoridades migratorias mexicanas. Si bien la posibilidad de detener personas por motivos migratorios existía legalmente desde finales de los años 40, fue hasta la década pasada, durante la vigencia de la Ley General de Población y su Reglamento, que la detención se reforzó en su aplicación y se convirtió en la regla de actuación aplicada comúnmente ante la migración irregular. La Ley de

Migración, promulgada en 2011, no sólo conservó este mecanismo, sino que lo institucionalizó a pesar de haber establecido como uno de sus ejes rectores la protección de los derechos humanos de las personas migrantes con independencia de su origen nacional o estatus migratorio. International Detention Coalition (2013). *Dignidad sin excepción: “Alternativas a la detención migratoria en México”*, página 12.

6 International Detention Coalition, obra citada, página 18.

7 *Ibid.*, página 16.

8 “Artículo 70. Todo migrante tiene derecho a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio...”, Ley de Migración.

9 “Artículo 68. ...

Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación...”, *Ídem*.

10 Wolf Sonja (2013), *La detención migratoria en México: inhumana e inefectiva, pero lucrativa*, en “La Gestión Migratoria en México”, Boletín 12. México (disponible en <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Bolet%C3%ADn12-DMDH-Insyde-diciembre-2013.pdf>).

11 Sin Fronteras, I.A.P., México (2011). *Perspectiva jurídica y social de la detención de migrantes en Iztapalapa, Distrito Federal y Tenosiquique, Tabasco*, páginas 51-56, 62-66 y 95 (disponible en <http://observatoriocolef.org/Articulo/144>) y Sin Fronteras, I.A.P., México (2013). *Ser migrante no me hace delincuente*, página 11 y 61 (disponible en:

http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1432/INFORME_EM_2013.pdf).

12 Human Rights Watch (2011). *World Report 2011: Events of 2010*, pp. 259 y 260 (disponible en <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2011.pdf>).

13 Sin Fronteras, IAP, México (2013), obra citada, página 62.

14 Artículo 70, Ley de Migración.

15 Semanario Judicial de la Federación. “Derecho al Debido Proceso. Su Contenido” (disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/2003/2003017.pdf>)

16 *Ídem*.

17 El derecho humano a la asistencia consular se encuentra garantizado en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y comprende el derecho de las personas extranjeras privadas de su libertad a ser informadas de su derecho a comunicarse con su embajada o consulado. Este derecho forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento y su vulneración transgrede el debido proceso al ser indispensable: la notificación, el contacto y la asistencia.

18 Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

(disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm).

19 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, PárrS. 124, 125.

20 *Ibid.*, párrafos 125, 126.

21 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultativa OC-18/03. Serie A No. 18 (disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf).

22 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 62.

23 Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;

b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;

c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;

g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

(disponible en <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>)

24 Organización de las Naciones Unidas (1984). Observación General número 13, comentarios generales adoptados por el Comité de los De-

rechos Humanos, artículo 14 Administración de justicia, vigésimo primer período de sesiones. Documento HRI/GEN/1/Rev.7 at 154 (disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom3.html>)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de abril de 2015.—
Diputado José Adán Abelláneda (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

«Iniciativa que reforma el artículo 154 de la Ley Federal del Trabajo, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

Quienes suscriben, los diputados federales de la LXII Legislatura integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 154 de la Ley Federal del Trabajo, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

Los jóvenes por su condición humana particular, representan un potencial que los hace formadores de cambios sociales y actores estratégicos para el desarrollo de nuestra sociedad. No obstante, el desempleo es un grave problema que aqueja a la población económicamente activa del país, y un problema al que se enfrentará la población joven que se encuentra próxima a concluir sus estudios y buscar integrarse formalmente al sector laboral nacional; los jóvenes al igual que otros sectores de la población, sufren la precarización que se ha presentado desde hace varios años en la oferta laboral, las condiciones de trabajo del país, bajos niveles salariales y cada vez menos prestaciones sociales, entre otras.

Así, los jóvenes mexicanos tienden a insertarse en un mercado laboral que por lo general les ofrece condiciones poco favorables para el adecuado desarrollo de sus potencia-

lidades y capacidades individuales, por ello el Partido Verde propone impulsar mecanismos que les permitan su adecuada inserción, haciéndolos más competitivos y con mejores expectativas laborales. Derivado de esta situación, pretendemos impulsar la entrega del vale por el primer empleo formal, con el objetivo de premiar su esfuerzo y desempeño en el sector económico del país, generando un escenario positivo en el cual las empresas o los sectores productivos nacionales brinden a nuestros jóvenes la oportunidad de insertarse en el mercado laboral formal bajo esquemas que incluso permitan a las empresas incentivos fiscales por ello.

Argumentación

La población de México se encuentra en pleno proceso de transición demográfica: su volumen, dinámica y estructura han sufrido profundos cambios. La relevancia de las y los jóvenes dentro del contexto nacional, radica no solamente en su importancia numérica, sino principalmente por el desafío que significa para la sociedad garantizar la satisfacción de sus necesidades y demandas, así como el pleno desarrollo de sus capacidades y potencialidades particulares.

La atención a la juventud debe ser integral, se deben impulsar acciones que tengan que ver con educación, empleo, justicia, salud, deporte, recreación, cultura, medio ambiente y participación política, así como en la definición de las estrategias en la vida pública que definirán el futuro de nuestro país.

En México, la proporción de la población joven con respecto al total de la misma, disminuyó de 29.4 a 26.3 por ciento. Lo anterior se explica por un proceso de envejecimiento que se manifiesta en un aumento relativo de la población de mayor edad y en una menor participación porcentual de niños y jóvenes. Se estima que para el año 2022, su tasa de crecimiento anual sea negativa (-0.03% respecto a 2021) y su monto vaya disminuyendo hasta alcanzar los 30.5 millones de jóvenes en 2050.

De conformidad con estudios del Inegi, en cuanto a su estructura por edad y sexo, del número de jóvenes estimados en 2014, 35.6% son adolescentes de 15 a 19 años, uno de cada tres (33.7%) son jóvenes de 20 a 24 años y tres de cada diez (30.7%) tienen entre 25 y 29 años de edad. Los adolescentes son el único grupo quinquenal de esta población que cuenta con un mayor número de hombres que de mujeres. De hecho, a partir de los 20 años la relación de hombres-mujeres es menor de cien y su tendencia se man-

tiene más o menos estable (aproximadamente 90 hombres por cada cien mujeres), lo que obedece a un efecto acumulativo y constante de la sobre mortalidad masculina, la cual se da en todas las edades, pero en el grupo de jóvenes resulta ser un rasgo distintivo.

Otro aspecto que influye en la composición por sexo es la migración, la cual tiene un efecto dual en la medida que puede afectar tanto a hombres como a mujeres, sobre todo cuando los cambios de residencia se dan al interior del país, pero en la población joven, la migración internacional es predominantemente masculina.

Ante este escenario y el importante potencial laboral que representa la población joven del país, resulta preocupante que el Gobierno Federal reporte que en México, la tasa de desocupación en los jóvenes durante el primer trimestre de 2014 fue del 8.4%, un análisis por edad, muestra que los adolescentes de 15 a 19 años (9.8%) y los jóvenes de 20 a 24 (9.2%) tienen el mayor nivel de desocupación.

Además, se reconoce que uno de los problemas que enfrenta la población joven al momento de buscar trabajo es la falta de experiencia laboral. Del mismo modo se ha aceptado que aún y cuando los jóvenes se encuentren ocupados en un empleo formal, los bajos salarios que perciben les obligan a sub-ocuparse en otras actividades e ingresar al mercado informal.

Esto ubica a la población joven del país en un estado de vulnerabilidad, el cual continua presente una vez que consiguen obtener un empleo, ya que en dichos casos reciben un menor ingreso por su trabajo; datos del Inegi al 2014 determinan que la proporción de jóvenes que se ocupan de manera informal y que reciben hasta un salario mínimo es de 17.7%; uno de cada tres (32.2%) recibe más de uno y hasta dos salarios mínimos; mientras que uno de cada seis (17.1%) no reciben remuneración. En suma, estas tres categorías representan 67% de la población joven que se ocupa de manera informal.

De esta forma, los jóvenes mexicanos se insertan en un mercado laboral que, por lo general, les ofrece condiciones poco favorables para el adecuado desarrollo de sus potencialidades y capacidades individuales, por ello el Partido Verde propone impulsar mecanismos que permitan a los jóvenes su adecuada inclusión, haciéndolos más competitivos y con mejores expectativas laborales, por lo que se impulsará la entrega del VALE POR EL PRIMER EMPLEO

FORMAL, con el objetivo de impulsar su esfuerzo y desempeño en sector económico del país.

Cabe añadir que si bien en todos los países latinoamericanos existen niños que trabajan en condiciones de explotación y peligro, México presenta una gravedad de las condiciones nocivas del trabajo que desarrollan los niños jornaleros.

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto y fundado en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6 numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 154 de la Ley Federal del Trabajo

Artículo Único. Se reforma el artículo 154 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 154. Los patrones estarán obligados a preferir, en igualdad de circunstancias, a los trabajadores mexicanos respecto de quienes no lo sean, a quienes les hayan servido satisfactoriamente por mayor tiempo, a quienes no teniendo ninguna otra fuente de ingreso económico tengan a su cargo una familia, a los **jóvenes** que hayan terminado su educación básica obligatoria, a los capacitados respecto de los que no lo sean, a los que tengan mayor aptitud y conocimientos para realizar un trabajo y a los sindicalizados respecto de quienes no lo estén.

Si existe contrato colectivo y éste contiene cláusula de admisión, la preferencia para ocupar las vacantes o puestos de nueva creación se regirá por lo que disponga el contrato colectivo y el estatuto sindical.

Se entiende por sindicalizado a todo trabajador que se encuentre agremiado a cualquier organización sindical legalmente constituida.

Los patrones que emplean jóvenes o que los prefieran en igualdad de circunstancias con respecto a otros trabajadores mexicanos, al momento de llevar a cabo la contratación otorgarán al empleado, y siempre que se acredite que es su primer empleo formal, un vale por el

primer empleo, el cual será deducible de impuestos para el empleador considerándose como un incentivo fiscal para este.

El monto de dicho vale ascenderá a 90 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Del mismo modo el empleador fomentará la capacitación continua y garantizará la equidad y respeto a los derechos laborales de los jóvenes.

Transitorios

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

Segundo. En un lapso no mayor 60 días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, deberá emitir los mecanismos de pago a los beneficiarios del vale por el primer empleo, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, definirá los mecanismos de aplicación para la deducibilidad de este.

Tercero. Se considerará a jóvenes todas aquellas personas en edad laboral de conformidad con la Ley Federal del Trabajo y hasta antes de haber cumplido 29 años.

Cuarto. Se abrogan, derogan y dejan sin efectos todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de abril de 2015.—
Diputados: Arturo Escobar y Vega, Enrique Aubry de Castro Palomino, Ricardo Astudillo Suárez, Rubén Acosta Montoya, Felipe Arturo Camarena García, Carlos Octavio Castellanos Mijares, Bárbara Gabriela Romo Fonseca, David Pérez Tejada Padilla, Gabriela Medrano Galindo, Héctor Narcia Álvarez, Nabor Ochoa López, Carla Alicia Padilla Ramos, Rosa Elba Pérez Hernández, Lourdes Adriana López Moreno, Laura Ximena Martel Cantú, Tomás Torres Mercado, Amílcar Augusto Villafuerte Trujillo, Martha Edith Vital Vera (rúbricas).»

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

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

«Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Luisa María Alcalde Luján, de la agrupación Movimiento de Regeneración Nacional

Luisa María Alcalde Luján, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional (Morena), con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 388 Bis, adiciona un párrafo tercero al artículo 390 y deroga los artículos 395 y 413 de la Ley Federal del Trabajo, LFT, en materia de democratización de la negociación colectiva, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

1. La libertad de asociación y negociación colectiva

La libertad de reunión y asociación contenida en el artículo 9o. de la Constitución Política es un derecho fundamental universalmente aceptado y reconocido como derecho humano, que en materia laboral debe ser leído como corolario de las fracciones XVI y X, Apartados A y B, respectivamente, del artículo 123 constitucional, que reconocen el derecho de los trabajadores de coaligarse a través de sindicatos “para la defensa de sus intereses comunes”.

Para lograr el cumplimiento efectivo de la libertad de asociación, la LFT reconoce el derecho que tienen los trabajadores de coligarse y constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa ni injerencias indebidas (artículos 354 y 359), con libertad plena de redactar sus estatutos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción (artículo 359).

En lo que respecta al marco jurídico internacional, las normas relativas al derecho de asociación y la libertad sindical son añejas e incontestables, a más de estar ampliamente reconocidas como auténticos derechos humanos.

El **Convenio 87** de la OIT sobre la libertad sindical y a la protección del derecho a la sindicación de 1948, reconoce el derecho que tienen los trabajadores y empleadores, sin distinción ni autorización previa, a constituir o afiliarse a las organizaciones sindicales que estimen convenientes (artículo 2), con la libertad de redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y de formular su programa de acción; en este sentido, obliga a las autoridades públicas a abstenerse de toda intervención tendiente a limitar o entorpecer el ejercicio de este derecho (artículo 3). Asimismo obliga a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación (artículo 11).

Por su parte, el **Convenio 98¹** sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949, complementario del Convenio 87, protege a los trabajadores de todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical, específicamente aquellos que tengan por objeto condicionar el empleo de un trabajador a su afiliación a un sindicato (artículo 1), y garantiza la no injerencia entre organizaciones sindicales, calificando como acto de injerencia “las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores” (artículo 2). Además, obliga a los Estados a crear organismos internos que garanticen el derecho de sindicación (artículo 3), así como a adoptar medidas para estimular y fomentar la negociación voluntaria y colectiva entre trabajadores y empleadores al fijar las condiciones de empleo en los contratos colectivos de trabajo (artículo 4).

Es incontestable, por tanto, que los derechos de asociación, libertad sindical y negociación colectiva están íntimamente relacionados y deben concebirse como un conglomerado normativo indisoluble en materia de derechos laborales fundamentales; su aplicación parcial y selectiva desvirtúa su esencia garantista y pervierte la naturaleza práctica del derecho colectivo del trabajo.

2. Los contratos colectivos de protección patronal

El contrato colectivo de trabajo, en su sentido más puro, es el acuerdo mediante el cual los trabajadores (a través de

sindicatos) y los patrones negocian las condiciones que regirán la relación laboral, incluyendo jornadas, salarios, prestaciones y todos aquellos aspectos necesarios para adecuar la naturaleza del trabajo o de la industria con las reglas generales establecidas en la ley. Por ello se afirma, con razón, que la calidad del modelo laboral depende de la calidad de la contratación colectiva, especialmente si ésta adquiere un nivel de rama de industria y cadena productiva.

La Ley Federal del Trabajo contempla tres vías por las que un sindicato puede obtener la suscripción o titularidad de un contrato colectivo de trabajo:

- La **vía voluntaria**, contemplada en el primer párrafo del artículo 387 de la LFT, consiste en la celebración del contrato colectivo por común acuerdo entre un sindicato y el patrón.
- La **vía obligatoria**, contemplada en el segundo párrafo del artículo 387 de la LFT, autoriza a los trabajadores a ejercitar el derecho a huelga cuando el patrón se niegue a firmar el contrato colectivo de trabajo, siempre y cuando no exista un contrato previamente depositado ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, JCA.
- La **vía de demanda de titularidad** permite a un sindicato adquirir la titularidad de un contrato colectivo de trabajo ante la declaración por la JCA de la pérdida de la mayoría de trabajadores del sindicato que ostentaba dicha titularidad.

Formalmente, la institución de contratación colectiva puede no representar mayor problema. Sin embargo, la práctica ha demostrado que este modelo se pervierte fácilmente cuando media la complicidad entre líderes sindicales, autoridades laborales y patrones. Ciertamente, los “contratos de protección” que pretendemos combatir corresponden a la vía voluntaria, toda vez que el patrón elige al sindicato de su preferencia y suscribe con él un contrato colectivo de trabajo que no requiere de mayores requisitos legales que la acreditación de la personalidad jurídica del secretario general del sindicato y la representación formal del patrón, ignorando completamente la voluntad de los trabajadores cuya relación de trabajo pretende regular. No obstante, el esquema corrupto de protección patronal no se limita a la vía voluntaria sino que, verificada la contratación colectiva simulada entre sindicatos blancos y patrones, vicia ipso facto las demás vías y procedimientos legales establecidos para obtener la titularidad de un contrato colectivo.

Esto se debe a que en la realidad, incluso antes de iniciar operaciones y contratar empleados, los patrones se anticipan a la firma de un contrato colectivo de trabajo que contenga los mínimos de ley con el sindicato de la central más influyente en la rama productiva y región. Este sindicato, a su vez, garantiza el control y la sumisión de los trabajadores para evitar que exijan mejores condiciones laborales, y detecta a los empleados que pretendan organizarse con el fin de presionarlos, intimidarlos o impulsar su despido. De este modo, al iniciar operaciones, los patrones no sólo se encuentran cubiertos por sindicatos afines a sus intereses sino que, además, actualiza un mecanismo infranqueable de protección al depositar el contrato ante la JCA, impidiendo que otros sindicatos puedan exigir la firma de un contrato colectivo por la vía de la huelga.

La firma de un contrato colectivo de protección patronal aniquila también la posibilidad de que los trabajadores que contrate la empresa puedan ejercer su derecho de asociación y se afilien al sindicato que prefieran, esto en virtud de la controvertida cláusula de exclusión por admisión, contraviniendo así principios normativos contenidos en la Constitución y en diversos tratados internacionales de derechos humanos.

La afiliación automática y obligatoria de trabajadores a un sindicato determinado es un claro resabio del corporativismo autoritario. Pese a que disposiciones tan injustas y arbitrarias no puede tener cabida en un sistema que aspira a ser garantista y democrático, la LFT contempla la posibilidad de que el sindicato contratante y el patrón pacten la contratación exclusiva de trabajadores que estén afiliados a él. Las cláusulas de exclusión han sido declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN; sin embargo, la reforma laboral de 2012 sólo tuvo el acierto de eliminar el segundo párrafo del artículo 395 relativo a las cláusulas de exclusión por separación. En consecuencia, toda reforma que pretenda combatir los contratos colectivos de protección debe necesariamente atacar también la figura de las cláusulas de exclusión en todas sus modalidades.

No cabe duda de que la contratación simulada entre sindicatos blancos y patrones, aunada a la afiliación obligatoria de trabajadores a un sindicato que no representa sus intereses, son el veneno estructural que contamina a la institución de contratación colectiva en su totalidad. En consecuencia, los trabajadores que pretendan organizarse a través de sindicatos disidentes para la defensa de sus intereses a menudo se topan con obstáculos burocráticos y técnicos infran-

queables, diseñados precisamente para desalentar todo movimiento que se oponga a los intereses de los sindicatos hegemónicos y los patrones.

Los obstáculos legales que tienen los sindicatos de trabajadores para contratar con el patrón o disputar con sindicatos hegemónicos la titularidad de un contrato colectivo sólo pueden encontrarse, por sentido común, cuando exista formalmente un sindicato, y para que un sindicato adquiera personalidad jurídica necesita del espaldarazo formal de la JCA a través de la famosa “toma de nota”. Es en esta primera etapa donde muchas organizaciones de trabajadores que pretenden crear sindicatos disidentes se ven disuadidas por la parcialidad y la falta de autonomía de la autoridad encargada de extender este reconocimiento, una parcialidad viciosa y estructural que, cabe señalar, ha sido censurada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, el Comité de Libertad Sindical, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en el sentido de que la manipulación del proceso de la “toma de nota” representa un patrón de conducta sistemático y generalizado del gobierno mexicano que violenta abiertamente el derecho de asociación contenido en los instrumentos internacionales de derechos humanos arriba señalados, y específicamente de los artículos 2, 3, 5, 7 y 8 del Convenio 87 de la OIT.

La ausencia de una autoridad imparcial que resuelva de manera rápida, eficaz y poco onerosa los conflictos de trabajo, así como en el enorme peso que tienen las consideraciones de naturaleza política y económica en torno al proceso de “toma de nota” de nuevos sindicatos son sólo algunos de los elementos que impiden a los trabajadores el libre ejercicio del derecho fundamental a asociarse en sindicatos y proteger de este modo sus intereses. Es evidente que semejante modelo de violación integral de derechos humanos laborales sólo puede ser posible con la complicidad de un sistema de administración y justicia laboral que lo vicia de origen.

Pero el modelo corrupto de contratación colectiva no termina ahí. La LFT prevé el principio de exclusividad en los artículos 388 y 389 al señalar que la pérdida de la mayoría de trabajadores en la empresa por un sindicato produce la titularidad del contrato colectivo de trabajo por el sindicato que adquiera la mayoría de afiliados, de tal manera que cuando un sindicato pretende la titularidad de un contrato colectivo y ya existe uno depositado ante la JCA, éste de-

berá sujetarse a un procedimiento especial previsto en el Capítulo XVIII de la LFT (artículos 892 a 899).

Así pues, cuando un sindicato de trabajadores que responde a la voluntad mayoritaria desea arrebatar la titularidad del contrato colectivo a un sindicato blanco que no los representa, éste debe cumplir primero con una serie de requisitos extralegales difíciles de satisfacer a corto plazo, tales como exhibir los nombres y firmas de los trabajadores, así como presentar documentos que acrediten la relación de trabajo, fichas de afiliación e incluso la certificación de las altas en los padrones del sindicato promovente.

En el caso de cumplir con estos requisitos, la JCA evalúa la procedencia de la demanda, procura avenir a las partes y, de no lograrlo, da inicio al juicio de titularidad. Sin embargo, en buena parte de los estados de la República ni siquiera se admite la demanda de titularidad bajo el argumento insulso de ser motivo de ruptura de la paz social². Por el otro lado, cuando la JCA admite la demanda, ésta puede retrasar deliberadamente el procedimiento a través de artimañas procesales (tales como admitir la integración de otros sindicatos fantasmas que pretendan la titularidad del contrato) con objeto de que el patrón o el sindicato hegemónico presionen al sindicato promovente y desarticulen el movimiento de los trabajadores que lo componen. Estas conductas se encuentran plenamente documentadas y representan una limitación evidente al derecho de asociación al nulificar la posibilidad de los trabajadores de pertenecer y ser representados por el sindicato que ellos elijan, verificándose la violación de los instrumentos internacionales de derechos humanos anteriormente señalados, y específicamente de los artículos 2, 3, 5, 7 y 8 del Convenio 87 de la OIT.

Por lo expuesto, consideramos indispensable adoptar medidas legislativas que tiendan a combatir la corrupción, la simulación y el negocio de abogados y líderes “charros” que han convertido la negociación colectiva en una subasta infame mediante la cual se ofrece al patrón el contrato colectivo con las peores condiciones para los trabajadores. Las reformas propuestas son fundamentales para el sindicalismo moderno, a fin de que recupere su prestigio y su papel como representante auténtico de los trabajadores. Asimismo representa una exigencia para avanzar en la cultura de la legalidad y la paz social, ya que el submundo que se ha venido desarrollando en el espacio del contratismo de protección opera ya con prácticas injustas, lesivas, ilegales y violatorias de derechos humanos, lo cual perjudica no

sólo al modelo laboral y productivo, sino al país en su conjunto.

3. Propuestas de reforma

Esta iniciativa de ley retoma una de las grandes propuestas que aprobó el Senado de la República durante las discusiones de la reforma laboral de 2012 y que, en un acto de incongruencia moral e insensibilidad política, fue mañosamente eliminada de la minuta en la Cámara de Diputados bajo el argumento inicuo de que la democracia sindical en todas sus formas podía afectar sensiblemente la estabilidad laboral al posibilitar escenarios de confrontación entre trabajadores y entre sindicatos.

Rechazamos abiertamente este criterio autoritario y por ello insistimos en que debe replantearse y debatirse con seriedad, responsabilidad y altura de miras un procedimiento de consulta que ya existe en todos los países democráticos del mundo para que los trabajadores, en un acto informado y responsable, tengan finalmente el derecho a decidir qué contrato colectivo de trabajo responde mejor a sus intereses y, en consecuencia, elijan libremente al sindicato que deba representarlos ante el patrón.

Asimismo, se propone eliminar de una buena vez la infame e inconstitucional cláusula de exclusión por admisión a efectos de que los trabajadores recuperen el derecho de afiliarse al sindicato que elijan, tal como lo señalan los principios fundamentales del derecho internacional del trabajo.

Este no es un invento espontáneo ni una ocurrencia pasajera: es hacer realidad el mandato del legislador, que había quedado en desuso por la práctica viciosa de los contratos colectivos simulados. Asimismo, es un acto de congruencia y responsabilidad internacional que responde a los reclamos que ha formulado reiteradamente la OIT a México por violar los convenios 87 y 98, así como un cúmulo de instrumentos internacionales de derechos humanos relativos a la libertad de asociación, de sindicalización y de negociación colectiva.

La iniciativa en cuestión está inspirada en un anhelo añejo de democracia sindical auténtica, y deriva de un procedimiento especial que ya se encuentra establecido en la LFT para efectos de determinar la titularidad de un contrato colectivo de trabajo: el recuento.

Como lo señaló la SCJN en la jurisprudencia 150/2008, “los trabajadores tienen derecho a expresar su opinión y preferencia para elegir libremente la organización que los represente, protegidos contra todo acto de discriminación”, conforme a los principios fundamentales previstos en la Constitución Política, los tratados internacionales y las leyes secundarias que, de acuerdo con el artículo 133 de la carta fundamental, son la Ley Suprema de toda la Unión, así como los principios generales del derecho y de justicia social, aplicables en términos de lo dispuesto en el artículo 17 de la LFT. Así pues, para cumplir con dichos principios, la autoridad laboral debe ordenar que el recuento se lleve a cabo “mediante un procedimiento que garantice, en el marco de un sistema democrático de libertad sindical, el voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores, ya que es el momento procesal donde puede comprobarse la voluntad absoluta e irrestricta de cada uno de ellos respecto del sindicato que estiman debe ser el titular y administrador del contrato colectivo de trabajo”.

De acuerdo con nuestro máximo tribunal, corresponde a las juntas locales y federales “vigilar que la prueba cumpla su cometido para asegurar la plena libertad de quienes ejercen ese derecho; y para ello, deben proteger la confidencialidad, autenticidad y libertad de su voluntad, evitando influencias externas que puedan hacer variar su decisión y poner en peligro su integridad al ejercer su voto dentro del sistema de vida democrático y de libertad sindical, que es una garantía social íntimamente ligada a las libertades de expresión y asociación, lo que supone que cada persona pueda determinar sin presión, intromisión o suplantación alguna su decisión”³.

Partiendo de este criterio, se propone adicionar un artículo 388 Bis a la LFT por el cual se establece un procedimiento especial para celebrar un contrato colectivo de trabajo. De este modo, los sindicatos que pretendan contratar colectivamente con un patrón deberán promover una solicitud ante la JCA local o federal que contenga las peticiones que comprenderán el proyecto de estipulaciones del contrato colectivo, así como la determinación de los salarios. El sindicato promovente deberá dirigir la solicitud de celebración de contrato colectivo de trabajo al patrón, anexando a ella copia certificada del registro de la directiva sindical y de sus estatutos.

La JCA entregará al patrón la solicitud y le requerirá entregar dentro de un plazo razonable un listado de los trabajadores a su servicio que contenga respecto de cada uno de ellos, nombre completo, fecha de ingreso al trabajo, Regis-

tro Federal de Contribuyentes, Registro ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, puesto de trabajo, y domicilio del centro de trabajo en que se presta el servicio. Agotado este trámite, la JCA hará público el listado de los trabajadores al servicio del patrón a efectos de garantizar que la plantilla esté completa, invitando asimismo a otros sindicatos que representen trabajadores al servicio del patrón a adherirse a la solicitud de celebración del contrato colectivo de trabajo.

Cuando la JCA tenga los listados y sindicatos que se hayan adherido a la solicitud, convocará a la realización de un recuento que deberá realizarse mediante el voto libre, directo y secreto de la mayoría relativa de los trabajadores, quienes podrán elegir entre los sindicatos solicitantes o manifestar su oposición a la celebración del contrato colectivo de trabajo. Para efectos de garantizar un recuento legal y transparente, el artículo que pretendemos adicionar propone una serie de requisitos técnicos relativos a las cédulas de votación. Asimismo establece la posibilidad de que los trabajadores se opongan a la celebración del contrato colectivo cuando dicha oposición sume dos terceras partes de los votos.

Cuando el recuento favorezca a uno de los sindicatos solicitantes, la JCA hará la declaratoria y notificará a las partes, dando un plazo razonable para concluir pláticas sobre el contenido del contrato colectivo de trabajo con el sindicato que sea favorecido por el voto de los trabajadores. Para evitar conflictos intersindicales en caso de que las partes no se pongan de acuerdo sobre el contenido del contrato, el sindicato favorecido estará autorizado para emplazar a huelga conforme al derecho que otorga el artículo 387 de la LFT. En el caso de que el resultado del recuento sea en contra de la celebración del contrato colectivo, la JCA hará la declaratoria y archivará el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

A efectos de armonizar la legislación laboral, la propuesta adiciona un párrafo tercero al artículo 390 de la LFT para impedir el depósito de un contrato colectivo de trabajo cuando no se acredite el procedimiento establecido en el artículo 388 Bis.

De igual manera, la iniciativa pretende robustecer la democracia sindical y propiciar condiciones distintas y favorables para el fomento de las actividades productivas del país a través de la derogación de los artículos 395 y 413 de la LFT, mismos que la SCJN declaró inconstitucionales por ser “notoriamente contrarios a los principios de libertad

sindical y de asociación, puesto que resulta contradictorio y, por lo mismo, inaceptable jurídicamente, que en la Constitución Federal se establezcan esas garantías, conforme a las cuales... la persona tiene la libertad de pertenecer a la asociación o sindicato, o bien, de renunciar a ellos y en los mencionados preceptos de la ley secundaria se prevé como consecuencia del ejercicio del derecho a renunciar (o pertenecer), la pérdida del trabajo. Finalmente, el hecho de que con el ejercicio de un derecho consagrado constitucionalmente pueda ser separado del trabajo de acuerdo con lo dispuesto en una ley secundaria, que permite introducir en las convenciones colectivas aquella figura, resulta censurable conforme al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Ley Fundamental”⁴.

Es importante mencionar que las modificaciones legales propuestas no trastocan los derechos de los sindicatos, ni su autonomía o libertad, sino por el contrario, se les fortalece por medio de una participación mucho más activa de todos los agremiados, vinculándose responsablemente con el desarrollo de las actividades cotidianas de su sindicato a través de un ejercicio democrático y plural que se traduce mediante el voto libre, secreto y directo de los trabajadores. Tenemos la firme convicción de que la democracia directa es la vía óptima de representación, certeza y seguridad jurídica para los trabajadores, y decir que éste es un método que vulnera la libertad sindical es cuestionar el espíritu mismo de las democracias representativas modernas. Tampoco es aceptable el argumento de que la iniciativa vulnera el derecho a la protección de datos personales ya que el procedimiento de recuento sólo implica consultar a los trabajadores respecto a la firma de los contratos colectivos, tal como sucedería en cualquier proceso electoral.

Esta propuesta aborda un reclamo generalizado que los trabajadores, sindicatos independientes, juristas, activistas laborales y miembros de la sociedad civil han enarbolado desde hace varios años. Como señaló el ilustre Mario de la Cueva, las cláusulas de exclusión constituyeron un instrumento valioso en la lucha del trabajo contra el capital, un elemento de integración y consolidación de la fuerza sindical y, sobre todo, fortalecieron la unión de los trabajadores en el debate sobre las condiciones colectivas de prestación de los servicios. No obstante, al subordinarse incondicionalmente el movimiento obrero a la política del partido oficial, que es lo mismo que el sometimiento total del Estado, las cláusulas de exclusión se transformaron en la base más firme del totalitarismo estatal. Es nuestro deber poner un alto definitivo al totalitarismo sindical que corroe la institución de la contratación colectiva y abogar con firmeza

por la democratización auténtica de la vida sindical del país.

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

Decreto

Único. Se adiciona el artículo 388 Bis; se adiciona un párrafo tercero al artículo 390; se derogan los artículos 395 y 413, todos de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 388 Bis. Cuando un sindicato pretenda la celebración de un contrato colectivo de trabajo, deberá promover ante la Junta Federal o Local de Conciliación y Arbitraje competente, la solicitud correspondiente, que deberá reunir los requisitos siguientes:

I. La solicitud de celebración de contrato colectivo de trabajo se presentará por escrito en duplicado, por el sindicato que represente trabajadores al servicio del patrón. El escrito se dirigirá al patrón y en él se formularán las peticiones que comprenderán el proyecto de estipulaciones del contrato colectivo de trabajo y la determinación de los salarios. El sindicato solicitante, deberá acompañar copia certificada del registro de la directiva sindical y de sus estatutos.

II. La Junta de Conciliación y Arbitraje, actuando bajo su más estricta responsabilidad y dentro de las 48 horas siguientes, hará llegar al patrón la copia de la solicitud y le requerirá, con apercibimiento de las sanciones a que se establecen en esta Ley, para que dentro del término de 72 horas contadas a partir de la notificación le exhiba por duplicado y bajo protesta de decir verdad, un listado de los trabajadores a su servicio que contenga respecto de cada uno de ellos, nombre completo ordenado alfabéticamente por el primer apellido, fecha de ingreso al trabajo, Registro Federal de Contribuyentes, Registro ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, puesto de trabajo, y domicilio del centro de trabajo en que se presta el servicio. La notificación y sus anexos deberá ser hecha del conocimiento por el patrón a los trabajadores a su servicio a más tardar el día siguiente al en que la hubiere recibido.

III. Una vez recibido por la Junta de Conciliación y Arbitraje el listado a que se refiere la fracción II de

este artículo, mandará notificar el listado a los trabajadores al servicio del patrón, mediante la publicación en los centros de trabajo en que se presten los servicios, así como en el boletín oficial de la Junta.

Dentro de los cinco días siguientes, contados a partir de la última de la notificación a que se refiere el párrafo que precede, los demás sindicatos que representen trabajadores al servicio del patrón, podrán adherirse a la solicitud de celebración del contrato colectivo de trabajo y al efecto, exhibirán a la Junta de Conciliación y Arbitraje, los documentos a que se refiere la fracción I del presente artículo y, en su caso, podrán hacer manifestaciones sobre el listado exhibido por el patrón. En este caso, dentro de las 48 horas siguientes se notificará de las adhesiones al sindicato que hubiere solicitado en primer término la celebración del contrato colectivo de trabajo y al patrón para los efectos de la fracción II y primer párrafo de la fracción III de este artículo.

IV. Transcurridos los cinco días de la última notificación que se hiciera en términos de la fracción anterior, la Junta de Conciliación y Arbitraje, dará vista a las partes con los listados y sindicatos que en su caso se hayan adherido, para que dentro del término de 72 horas manifiesten lo que a su derecho corresponda. En caso de existir objeciones, la Junta citará a las partes para una audiencia de ofrecimiento y rendición de pruebas en la que resolverá de plano, elaborando el padrón definitivo de trabajadores con derecho a voto.

V. Transcurridos el plazo a que se refiere la fracción anterior, o desahogada la audiencia a que alude, la Junta de Conciliación y Arbitraje, dentro de las 24 horas siguientes, dictará acuerdo en el que señalará fecha y hora para la realización del recuento que deberá efectuarse dentro de las 48 horas siguientes, bajo las siguientes modalidades:

a) Mediante el voto libre, directo y secreto. Los trabajadores podrán elegir entre los sindicatos solicitantes o manifestar su oposición a la celebración del contrato colectivo de trabajo.

b) Las cédulas de votación deberán emitirse en un número igual al de las personas documentadas en el padrón y estar debidamente selladas y autorizadas por la Junta de Conciliación y Arbitraje,

debiendo aparecer en ellas los nombres de los sindicatos que sean parte en el procedimiento relativo, un círculo o un recuadro a la altura de cada uno de dichos nombres, así como la leyenda “no acepto el contrato colectivo de trabajo” y un círculo o recuadro a la altura de tal leyenda, a efecto de que pueda ser emitido el voto marcando una cruz en el círculo o recuadro correspondiente al sindicato de la preferencia del emisor del voto o en contra de la celebración del contrato colectivo de trabajo.

c) La decisión de los trabajadores a favor de alguno de los sindicatos solicitantes, deberá adoptarse por el voto de la mayoría relativa de participantes con derecho a voto, siempre que la suma de votos a favor del o los sindicatos solicitantes, representen la tercera parte o más del total de los trabajadores al servicio del patrón.

d) La decisión de los trabajadores en contra de la celebración del contrato colectivo deberá adoptarse por el voto de cuando menos las dos terceras partes de los trabajadores con derecho a voto.

VI. Si el recuento favorece a alguno de los sindicatos solicitantes, la Junta de Conciliación y Arbitraje, bajo su más estricta responsabilidad, dentro de las 24 horas hará la declaratoria y dentro de las siguientes 24 horas notificará personalmente al patrón y al o los sindicatos, dando un plazo de diez días hábiles para concluir pláticas sobre el contenido del contrato colectivo de trabajo con el sindicato favorecido con el voto de los trabajadores, el cual será el único legitimado para celebrar el contrato colectivo de trabajo. En caso de que las partes no se pongan de acuerdo sobre el contenido del contrato colectivo de trabajo, el sindicato favorecido con el voto de los trabajadores podrá emplazar a huelga exigiendo la celebración y firma de dicho contrato colectivo.

VII. Si el resultado del recuento es en contra de la celebración del contrato colectivo, la Junta de Conciliación y Arbitraje, dentro de las 24 horas siguientes, hará la declaratoria y dispondrá el archivo del expediente como asunto total y definitivamente concluido, ordenando notificar personalmente a las partes.

VIII. El procedimiento a que se refiere este artículo será obligatorio para la celebración y depósito de un

contrato colectivo de trabajo. En consecuencia, no se dará trámite al depósito de un contrato colectivo de trabajo ni al emplazamiento a huelga por firma de contrato colectivo de trabajo cuando no se haya desahogado el procedimiento a que se refiere el presente artículo.

Artículo 390. El contrato colectivo de trabajo deberá celebrarse por escrito, bajo pena de nulidad. Se hará por triplicado, entregándose un ejemplar a cada una de las partes y se depositará el otro tanto en la Junta de Conciliación y Arbitraje o en la Junta Federal o Local de Conciliación, la que después de anotar la fecha y hora de presentación del documento lo remitirá a la Junta Federal o Local de Conciliación y Arbitraje.

El contrato surtirá efectos desde la fecha y hora de presentación del documento, salvo que las partes hubiesen convenido en una fecha distinta.

No se podrá depositar el contrato colectivo cuando no se acredite el cumplimiento de lo establecido en el artículo 388 Bis.

Artículo 395. (Se deroga)

Artículo 413. (Se deroga)

Transitorio

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

Notas:

1 Pese a que México no ha ratificado este Convenio, su naturaleza jurídica genera obligaciones para el Estado mexicano de respetar, promover y hacer realidad sus disposiciones en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), que considera que la libertad de asociación y la libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, son derechos laborales fundamentales.

2 Informe 359 del Comité de Libertad Sindical, página 738.

3 Recuento para determinar la titularidad del contrato colectivo de trabajo previsto en el artículo 931 de la Ley Federal del Trabajo. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje deben ordenar y garantizar que en su desahogo los trabajadores emitan voto personal, libre, directo y secre-

to. *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 451, Segunda Sala, tesis 2a./J. 150/2008

4 Tesis de jurisprudencia 28/1995 y 43/1999: Cámaras de comercio e industria, afiliación obligatoria. El artículo 5o. de la ley de la materia viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. constitucional, y; sindicación única. Las leyes o estatutos que la prevén, violan la libertad sindical consagrada en el artículo 123, Apartado B, fracción X, constitucional.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de febrero de 2015.— Diputada Luisa María Alcalde Luján (rúbrica)»

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

LEY FEDERAL DE DERECHOS Y LEY MINERA

«Iniciativa que reforma los artículos 268 y 275 de la Ley Federal de Derechos y 6o. de la Ley Minera, a cargo del diputado Jaime Bonilla Valdez, de la agrupación Movimiento de Regeneración Nacional

El que suscribe, Jaime Bonilla Valdez, diputado a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Movimiento Regeneración Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa, que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 268 y 275 de la Ley Federal de Derechos, y se deroga el primer párrafo y se reforma el segundo párrafo del artículo 6o. de la Ley Minera, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La historia de México está íntimamente ligada la actividad minera del país, durante el transcurso de la misma, varias ciudades fueron fundadas cerca de las zonas mineras, en la medida en que las expediciones en busca de metales preciosos se fueron desplazando al norte y centro del país, tal es el caso de Durango, Chihuahua, Guanajuato, Saltillo, San Luis Potosí y Zacatecas, por mencionar algunas de ellas.

La minería es también uno de los ejes que permiten entender el tránsito del país al siglo XX, ya sea como importante fuente de divisas, o bien como uno de los escenarios en el que se revelaron las tensiones sociales así como injusticias de la etapa porfirista y algunas de las causas que incitaron la Revolución de 1910.

De ahí que una de las principales reivindicaciones recogidas en la Constitución de 1917 haya sido el dominio original de la nación sobre los recursos del subsuelo, y que buena parte de la historia minera del siglo XX se interprete como un proceso a través del cual se definieron las modalidades específicas que habrían de normar dicho aprovechamiento.

A finales del siglo pasado, coincide por una parte que México entra de lleno al neoliberalismo y por la otra, que los precios internacionales de los metales llegan a ser relativamente bajos, con lo que se inhibe la inversión en el sector minero.

De tal forma que bajo la lógica del nuevo paradigma económico que representa el neoliberalismo, se piensa que la manera adecuada de aprovechar los recursos minerales sólo se puede dar por medio de un nuevo marco jurídico que permita la participación casi sin restricciones de la iniciativa privada, creándose la Ley Minera que actualmente se encuentra vigente.

Entre otras medidas cuestionables, encaminadas a atraer la inversión al sector, la mencionada ley impide el cobro de impuestos por parte de las entidades federativas y los municipios a las actividades mineras, además, otorga concesiones de hasta 50 años, con posibilidad de renovarlas por un lapso de tiempo igual, por su parte, la Ley de Inversión Extranjera, permite que para la minería esta inversión llegue al 100%.

Al día de hoy, es difícil precisar que parte del territorio nacional se encuentra ya concesionado a la minería. Según datos publicados por la Comisión para el Dialogo con los Pueblos Indígenas, órgano de la Secretaría de Gobernación, en México, al año 2012, ya se habían otorgado 43 mil 68 concesiones mineras, mismas que en conjunto amparan la posibilidad de desarrollar esta actividad en un área equivalente 95 millones 765 mil 800 hectáreas. Si tomamos en cuenta que el territorio continental del país ocupa una superficie de 195,924,800 hectáreas, tenemos que el 49% del territorio nacional está concesionado a las empresas mineras, las cuales en su mayoría son extranjeras.

Continuando con los datos publicados por la SG, del total de la inversión que se tiene en el sector, el 70 por ciento corresponde a inversión extranjera y tan sólo el 30 por ciento a inversión mexicana. De la inversión extranjera, la canadiense es la predominante, ya que de esta nación viene el 74 por ciento del total de estos recursos económicos, con 207 empresas de un total de 280 que operan en nuestro país.

Es de llamar la atención que los datos presentados por la Secretaría de Economía (SE), dependencia del Ejecutivo Federal que tiene las facultades de formular y conducir la política nacional en materia minera, discrepen de los presentados por la Secretaría de Gobernación por medio de la Comisión para el Dialogo con los Pueblos Indígenas, ya que la SE, en el Anuario Estadístico de la Minería Mexicana 2012, reporta que al 31 de diciembre de 2012 se registraron un total de 26 mil 71 concesiones mineras, que amparan una superficie de 30,872,574.0181 hectáreas, lo que representa poco más del 15 por ciento de la extensión del territorio nacional.

Ya desde aquí tenemos una clara falta de transparencia, es grave que tengamos discordancia en las cifras referentes al área concesionada a la minería, que por una parte presenta la autoridad encargada de otorgar las concesiones mineras y por otra parte, un órgano de la SG, secretaria que tiene las funciones de Ministerio del Interior, con atribuciones para vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales.

Por su parte, investigadores también contradicen los datos presentados por la SE, por ejemplo, Francisco López Bárcenas y Mayra Montserrat Eslava Galicia,¹ dan la cifra de 56,007,756 h, concesionadas a la minería, para el año de 2010, dato que se acerca más al de la SG que al de la SE, es decir, cuando los investigadores y académicos, con los datos disponibles al público, hacen la cuenta del área concesionada, el resultado que les arroja es mayor al reportado por la SE.

Según los datos presentados por la SG tenemos que, por una parte, México ha cedido a intereses extranjeros casi la mitad de su territorio, por la otra, nuestro país ha dejado que este importante sector sea dominado por intereses ajenos a la nación, con una magra participación mexicana.

Si bien es cierto, que estas concesiones encuentran su fundamento en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la propia Ley Minera, lo que es debatible, es si estas concesiones se han hecho en el

espíritu de lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, cuando este precepto constitucional señala que las concesiones son para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar la conservación de los recursos naturales, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

De igual manera valdría la pena valorar si con la entrega de concesiones se respeta lo dispuesto en el mismo artículo 27 constitucional, fracción XX, donde se establece el deber del Estado de promover condiciones para el desarrollo rural integral, generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional.

De igual forma, es cuestionable que la Ley Minera señale que las actividades de exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere la misma ley, sean de utilidad pública y que la actividad minera tenga prioridad sobre cualquier otro uso o aprovechamiento que pueda tener el terreno.

Lo anterior es lo que vemos en el artículo 6° de la ya mencionada ley, que a la letra dice:

“Artículo 6.- La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades.”

El que la minería sea de utilidad pública es cuestionable porque la actividad no se ajusta a la interpretación que da la Suprema Corte de Justicia de la Nación le ha dado desde el punto de vista jurídico al concepto de utilidad. Para la SCJN la ‘tesis de utilidad pública’, en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la ‘utilidad pública’ en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la ‘utilidad social’, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediata a toda la colectividad; y la ‘utilidad nacional’, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional”²

De esta interpretación de la SCJN, no vemos como el negocio multimillonario que para unos cuantos representa la minería, en su mayoría extranjeros, se pueda ajustar a lo que debemos de entender por “utilidad pública”, en pocas palabras, en la minería, no existe ni interés público ni utilidad pública, sólo interés privado y utilidad particular.

Entonces, ¿por qué la Ley Minera señala a la actividad que norma como de utilidad pública? La única explicación viable es el que se le dio esta característica para que en el momento que una empresa minera quisiera trabajar sobre un terreno, no tuviera el menor obstáculo para apropiárselo, ya que ante la oposición de los legítimos poseedores, la minera tiene la opción de “cabildear” con la autoridad y por medio de la figura de expropiación hacer el despojo legal del predio.

Lo anterior crea incertidumbre jurídica entre los propietarios de predios rurales y es a todas luces violatorio del derecho humano a la propiedad, establecido entre otros instrumentos internacionales, en el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual textualmente señala:

“Artículo 17.

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.”

De igual forma, la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege este derecho, ya que lo tutela el artículo 21 en sus dos primeros numerales.

“Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.”

Como hemos expuesto en líneas anteriores, los supuestos de utilidad pública e interés social, para la actividad minera no se ajustan al criterio de la SCJN, de tal forma que no

cabe ignorar los numerales 1 y 2 de la Convención, bajo el argumento de que la minería realmente es una actividad de interés social o utilidad pública.

Aunado a lo anterior, si recordamos el mismo artículo 6° de la Ley Minera determina que las actividades de exploración, explotación y beneficio de los minerales, tienen prioridad sobre cualquier otro uso o aprovechamiento que pueda tener el terreno. Desde nuestro punto de vista, el alcance de esta disposición resulta excesivo porque, como ya dijimos, la actividad minera no es de utilidad pública, como si lo pueden ser otro tipo de actividades que pueden ser relegadas para que los trabajos de extracción de mineral o beneficio de ellos puedan realizarse.

Con base a la disposición anterior, los concesionarios pueden pedir que un terreno ocupado por un pueblo, sea desocupado para que ellos puedan realizar sus actividades; que unos terrenos dedicados a la siembra de alimentos dejen de dedicarse a ello para que la minería se desarrolle; que terrenos dedicados a la actividad forestal o silvicultura corran la misma suerte que los anteriores, incluso cuando dichos terrenos sean parte de un área natural protegida.

En el caso de terrenos de interés para la minería que al mismo tiempo son parte del territorio de una comunidad indígena, esta disposición de la Ley Minera es una aberración jurídica que contradice a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y a tratados internacionales de los que México es país signante.

Al respecto, el tercer párrafo de artículo 2o. de la CPEUM señala que; “Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.” y la fracción V del apartado A del mismo artículo constitucional, mandata a estas comunidades a preservar la integridad de sus tierras, pero, ante una concesión minera, ¿cómo podrían cumplir este mandato?

Además, el cuarto párrafo del ya multicitado artículo 2o. de la CPEUM especifica que “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. ...”, pero, ¿cómo van a ejercer estos pueblos su derecho a la libre determinación, cuando las tierras que han habitado y aprovechado desde épocas ancestrales, son cedidas en concesión a una empresa minera?, ¿acaso el de-

recho a la libre determinación de los pueblos indígenas no tiene que ver con ser de derecho y de facto el que determine en que se ocupará la tierra de la comunidad? Este derecho a la libre determinación los faculta para establecer el cómo utilizar sus tierras, por ejemplo, si ellos deciden que por razones culturales debe de evitarse cualquier uso económico, incluyendo el minero, están en su derecho de evitar la explotación, pese a lo que al respecto exprese la Ley Minera, aunque los preceptos de esta ley puedan ser el fundamento legal para que sus lugares sagrados o de rituales, que contribuyen al mantenimiento de su identidad, sean arrasados o destruidos.

En cuanto a los tratados de los que México es parte, tenemos el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado en 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho de los pueblos indígenas, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en su primer periodo de sesiones de junio de 2006.

A decir de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Convenio es de gran importancia ya que el mismo marca los estándares mínimos de derechos específicos de los pueblos indígenas, que los estados deben de respetar.³

Para este escrito son de destacarse los artículos 13, 15 y 23. El numeral 1 del Artículo 15 especifica de manera clara el derecho preferente de los pueblos indígenas para la utilización de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios. A la letra el numeral 1 de dicho Artículo dice:

“1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.”

Aquí cabe mencionar que por efectos del numeral 2 del Artículo 13 dentro del concepto de tierra se incluye el de territorio, dicho numeral se transcribe a continuación:

“2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.”

En cuanto al artículo 23 del Convenio 169 de la OIT, este en su numeral 1 no tan sólo reconoce el derecho de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales, sino que va más allá al unirlo con el desarrollo económico de estos pueblos. El referido numeral 1 del artículo 23 textualmente señala:

“1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económico. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades.”

Entonces de manera clara se puede ver que el Convenio 169 de la OIT es otro de las normas internacionales vinculantes para nuestro sistema jurídico que dan preferencia a los pueblos indígenas en cuanto al aprovechamiento de los recursos naturales y este derecho preferencial no tan sólo tiene que ver con la preservación de su cultura, sino también, con el desarrollo económico.

Es también de tenerse en cuenta que como parte de los mecanismos que tiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para formar su jurisprudencia se tienen las sentencias de casos particulares, es decir, lo que la CIDH resuelve para un caso particular pasa a formar parte de la jurisprudencia de dicha corte.

Esto en el caso de nuestro país es importante, porque nuestra SCJN ha determinado que la jurisprudencia de la CIDH es vinculante para nuestro sistema jurídico, esto lo podemos ver en la Contradicción de Tesis 293/2011. “SCJN determina que las normas sobre derechos humanos contenidas en Tratados Internacionales tienen rango constitucional”, misma que entre otras cosas especifica que:

“... en cuanto al segundo tema relativo al valor de la jurisprudencia emitida por la Corte IDH, el Tribunal Pleno determinó por mayoría de 6 votos, que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para todos los órganos jurisdiccionales, siempre que dicho precedente favorezca en mayor medida a las personas.

Así, los criterios jurisprudenciales de la Corte IDH, son vinculantes con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, pues constituyen una extensión de los tratados internacionales que interpreta, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos previstos en ellos.”

Esto viene a colación porque la CIDH a determinado que: “La ocupación de un territorio por parte de un pueblo o comunidad indígena tampoco se restringe al núcleo de casas; “por el contrario, el territorio incluye un área física conformada por un núcleo de casas, recursos naturales, cultivos, plantaciones y su entorno, ligados en lo posible a su tradición cultural” (CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Yakye Axa vs Paraguay. Referidos en: Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 120(h)).

En esta misma medida, la relación entre los pueblos indígenas y sus territorios no se limita a las aldeas o asentamientos específicos; el uso y ocupación territorial por los pueblos indígenas y tribales “va más allá del establecimiento de aldeas específicas e incluye tierras que se utilizan para la agricultura, la caza, la pesca, la recolección, el transporte, la cultura y otros fines” (CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 129).”

“Así, cualquier distinción legal que privilegie los derechos de propiedad de terceros frente a los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y tribales es incompatible con los artículos 21 y 2 de la Convención Americana; por ejemplo, la Corte Interamericana concluyó que tal era el caso en Surinam, donde el sistema jurídico usaba el término “derechos fácticos” o “derechos de hecho” para distinguir los derechos indígenas de los derechos “de jure” de los tenedores de títulos reales y otros derechos de propiedad registrables, reconocidos y emitidos por el Estado: “Esta limitación al reconocimiento del derecho de los integrantes del pueblo (indígena o tribal) para gozar plenamente del territorio que han poseído y ocupado tradicionalmente es incompatible con la obligación del Estado conforme al artículo 2 de la Convención para hacer efectivos los derechos consagrados en el artículo 21 de dicho instrumento”. (Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Pre-

liminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 110).”

De tal forma que el que la Ley Minera al señalar que las actividades normadas por la misma “tienen prioridad sobre cualquier otro uso o aprovechamiento que pueda tener el terreno”, es violatorio de los tratados internacionales sobre derechos humanos que México ha firmado, tanto para las comunidades indígenas como para el resto de la población.

Retomando el texto del artículo 6° de la Ley Minera, recordemos que el mismo termina señalando que **“única-mente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades.”** Lo cual quiere decir que se establece una prohibición para que los estados o municipios puedan imponer contribuciones por las actividades mineras, con lo cual se priva a los estados y municipios de algún ingreso por actividades de particulares que solo benefician a estos, como si lo hacen con cualquier otra persona física o moral.

El problema se agrava si a la expresión final “estas actividades” se incluyen todas las actividades relativas a la exploración, explotación y beneficios mineros, pues incluiría, por ejemplo, permisos de uso de suelo, o uso de caminos.

Al respecto, hay que decir que una ley federal no es el ordenamiento adecuado para prohibir o restringir facultades a los Estados y municipios, pues éstos se encuentran determinadas en la CPEUM. Por esta razón esta disposición puede resultar anticonstitucional. Por señalar un ejemplo de lo anterior, ante el texto de la fracción IV del artículo 115 de nuestra Carta Magna, queda en claro que la Ley Minera en su artículo 6° contradice el texto constitucional, ya que dicho artículo 115 fracción IV, a la letra dice:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, 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:

...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

....”

Entonces, la Ley Minera está sobrepasando su ámbito de competencia al normar cuestiones hacendarias sobre una porción del territorio que bien podría estar en el orden del 49% del mismo, y también importante, esta Ley está sobre limitándose, al contradecir a la CPEUM.

De todo lo anteriormente señalado en el presente escrito, se puede deducir que según los datos presentados por la SG tenemos que México ha cedido a intereses extranjeros casi la mitad de su territorio, que las entidades federativas y sus municipios han perdido su soberanía en gran parte de sus demarcaciones, y además, nuestro país ha dejado que este importante sector sea dominado por intereses ajenos a la nación, con una magra participación mexicana.

En otro orden de ideas, las consecuencias sociales que genera la minería son de tomarse en cuenta, frecuentemente la minería acarrea división, confrontación, conflictos comunitarios y familiares; destrucción de los valores y costumbres tradicionales, de la solidaridad y la unidad de las familias.

México es uno de los cuatro países de América Latina que acumulan más conflictos socio ambientales provocados por empresas mineras en cuanto a contaminación, restricción o escasez de agua, falta de consulta previa a las comunidades, disputas territoriales, desplazamiento de pueblos originarios, cambios de uso de suelo, violaciones de derechos humanos e incumplimiento de políticas de responsabilidad social corporativa, según señala un estudio efectuado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

La Cepal advierte que pese al crecimiento minero en México persiste la pobreza en sus diferentes modalidades (alimentaria, patrimonial y de capacidades) en varias entidades federativas, donde se ha desarrollado la industria, como son los casos de Guerrero y San Luis Potosí, que aportan el 13 y 7 por ciento de la producción de oro.

En el estudio de la Cepal, para el caso de México, se enlistan casos de conflicto social por minería a cielo abierto, pero también por exposición a metales pesados, conflictos territoriales, disputa por ocupar zonas arqueológicas y problemas de precios en la compra de terrenos, entre otros.

A la par del crecimiento que han experimentado la industria minera y las ganancias de las compañías en América Latina, gracias a la apertura comercial que permitió ampliar la inversión extranjera, las concesiones para la explotación de minerales y metales, así como su exportación, los costos económicos y financieros también se han acrecentado y uno de los más preocupantes es el relacionado con los pasivos ambientales que han aumentado de forma acelerada.

Lo anterior nos lleva a considerar los efectos que para el ambiente tiene la actividad minera, los cuales son de gran magnitud, simplemente la minería acaba con amplios ecosistemas. Por ejemplo, el cerro de San Pedro, símbolo del escudo de San Luis Potosí, ha desaparecido debido a la explotación de la mina de oro y plata de Minera San Xavier.

Conjuntamente, durante sus operaciones esta mina ha utilizado diariamente 32 millones de litros de agua mezclada

con 16 toneladas de cianuro, cifras que para los profanos a esta industria suenan irreales, pero que suelen ser comunes.

La minería es la industria de mayor consumo de agua, altera el nivel freático y desplaza las aguas subterráneas. Contamina el agua superficial y subterránea con sales minerales, sulfatos, nitratos, óxidos, aceites, grasas, lubricantes, químicos, explosivos y metales pesados (arsénico, plomo, cadmio, cromo, cianuro y mercurio).

Los desechos y las presas de jales almacenan contaminantes que se evapora y la absorben los follajes, los árboles y las plantas; otra se escurre a los ríos o arroyos, o se filtra al subsuelo contaminando aguas y pozos, y otros quedan atrapados en las presas.

No son excepcionales los casos donde se producen filtraciones, derrames o fugas de aguas contaminadas, simplemente, recordemos que hace apenas un semestre se dio un derrame de más de 40 mil metros cúbicos de solución de ácido sulfúrico en aguas del río Bacanuchi en la zona de Río Sonora, procedentes de la mina de Cananea, desastre ecológico causado por la falta de mantenimiento y negligencia de la empresa minera.

En términos generales, en la minería, la explotación de agua provoca desertificación masiva, sequías, agotamiento de fuentes de agua y deja el vital líquido inservible para el consumo humano o para la agricultura, siendo imposible dejarla en el mismo estado en el que se encontraba.

Otros impactos ambientales se dan desde las fases de exploración hasta la de beneficio, el aire es contaminado, el uso de explosivos emite polvo y material particulado que se transporta por el viento. Igualmente los químicos y sustancias tóxicas como anhídrido sulfuroso, arsénico, nitrato de amonio, diesel, solventes, acetileno, anhídrido carbónico comprimido, etc., que generan diversos síntomas de enfermedades en las vías respiratorias. Se emiten gases y vapores tóxicos (como dióxido de azufre, de carbono y metano); lluvia ácida; contaminación del aire por la extracción, la excavación, el transporte y transferencia de materiales; el polvo de los caminos sobre casas, escuelas, y sobre los cultivos lo que asfixia a las plantas, árboles y toda producción agrícola impidiendo su reproducción y la generación de alimentos locales.

La contaminación del agua, del aire, la erosión, la deforestación, la pérdida de arroyos y agua de los pozos, entre

otros factores, disminuye drásticamente las posibilidades de producir diversos cultivos.

La minería inevitablemente degrada, contamina o desaparece totalmente los suelos, sobre todo cuando se desarrolla a cielo abierto, ya que desaparecen para siempre millones de hectáreas de suelos. Cada centímetro de suelo fértil necesita de 300 a 1,200 años para formarse por las acciones físicas, químicas y biológicas sobre la roca madre, por lo que la reforestación es imposible en un terreno sin suelos, con agua contaminada y drenaje ácido, y menos la rehabilitación de los hábitats acuáticos.

Todos estos efectos sociales y ambientales son inherentes a la minería y afectan gravemente la calidad de vida de los habitantes de las áreas circunvecinas.

Retomando el tema del régimen fiscal para la minería, México se ha convertido en un paraíso fiscal para estas empresas. Los países de América Latina, sin exceptuar a México, han seguido las recomendaciones del Banco Mundial en materia de política fiscal minera, por lo que no están recibiendo un trato justo por las contribuciones de la minería en impuestos y regalías.

Desde la conceptualización en el trato fiscal que recibe la minería se tiene serias diferencias entre México y los países desarrollados. Por ejemplo, en Canadá hay diez provincias y diez regímenes mineros diferentes, ya que cada una de estas provincias tiene la facultad de imponer impuestos directos, de hecho, las mineras que operan en este país pagan impuesto federal, provincial o territorial y municipal. Mientras que en nuestro país, como ya señalamos, de forma contraria a la Constitución, estados y municipios están imposibilitados de grabar alguna de las actividades referentes con esta industria extractiva.

En Canadá, una empresa minera paga una cantidad considerable de impuestos según cada uno de los regímenes existentes, como podemos apreciar a continuación con datos del 2012.

- Agnico-Eagle Mines Ltd., la concesión de 796 hectáreas de la mina de oro Lapa en Quebec, a una tasa provincial de 16%, representa un monto anual pagado al erario público de \$352,618,508 MXN de sus utilidades brutas, equivalentes a \$2,203,865,676 MXN.

- Para Almaden Minerals Ltd. la concesión de 2,607 hectáreas de la mina de oro y plata Nicoamen River en

Columbia Británica a una tasa provincial de 13%, representa un monto anual pagado al erario público de \$216,158,670MXN de sus utilidades brutas equivalentes a \$1,662,759,000 MXN.

- En el caso de Amex Exploration Inc., la concesión de 4,260 hectáreas de la mina de oro y plata The Perron en Quebec a una tasa provincial de 16%, representa un monto anual pagado al erario público de \$10,544,531 MXN de sus utilidades brutas equivalentes a \$65,903,321 MXN.

- Para Bold Ventures Inc., la concesión de 24,848 hectáreas de la mina de oro y plata Ring of Fire en Ontario a una tasa provincial de 10%, representa un monto anual pagado al erario público de \$56,481,020 MXN de sus utilidades brutas equivalentes a \$564,810,200 MXN.

- Para Canarc Resource Corp., la concesión de 1,196 hectáreas de la mina de oro New Polaris en la Columbia Británica a una tasa provincial de 13%, representa un monto anual pagado al erario público de \$348,950,430 MXN de sus utilidades brutas equivalentes a \$2,684,234,082 MXN.

- Por último, en el caso de Agnico-Eagle Mines Ltd., la concesión de 1,828 hectáreas de la mina de oro y plata La Ronde en Quebec a una tasa provincial de 16%, representa un monto anual pagado al erario público de \$810,233,326 MXN de sus utilidades brutas equivalentes a \$5,063,958,287 MXN.

En contraparte, en nuestro país las cantidades que pagan al fisco las empresas mineras son mínimas, por ejemplo, también con datos del 2012, tenemos que:

- Para First Majestic Silver Corp., la concesión de 4,000 hectáreas de la mina de plata La Encantada en Coahuila, significó un monto anual pagado al erario público de 68,160 pesos, lo cual representó 0.004% de sus utilidades brutas equivalentes a \$1,464,679,535.00 MXN.

- Para Fortuna Silver Mines Inc., la concesión de 30,000 hectáreas de la mina de oro y plata San José en Oaxaca, significó un monto anual pagado al erario público de 4 252 800 pesos, lo cual representó 0.20% de sus utilidades brutas equivalentes a \$2,124,636,500.00 MXN.

- En el caso de Timmins Gold Corp., la concesión de 70,986 hectáreas de la mina de oro TMM Fracc. 1 en

Sonora, significó un monto anual pagado al erario público de 809 244 pesos, lo cual representó 0.039% de sus utilidades brutas equivalentes a \$2,061,161,335 MXN.

- Para Starcore International Mines Ltd., la concesión de 12,992 hectáreas de la mina de oro y plata San Martín en Querétaro, significó un monto anual pagado al erario público de 3,241,244 pesos, lo cual representó 0.44% de sus utilidades brutas equivalentes a \$722,982,300.00 MXN

- En el caso de Aurico Gold Inc., la concesión de 3,665 hectáreas de la mina de oro El Chanate en Sonora, significó un monto anual pagado al erario público de 129,154 pesos, lo cual representó 0.013% de sus utilidades brutas equivalentes a \$2 933 388 445.00 MXN.

- Por último, para Agnico-Eagle Mines Limited, la concesión de 56,000 hectáreas de la mina de oro Pinos Altos en Chihuahua, significó un monto anual pagado al erario público de 954,000,240 pesos, lo cual representó 0.016% de sus utilidades brutas equivalentes a \$5 716 177 109.60 MXN.

Ante estas comparaciones no es de sorprender que en las evaluaciones de 2009 y 2010, llevadas a cabo por Behre Dolbear & Company Inc., empresa especializada en dar asesoría al sector minero, a nivel mundial, México resulte un paraíso para las compañías mineras. A decir de Behre Dolbear & Company Inc., las empresas que inviertan en México pueden esperar que sus proyectos de desarrollo avancen sin interferencia, con un fuerte apoyo gubernamental para las actividades de exploración minera implementado por las dependencias que tienen a su cargo administrar y asistir a la industria, **y un régimen fiscal de los más favorables.**

La situación fiscal de la minería, a todas luces injusta para nuestro país, llevó a que como parte de las reformas fiscales presentadas en el 2013, se establecieran nuevos impuestos a esta actividad. Siendo los mismos, el impuesto especial sobre la minería, que aplica una tasa del 7.5% a la diferencia positiva que resulte de disminuir de los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, las deducciones permitidas en la Ley del Impuesto sobre la Renta. Además del derecho extraordinario sobre minería, aplicando la tasa del 0.5% a los ingresos derivados de la enajenación del oro, plata y platino y el derecho adicional sobre minería.

El derecho adicional sobre minería, busca acotar el abuso de muchos concesionarios que mantienen explotaciones inactivas, impidiendo que otros las trabajen. La base está constituida por las actuales cuotas aplicables al derecho sobre minería. El nuevo tributo es de 50% sobre las citadas cuotas, para los concesionarios que no llevan a cabo obras y trabajos de exploración o explotación durante dos años continuos dentro de los primeros once años de vigencia” de la concesión o asignación. Si la situación se mantiene en el duodécimo año o posteriores, la tasa se incrementará a 100 por ciento de las cuotas.

Con el 80% de lo recaudado con estos tres nuevos impuestos, que desde 2014 graban la actividad, se ha constituido el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros. Del total de este fondo, los municipios en los que se realiza la extracción de los minerales se reparten el 62.5% y el 37.5% restante, se le entrega a los estados en que se encuentran dichos municipios.

Con datos de la Secretaría de Economía que se dieron a conocer a los medios de comunicación social, sabemos que lo recaudado para el FDRSEMM en su primer año haciende a 4 mil 744.4 millones de pesos.

Si recordamos, los 4 mil 744.4 millones de pesos son el 80% de lo recaudado por los nuevos impuestos mineros, por lo que podemos deducir que el total de lo ingresado a las arcas de la nación por los tres impuestos a la minería antes señalados ronda en alrededor de los 5 mil 930.5 millones de pesos, por lo mismo, la federación debe de haberse quedado con 1 mil 186.1 millones de pesos.

Es claro que el hecho de que las entidades federativas y los municipios en los que se realiza la extracción de los minerales reciban de las mineras una cantidad importante de recursos vía la recaudación fiscal es de elemental justicia, ya que estos son los que absorben entre otros los problemas sociales y ecológicos que genera la actividad minera, lo que no queda claro es el por qué el Gobierno Federal se queda con el 20% de estos recursos para utilizarlos de manera discrecional.

Si bien todo lo que se encuentra en el subsuelo es propiedad de la nación, por conceptos de minería el Gobierno Federal cobra otros impuestos que ya existían antes de la reforma del 2013 para el ejercicio fiscal 2014, la lógica de los nuevos impuestos es la de retribuirle a estados y municipios las afectaciones que le causa la minería, por lo que lo justo sería que estos estados y municipios recibieran el to-

tal recaudado por los nuevos impuestos mineros y que la federación utilizara la parte que le corresponde en obras de infraestructura que beneficiaran a estos estados, evitando que se destinen al gasto corriente.

Por lo anteriormente expuesto, y en ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el segundo párrafo del artículo 275 de la Ley Federal de Derechos, se deroga el primer párrafo, se reforma y adiciona el segundo párrafo del artículo 6o. de la Ley Minera

Primero. Se reforma el primer párrafo y se derogan el tercero, cuarto y quinto párrafos del artículo 268, y se reforman el primero, segundo y tercer párrafo del artículo 275, todos de la Ley Federal de Derechos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 268. Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán anualmente el derecho especial sobre minería, aplicando la tasa del **10% sobre las utilidades brutas considerando la totalidad de las concesiones o asignaciones de las que sea titular**, mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria a más tardar el último día hábil del mes de marzo del año siguiente a aquel al que corresponda el pago.

...

(Se deroga)

(Se deroga)

(Se deroga)

...

Artículo 275. La federación, los Estados y el Distrito Federal participarán en los ingresos de los derechos sobre minería a que se refieren los artículos 263 y 267 de esta Ley, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluirá en la recaudación federal participable,

la recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de esta Ley, y se destinará en un **100% al Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, el cual se distribuirá, en un 35% a los municipios y demarcaciones del Distrito Federal en los que tuvo lugar la explotación y obtención de sustancias minerales, en un 35% a la entidad federativa correspondiente y el 30% a la Federación. Estos recursos por ningún motivo podrán destinarse al gasto corriente.**

La distribución de estos recursos **entre la federación**, los municipios y demarcaciones del Distrito Federal, y entre las entidades federativas correspondientes, se determinará con base en el porcentaje del valor de la actividad extractiva del municipio o demarcación del Distrito Federal correspondiente, respecto del valor total de la actividad extractiva en el territorio nacional, de acuerdo al registro estadístico de producción minera que para tales efectos elabore la Secretaría de Economía en el año que corresponda.

...

...

...

Segundo. Se deroga el primer párrafo y se reforma el segundo párrafo del artículo 6o. de la Ley Minera, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 6. (Se deroga)

El aprovechamiento de los terrenos para la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley, no podrá ser preferente frente a las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

...

...

...

Transitorios

Artículo Primero. La reforma al artículo 275 Ley Federal de Derechos entrará en vigor el 1 de enero de 2016, previa publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Las reformas a la Ley Minera entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Tercero. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas:

1 López Bárcenas, Francisco. Mayra Montserrat Eslava Galicia. “El mineral o la Vida. La legislación minera en México”, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, Pez en el árbol editorial, 1° edic., México 2011.

2 Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. “Estudio sobre las industrias extractivas en México y la situación de los pueblos indígenas en los territorios en que están ubicadas estas industrias”, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, 12° período de sesiones, Nueva York, 20 a 31 de mayo de 2013.

(1012237. 945. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Quinta Sección – Otros derechos fundamentales, Pág. 2228. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1012/1012237.pdf>

3 Cepal. “El panorama social de América Latina, 2006.”

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de febrero de 2015.— Diputado Jaime Bonilla Valdez (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Economía, para dictamen.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma los artículos décimo sexto y décimo octavo transitorios del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 10 de febrero de 2014, a cargo de la diputada Margarita Elena Tapia Fonllem, del Grupo Parlamentario del PRD

Quienes suscriben, diputado integrantes de diversos grupos parlamentarios de la LXII Legislatura del Congreso de la

Unión, 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, someten la presente iniciativa al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El 10 de febrero de 2014 fue publicado el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, el cual, entre muchas modificaciones, contiene la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en una Fiscalía General de la República (FGR).

Como establece el dictamen respectivo, el objeto es crear “una fiscalía general que asuma la función de investigar la comisión de ilícitos, perseguir a los probables responsables y procurar la impartición de justicia al presentar las causas correspondientes ante los tribunales. Dicha fiscalía estaría a cargo de un titular electo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado la República o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. La Fiscalía General contaría con un consejo responsable de la administración, vigilancia, disciplina y servicio profesional de carrera de los integrantes de la institución, correspondiendo a la ley señalar las normas y bases correspondientes a dicho funcionariado (sic) y otorgar a la Fiscalía Electoral el carácter de organismo público autónomo cuyo titular sería nombrado en forma similar al titular de la Fiscalía General, salvo que en este caso la propuesta correspondería al propio Fiscal General”.

Como se discutió en su momento, resultaría un contrasentido aprobar la autonomía de la FGR, con un nuevo procedimiento, y no hacer uso de éste durante el proceso de entrada en vigor de las reformas. Sin embargo, persistió en el artículo decimosexto transitorio, la disposición de que las reformas relativas a la FGR “entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República”. Asimismo, que “El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este decreto fiscal general de la Repú-

blica por el tiempo que establece el artículo 102, apartado A de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo”.

Cabe destacar que la autonomía del Ministerio Público, organizado en un órgano de procuración de justicia, es una propuesta de larga data por parte del sector académico, la sociedad civil y de diversos partidos políticos por lo menos en las pasadas dos décadas.

En la aplicación institucional del concepto de autonomía, Paolo Grossi define esta facultad en sentido subjetivo y objetivo: como una forma de división del poder que faculta a la persona o entidad que lo posee a gobernarse por sí misma, sin que se le pueda considerar como soberanía, por lo que debe ser entendida como la distribución de competencias sobre determinadas materias¹.

Es decir, soberanía y autonomía son conceptos excluyentes entre sí, puesto que la soberanía rodea al titular de un absoluto que lo aísla, mientras que la autonomía –ya sea de un individuo o un ente– le obliga a mantener una estrecha relación con otros que lo limitan por la esfera a la que pertenecen o las facultades que poseen, permitiéndole mantener su independencia relativa.

Ante ello, la autonomía es más que el ejercicio de competencias descentralizadas, ya que con ella se ejerce un mayor margen de decisión sin suponer actividades del todo independientes, puesto que tiene un marco determinado y funciones concretas y específicas.

Es decir, la autonomía de un órgano implica que es sujeto de derecho y obligaciones, capaz de adquirir, de demandar y, en general, de realizar actos jurídicos frente a terceros, es decir, goza de personalidad jurídica².

El doctor Jaime Cárdenas Gracia, destacado constitucionalista y pionero en el tema de los órganos autónomos en nuestro país, ha definido los siguientes criterios de autonomía de los mismos: funcional; financiera; integración y estatuto de los titulares; apoliticidad; inmunidades; responsabilidades; transparencia; intangibilidad, y de garantías sobre responsabilidades administrativas³.

De acuerdo con José Luis Caballero, “la autonomía también se ejerce, paradójicamente, por la participación de alguno o algunos de los poderes en la dinámica propia de los órganos constitucionales autónomos, de manera especial en el nombramiento o ratificación de sus funcionarios...”.

De esta manera, la “...participación del Poder Legislativo en la designación de los titulares es primordial para asegurar imparcialidad, capacidad técnica, vinculación con la sociedad; lo ideal es que mayorías calificadas de legisladores lleven a cabo todo el proceso de propuesta y designación”⁴.

En diciembre de 2014, en esta Cámara, se discutió a toda prisa el dictamen que expide la Ley de la Fiscalía General de la República, en el que saltan a la vista diversos espacios de discrecionalidad, que ponen en entredicho la autonomía de la FGR y su capacidad de cumplir las funciones constitucionales que tiene asignadas, temas sobre los que propusimos diversas modificaciones que no fueron atendidas.

Con dicha propuesta, de ser aprobada por el Senado, se abrogaría la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que es sustituida por la Ley de la Fiscalía General, que pierde el carácter de “orgánica”, por lo que se elude la posibilidad de incidir en la estructura institucional de la FGR. No es un argumento válido que la autonomía de la fiscalía impide que el Poder Legislativo se inmiscuya en su estructura orgánica *ex ante*, pues ese mismo estatuto le fue conferido por reforma a la Carta Magna. Por el contrario, el diseño institucional del Legislativo debe garantizar el máximo acceso a la justicia de este nuevo órgano.

La obligación constitucional y convencional de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos sólo se establece de manera abstracta en las obligaciones y bases generales de la fiscalía. No hay instrumentos de investigación de oficio, expeditéz, protección a víctimas, suplencia de la queja, por decir sólo algunos que podrían contemplarse para la prevención, investigación, sanción y reparación integral de todas las posibles violaciones a derechos humanos.

No se contemplan obligaciones nuevas de la fiscalía respecto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para colaborar con informes sobre las actuaciones, acceso para realizar visitas o respuesta inmediata sobre la situación jurídica o el estado de salud de personas bajo su custodia, por citar sólo algunas posibilidades.

La fiscalía no tiene ningún instrumento para investigar posibles violaciones a derechos humanos por parte de su personal a personas detenidas o vinculadas a proceso penal, mucho menos para aplicar las medidas conducentes en reparación integral que contempla la Ley General de Víctimas cuando la fiscalía sea la responsable. Tampoco existen

mecanismos especiales para investigar con prontitud y eficacia violaciones a derechos humanos de otros órganos del estado. Esto, por sí mismo, cancela la posibilidad de que la fiscalía cuente con autonomía respecto a otros poderes públicos.

Una fiscalía independiente no puede conservar la facultad discrecional de sustituir la prisión preventiva oficiosa, pues el imputado y su defensor deberían tener la posibilidad de acreditar su disposición a colaborar con la autoridad ante el juez y, si éste lo concede, la medida cautelar implicaría un mayor respeto a la presunción de inocencia que la prisión preventiva oficiosa. Esto permitiría un equilibrio entre el Ministerio Público y la parte acusada, pues el hecho de que aquél sea “representación social” no implica una preponderancia sobre los derechos de la parte acusada que, en el incipiente sistema penal adversarial, no debe soportar en sí la carga de la prueba.

No existen disposiciones explícitas para la prevención, investigación y sanción de la tortura con arreglo a la Ley Federal para prevenir y sancionar la Tortura y las convenciones relativas. Solamente se impone como obligación de los agentes del Ministerio Público Federal (MPF) en el artículo 31, fracción VI: “impedir, por los medios que tuvieren a su alcance y en el ámbito de sus atribuciones, que se infrinjan, toleren o permitan actos de tortura física o psicológica u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes”.

No existe ninguna regla para perseguir los delitos de tortura durante la detención, presentación, declaración, traslado y consignación, que en su mayor parte son adjudicables a agentes de investigación. No se hace explícita la obligación de exámenes médicos independientes ni de aplicar el Protocolo de Estambul como disponen actualmente las directrices del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de posible Tortura y/o Maltrato de la Procuraduría General de la República publicado en 2003.

A pesar de esta normativa, de 2003 a 2013 la PGR sólo aplicó un promedio de 47.2 peritajes de acuerdo al protocolo de Estambul anualmente, de los cuales sólo un promedio de 5.7 anualmente revelaron que existían indicios de tortura. De acuerdo con los datos del informe en la materia de Amnistía Internacional, en los últimos ocho años se emitió un promedio anual de 0.88 sentencias condenatorias por tortura en el ámbito federal, lo que ilustra que el problema no ha sido atendido en lo absoluto, en especial, de-

bido a la negligencia de la PGR para integrar ante los jueces los expedientes sobre este delito.

Tan sólo en 2013, la CNDH recibió mil 505 quejas por tortura, que no sólo deberían ser investigadas por el órgano protector de derechos humanos, sino ser objeto de averiguaciones del ámbito penal, que están contempladas en la LFPST y que raramente se ejercen. De mantenerse esa tendencia, sólo 1 de cada mil 720 quejas por tortura ante el órgano no jurisdiccional derivaría en una pena corporal para el responsable.

Se delega en el fiscal una facultad extralimitada para determinar cuáles serán los parámetros por los que se cumpla la facultad constitucional de atraer los casos de delitos contra la libertad de expresión, lo que significa una abdicación de las facultades del legislativo ante un conjunto de derechos que han sido objeto de reformas muy relevantes como el propio decreto sobre los delitos contra la libertad de expresión y la expedición de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

De tal manera, en la ley proyectada se dejan grandes espacios de discrecionalidad, que en virtud del desempeño del actual titular de la PGR siembran dudas acerca de su capacidad para encabezar una gestión autónoma, ciudadana y comprometida con los derechos humanos.

Un tema de extrema gravedad que no ha atendido la actual administración, y en particular la PGR, es el de las personas desaparecidas. De acuerdo con las estimaciones publicadas por el periodista Homero Campa y el académico Carlos Bravo Regidor, según las bases de datos de Registro Nacional de Personas Desaparecidas, 9 mil 384 personas habrían desaparecido en lo que va del sexenio, lo que significa que ocurre un caso cada hora y 52 minutos⁵.

Ante ello, la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas ha avanzado en diversos lineamientos y acciones, pero aún muy lejos de responder a las dimensiones de esta problemática. El sistema de bases de datos, según la encargada de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, sería funcional a nivel nacional al terminar 2015. Mientras tanto, las cifras sobre la búsqueda y la investigación de casos de personas desaparecidas permanecen en 562 casos asignados a la Unidad, con sólo 97 hallazgos de personas vivas o muertas, de un total de más de 23 mil personas.

Cabe recordar que la CNDH acumuló 487 expedientes de queja contra la PGR en 2014, y durante 2013, 735; asimismo, durante los dos años de gestión del actual titular, la CNDH le ha dirigido 9 recomendaciones. Son varios los casos de violaciones a derechos humanos en los que existen señalamientos concretos sobre diversas fallas en la actuación de la PGR.

Treinta y dos días después de las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en Iguala y Cocula, Guerrero, en contra de estudiantes pertenecientes a la escuela normal rural Raúl Isidro Burgos, de Ayotzinapa, los días 26 y 27 de septiembre de 2014, el titular del Ejecutivo decidió recibir a las familias de las víctimas en Los Pinos, sin haberse trasladado al lugar de los hechos y sin actuar con la debida celeridad, hecho que ha generado en la opinión pública una desconfianza irreparable ante diversas instituciones públicas, entre las cuales se encuentra la PGR y su actual titular.

Tal como lo ha dicho Amnistía Internacional, la PGR “ha fallado en investigar adecuadamente todas las denuncias de complicidad de las fuerzas armadas y otras autoridades en la desaparición forzada de los 43 estudiantes de la escuela normal de Ayotzinapa”⁶.

Si bien es cierto que diversas personas han sido detenidas por encontrarse relacionadas con los hechos, ninguna de ellas está siendo procesada por desaparición forzada, a pesar de que las investigaciones han revelado la participación de autoridades de los tres niveles de gobierno.

Por otro lado, la participación del Ejército en los hechos tampoco ha sido esclarecida, a pesar de que las familias de los desaparecidos así como las organizaciones defensoras de derechos humanos que las acompañan, han exigido de manera reiterada que dicha línea de investigación sea agotada exhaustivamente.

A pesar de estas irregularidades la PGR, a través de su titular, ha insistido en reafirmar la hipótesis de que los estudiantes fueron secuestrados en Iguala, trasladados y quemados en el basurero municipal de Cocula, para ser finalmente arrojados al río San Juan en dicho municipio, sin contar con las pruebas científicas suficientes para confirmar los hechos.

Ante ello, el pasado 7 de febrero, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) indicó, a través de un comunicado⁷, que pone en duda la investigación llevada a cabo por la PGR, estableciendo que las conclusiones que han

brindado son prematuras y están basadas en un análisis sesgado de la evidencia disponible, intentando ajustar las evidencias forenses a la versión oficial.

De acuerdo con el EAAF, la presentación de las conclusiones gubernamentales ha omitido la consideración de que no existe evidencia forense que vincule a los estudiantes desaparecidos con los restos humanos encontrados en el basurero de Cocula, a pesar de que existe evidencia de que algunos de los restos que se han encontrado en dicho sitio pertenecen a víctimas no relacionadas con este caso.

A través de las investigaciones realizadas por la PGR, bajo la dirección de Jesús Murillo Karam, el gobierno ha sostenido el caso principalmente en los testimonios autoinculpatorios de las personas detenidas, con evidencia forense muy limitada, y enfrentando diversas irregularidades que podrían generar el desechamiento de pruebas que fueron obtenidas violando la cadena de custodia correspondiente.

La respuesta inmediata de la PGR pareciera encaminado a desestimar el trabajo del EAAF y a desacreditar la reputación internacional del mismo, en lugar de realizar un trabajo comparativo exhaustivo y analizar las recomendaciones emitidas por el equipo forense argentino.

Acerca del caso de 22 personas presuntamente asesinadas por elementos militares el 30 de junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, comunidad de San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya, estado de México, la CNDH elaboró la Recomendación 51/2014, en reclasificación como asunto de violaciones graves, dentro de la cual se dirigieron varias observaciones a la PGR. El común denominador es el llamado para agilizar el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, pues no fue sino hasta el 23 de septiembre de 2014 que se iniciaron las averiguaciones previas por homicidio contra elementos militares, ello a pesar de que la carpeta de investigación le fue turnada desde el 3 de julio del mismo año. Asimismo, considera que la falta de atención y reconocimiento como víctimas a los familiares de los fallecidos, aunado a lo anterior, constituye una vulneración del derecho al acceso a la justicia.

Contrario a lo que asentó la CNDH, según la cual entre 12 y 15 personas pudieron haber sido ejecutadas arbitrariamente, la PGR sigue sosteniendo la hipótesis de que sólo 8 personas fueron asesinadas de esa forma. Además, no ha entregado la información pública acerca de las investigaciones a mandos militares involucrados en los hechos de Tlatlaya.

Un caso que ha despertado particular indignación entre las organizaciones defensoras de derechos humanos es el de Alberta Alcántara Juan y Teresa González Cornelio, mujeres de la etnia otomí, recluidas desde 2006 hasta 2010, por el supuesto delito de secuestro en contra de seis federales y posesión de cocaína. Este caso palmario de uso discrecional de la procuración de justicia comenzó a resolverse con la liberación de las mujeres en el año 2010.

Sin embargo, en 2014 la PGR impugnó la resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que ordenó un pago de indemnizaciones por el daño causado por la aprehensión, con los pretextos de que “la PGR no es el Estado mexicano” y que “se tendría que indemnizar a todas las personas que sean absueltas en un proceso penal”⁸. Esto demuestra la indiferencia del procurador ante los derechos de las víctimas a recibir una reparación integral en un caso paradigmático, que aún continúa en litigio.

Por otro lado, organizaciones de la sociedad civil han reclamado a la PGR la reticencia a atender los casos de violencia contra periodistas y medios de comunicación a través de la Fiscalía Especializada en la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión. La obligación que deriva de reforma a la legislación secundaria (aprobada en esta LXII Legislatura) para regular la atracción de estos casos ha sido desatendida, entre otros, en el caso del periodista Moisés Sánchez, quien fue desaparecido de manera forzada y después asesinado en Veracruz, de acuerdo a la prestigiada organización Artículo 19⁹.

Al haber sido nombrado al titular de la PGR por el procedimiento vigente en ese momento (por el Ejecutivo con la ratificación del Senado), el primer fiscal encarnará la continuidad de un procedimiento anterior, con lo que tendrá un estatuto híbrido, como un procurador integrante del gabinete y como el titular de un órgano autónomo.

Es decir, el actual ocupante de la Presidencia de la República conserva el “derecho de designación”, mismo que no será reformado en la práctica hasta que sea removido u ocurra su ausencia definitiva, en su caso, o bien pasen nueve años a partir de la entrada en vigor de la reforma política-electoral.

A este respecto, Cárdenas Gracia ha dicho que el “derecho de designación tiene consecuencias políticas importantes, pues mediante él el presidente “uniforma” al órgano de estado, lo que impide el control al Ejecutivo, la pluralidad, la confianza en la institución”¹⁰.

De tal forma, la continuidad del titular de la PGR en la FGR vulneraría al menos dos principios de la autonomía pretendida: el de las cualidades de la integración, al no ser examinado ni designado por una mayoría calificada del Senado de la República, y el carácter apolítico, pues su presencia en la FGR deriva, sin motivación alguna, simplemente del hecho de haber fungido como procurador en un nombramiento presidencial, que –por cierto–, lo obligó a separarse de su cargo como representante popular por el partido político gobernante. Con ello, la fiscalía será una mera ficción del texto constitucional vigente, lejos de las intenciones del legislador para crear una institución autónoma.

De esta forma, consideramos que la conversión automática del actual procurador en fiscal pone en riesgo no sólo la posibilidad de que la sociedad ejerza gradualmente su derecho de acceso a la justicia, hoy seriamente vulnerado, sino que significa dejar la FGR en manos de un funcionario nombrado por el actual titular del Ejecutivo, sin poder usar, en las actuales circunstancias de parálisis de nuestro incipiente sistema democrático, el nuevo procedimiento conjunto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que puede dotar de mayor legitimidad a la persona que habrá de ocupar el cargo y cumplir con los estándares de autonomía de los que se pretende dotar a la institución.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman el párrafo segundo del artículo decimosexto transitorio y el párrafo segundo del artículo decimoctavo transitorio, del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 10 de febrero de 2014.

Artículo Único. Se reforman el párrafo segundo del artículo decimosexto transitorio y el párrafo segundo del artículo decimoctavo transitorio, ambos del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:

Decimosexto. ...

El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior **cesará del todo sus funciones en la Fiscalía General de la República. Ello se considerará como ausencia definitiva para los efectos del procedimiento de designación que estipula el artículo 102, apartado A, de esta Constitución. La persona que en el momento antes descrito haya ocupado el cargo procurador general de la República, en su caso, podrá formar parte de la lista de candidatos al cargo que integre el Senado de la República y de la terna que proponga el Ejecutivo, conforme lo dispuesto en las fracciones I, II y III del artículo 102, apartado A, de la Constitución.**

Decimoctavo. ...

En el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigor de este decreto, el procurador general de la República **o, en su caso, el fiscal general de la República**, expedirá el acuerdo de creación de la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, cuyo titular será nombrado por el Senado en los términos del párrafo anterior.

...

Notas:

1. Grossi, Paolo, "Un derecho sin Estado. La noción de autonomía como fundamento de la Constitución jurídica medieval", en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, UNAM, t. 9, 1997, p. 176.
2. Matheus, María Milagros, "Relaciones de los institutos autónomos con la administración central", *Cuestiones Políticas* (Venezuela), núm. 14, 1995, p. 123.
3. Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996, pp. 251-252
4. Caballero Ochoa, José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes" en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Número 30, México, 2000, p. 158-161.
5. Campa, Homero. "En este sexenio, 13 desaparecidos al día", *Proceso*, No. 1997, 8 de febrero de 2015, p. 8

6. Amnistía Internacional México "La investigación sobre la desaparición forzada de los 43 estudiantes está lejos de ser concluyente" 22 de enero de 2015, disponible en: <http://amnistia.org.mx/nuevo/2015/01/22/mexico-la-investigacion-sobre-la-desaparicion-forzada-de-los-43-estudiantes-esta-lejos-de-ser-concluyente/?o=n>

7. Equipo Argentino de Antropología Forense "Documento inicial sobre investigaciones en el basurero de Cocula y Río San Juan" 7 de febrero de 2015, disponible en: <http://www.tlachinollan.org/investigacion-equipo-argentino-basurero-de-cocula-y-rio-san-juan/>

8. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, "¿Hasta cuándo llegará la justicia a Jacinta, Alberta y Teresa?", 19 de junio de 2014, disponible en: <http://centroprodh.org.mx/accionesurgentes/?p=141>

9. Artículo 19, "PGR omisa ante desaparición de Moisés Sánchez", 10 de enero de 2015, disponible en: <http://www.articulo19.org/feadle-obligada-a-investigar-desaparicion-forzada-de-mois-es-sanchez/>

10. Cárdenas Gracia, op. cit. p. 81.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de febrero de 2015.— Diputados: Elena Tapia Fonllem, Ricardo Mejía Berdeja, Loretta Ortiz Ahlf, Carol Antonio Altamirano (rúbricas).»

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

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, LEY GENERAL DE PARTIDOS POLITICOS Y DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de las Leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales, de Partidos Políticos, y en materia de Delitos Electorales, a cargo del diputado Jaime Bonilla Valdez, de la agrupación Movimiento de Regeneración Nacional.

El que suscribe, Jaime Bonilla Valdez, diputado a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En México se tienen grandes contradicciones, por una parte tenemos que es un país con serios problemas económicos y sociales, con índices de pobreza en su población que rondan en el orden del 46 por ciento. Por otra parte tenemos uno de los sistemas electorales más caros del mundo, en el que los partidos políticos que cuentan con registro ante la autoridad electoral reciben del erario público fuertes sumas de dinero.

En los últimos años los partidos políticos han sangrado a la hacienda pública, con cantidades que resultan ofensivas para los ciudadanos, así vemos con base en información que en su momento proporcionó el extinto Instituto Federal Electoral, durante el periodo 2000-2013, en nuestro país tuvimos 16 partidos políticos nacionales, algunos todavía existentes y otros ya desaparecidos, los cuales en conjunto en este lapso de tiempo recibieron, vía el financiamiento público, la onerosa cantidad de 45 mil 290 millones 930 mil pesos.

Para el año pasado el actual Instituto Nacional Electoral, INE, dice que los 10 partidos existentes que cuentan con presencia nacional recibieron por medio del financiamiento público la cantidad de 3 mil 925 millones 109 mil pesos.

Esta cantidad se dispara para el presente año, ya que recibirán entre todos la suma de 5 mil 356 millones 771 mil 247 pesos, repartidos de la siguiente manera:

PRI: 1 mil 375 millones 978 mil 133 pesos.

PAN: 1 mil 157 millones 974 mil 667 pesos.

PRD: 886 millones 136 mil 473 pesos.

PVEM: 444 millones 719 mil 546 pesos.

PT: 389 millones 740 mil 205 pesos.

Nueva Alianza: 371 millones 227 mil 013 pesos.

Movimiento Ciudadano: 368 millones 372 mil 261 pesos.

Morena: 120 millones 874 mil 315 pesos.

Humanista: 120 millones 874 mil 315 pesos.

Encuentro Social: 120 millones 874 mil 315 pesos.

Estas cantidades resultan excesivas, más si las comparamos con otros gastos o mejor dicho inversiones que son realmente necesarias, por ejemplo, el Programa de Tecnificación del Riego, de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, que busca revertir el bajo índice de eficiencia en el empleo del agua en la agricultura, que ronda en alrededor del 46 por ciento, tiene un presupuesto para este año de 2 mil 116 millones.

Por su parte, el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, cuya finalidad es contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población mediante el mejoramiento de infraestructura y equipamiento de servicios educativos, recibe un presupuesto anual de 266 millones 128 mil pesos.

Otro ejemplo los tenemos con el programa Opciones Productivas, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, que apoya la implantación de proyectos productivos sustentables económica y ambientalmente, mediante la entrega de recursos económicos capitalizables, tiene tan sólo asignada en su vertiente de erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres la cantidad de 41 millones 152 mil pesos. Si como es obvio, los recursos económicos son finitos, escasos y deben de emplearse donde más se necesitan, en donde produzcan un mayor beneficio social y donde coadyuven a que superemos el subdesarrollo, es válido preguntarse si la cantidad destinada a los partidos políticos no debería de emplearse en otros rubros que contribuyeran a elevar la calidad de vida de la población y el desarrollo económico del país.

Para una parte importante de la población mexicana los recursos públicos son escasos y se requieren para escuelas, hospitales, infraestructura y salarios de empleados que prestan servicio a la comunidad. Para mucha gente el uso de fondos públicos para financiar a partidos y candidatos dista de ser una prioridad

En otro orden de ideas, coincidimos con la Ley General de Partidos Políticos, cuando este instrumento jurídico señala que “los partidos políticos son entidades de interés público... y tienen como fin promover la participación del pue-

blo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.”

Teóricamente los partidos sirven al bien común, porque identifican los intereses y las ideas de una parte de la sociedad, y se esfuerzan por defenderlos y promoverlos. Lo que esperamos de un régimen democrático basado en partidos es que el libre juego de estos y las reglas de funcionamiento de la política acabarán promoviendo el bien común de la sociedad (o, al menos, un equilibrio entre los intereses y las ideologías de los distintos grupos sociales, que es también una parte de aquel bien común).

Entonces lo que cuestionamos en esta iniciativa no es si debemos o no continuar en un régimen democrático con base en la existencia de los partidos, sino, lo que cuestionamos es el gasto excesivo que causan al erario público.

A favor del financiamiento público de los partidos se argumenta que este es un mecanismo para equilibrar las condiciones de competencia entre los distintos partidos que van a una contienda electoral, además de disminuir la influencia de grupos de interés en la toma de decisiones que los propios partidos y los políticos que ocupan los cargos públicos. De igual manera se suele defender este financiamiento bajo el argumento de que con él se elimina la entrada de recursos de procedencia ilícita a las campañas electorales, todos argumentos que son cuestionables.

Es cuestionable que este financiamiento crea condiciones de equilibrio en las elecciones, cuando vemos que hay partidos que reciben más de un mil millones de pesos, en comparación con otros que reciben poco más de 120 millones.

Además de que este financiamiento no elimina la corrupción, ya que la entrada de dinero de fuentes ilícitas a las campañas se elimina por medio de la acción decidida, eficaz y eficiente de las autoridades encargadas de vigilar que los procesos electorales se den bajo el marco de la ley.

En la realidad lo que estamos viendo es que el financiamiento público ha provocado que tengamos partidos políticos que poco o nada se interesen en acercarse al pueblo. Cuando los partidos y candidatos no dependen de las contribuciones monetarias (cuotas o donaciones) o del trabajo voluntario de sus miembros y simpatizantes, es menos probable que involucren a la sociedad en decisiones partidistas o que presten atención a la opinión de la sociedad.

Por otra parte, el financiamiento público obliga a los contribuyentes a apoyar por medio de los impuestos que pagan al estado a partidos políticos y candidatos por los que nunca votarían. Por el contrario, deben tener la posibilidad de decidir si quieren y en qué momento aportar dinero a un partido político o candidato.

En México vemos como un tabú el que los partidos políticos subsistan de los recursos que aporten sus militantes y simpatizantes, por los mismo, por medio de la entrega de cuantiosos recursos públicos mantenemos a estas instituciones, que poco o nada se preocupan por acercarse a la ciudadanía y buscar los medios para su subsistencia, alejándose cada vez más de la población, de la cual paradójicamente se mantienen.

Por lo expuesto, y en ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 V 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de la Lev General de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Lev General de Partidos Políticos y de la Lev General en Materia de Delitos Electorales

Primero. Se reforma el primer y segundo párrafo de la fracción II; el primer párrafo del inciso c) también de la fracción II; y se derogan los incisos a) y b) de la fracción II, del artículo 41. Se reforman los incisos g) y k) de la fracción IV del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 41. ...

...

I. ...

...

...

...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos sean de origen privado, por medio de aportaciones realizadas por sus militantes y simpatizantes.

El financiamiento privado para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se empleará en el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

a) (Se deroga.)

b) (Se deroga.)

c) El tres por ciento del financiamiento privado que por las aportaciones de sus militantes y simpatizantes obtengan los partidos políticos deberá ser utilizado en actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a tareas editoriales.

...

...

III) a VI). ...

Artículo 116. ...

I. a III. ...

IV. ...

a) a f)...

g) Se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) a j)...

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al acceso a

la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

l) a p)...

V) a IX)...

Segundo. Se reforman, el subinciso I del inciso a) del numeral 4. del artículo 243; el numeral 2, del artículo 353; el numeral 4, del artículo 368 el subinciso i), del inciso d), del numeral 1, del artículo 380; el inciso c), del numeral 1, del artículo 393; el inciso a) del numeral 1, del artículo 398 y el artículo 407. Se derogan, el numeral 3, del artículo 31; el inciso d), del numeral 1, del artículo 55; el inciso c), del numeral 1, del artículo 104; el artículo 187; el artículo 188; el artículo 189; el inciso b), del numeral 1, del artículo 398; el artículo 410 y el subinciso III, del inciso a), del numeral 1, del artículo 456. Todos de la ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue

Artículo 31. ...

1. ...

2. ...

3. (Se deroga.)

4. ...

Artículo 55.

1. ...

a) a c). ...

d) (Se deroga.)

e) a o) ...

Artículo 104.

1. ...

a)...

b)...

c) (Se deroga.)

d) a r)...

Artículo 187. (Se deroga.)

Artículo 188. (Se deroga.)

Artículo 189. (Se deroga.)

Artículo 243.

1. a 3)...

4. El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas:

a) Para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el día último de octubre del año anterior al de la elección, procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña será equivalente al veinte por ciento del tope máximo de financiamiento privado que para cada elección acuerde el Consejo General, y

b)...

I. ...

II. ...

Artículo 353.

1. ...

2. Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos y los candidatos independientes utilizarán recursos provenientes de financiamiento, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

3. ...

Artículo 368.

1. a 3)...

4. Con la manifestación de intención, el candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Instituto establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento privado.

5. ...

Artículo 380.

1. ...

a) a d)...

i) los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos;

ii) a vi)...

vii) las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

e) a i)...

Artículo 393.

1. ...

a)...

b)...

c) Obtener financiamiento únicamente privado, en los términos de esta ley;

d) a h)...

Artículo 394.

1. ...

a) a e)...

f)...

i) los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos;

ii) a vii)...

g) a o)...

Artículo 398.

1. ...

a) Financiamiento privado;

b) (Se deroga.)

Artículo 407.

1. Para los efectos de las prerrogativas a que tienen derecho los candidatos independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.

Artículo 410.

1. (Se deroga.)

Artículo 456.

1. ...

a)...

I. ...

II. ...

III. (Se deroga.)

IV. a V. ...

Tercero. Se reforman el primer párrafo del inciso d), del numeral 1, del artículo 23; el inciso k), del numeral 1, del artículo 30; el inciso a), del artículo 54; y los incisos a) y d), del numeral 2, del artículo 56. Se derogan el segundo párrafo del inciso d), del numeral 1, del artículo 23; los incisos b) y d), del artículo 26; los artículos 50; 51; 52; 69; 70 y 71. Todos de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue

Artículo 23.

1. ...

a) a c)...

d) Acceder a las prerrogativas en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás leyes federales o locales aplicables.

(Se deroga.)

e) a l)...

Artículo 26.

1. ...

a)...

b) (Se deroga.)

c)...

d) (Se deroga.)

Artículo 30.

1. ...

a) a j)...

k) Los montos de financiamiento público y privado otorgados en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones;

l) a t)...

Artículo 50. (Se deroga.)

Artículo 51. (Se deroga.)

Artículo 52. (Se deroga.)

Artículo 54.

1. ...

a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos;

b) a g)...

2. ...

Artículo 56.

1. ...

a) a c)...

2. ...

a) Para el caso de las aportaciones de militantes el que acuerde el Consejo General;

b)...

c)...

d) Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual el que fije por acuerdo el Consejo General.

3. a 6. ...

Artículo 69. (Se deroga.)

Artículo 70. (Se deroga.)

Artículo 71. (Se deroga.)

Cuarto. Se reforman la fracción III del artículo 10 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, para quedar como sigue

Artículo 10. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, a quien:

I. ...

II. ...

III. Sin estar autorizado enajene, grave o done los bienes muebles o inmuebles, que integren el patrimonio del partido político cuando estos hayan sido adquiridos con

financiamiento público o la agrupación política que haya perdido su registro.

Transitorios

Artículo Primero. Este decreto entrará en vigor a los noventa días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan al presente decreto.

Artículo Tercero. Los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, procederán a hacer las reformas pertinentes en las leyes específicas, con el fin de armonizarlas en lo conducente al presente Decreto, en un plazo no mayor a noventa días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de febrero de 2015.— Diputado Jaime Bonilla Valdez (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, para dictamen.

CODIGO CIVIL FEDERAL

«Iniciativa que reforma los artículos 980 y 1057 del Código Civil Federal, a cargo del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Danner González Rodríguez, diputado a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 980 y 1057, primer párrafo, ambos del Código Civil Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los derechos reales son materia de primer orden por el impacto que tienen en la población. En el derecho civil son el

pilar que regula las relaciones entre personas y cosas o, dicho de otro modo, establecen un poder inmediato y directo de un individuo sobre una cosa.

El usufructo y la servidumbre son dos figuras jurídicas básicas dentro de los derechos reales. En nuestro Código Civil Federal están reguladas, aunque de manera deficiente y poco clara, que en el mejor de los casos se presta a la confusión y en el peor, a que sean letra muerta.

El artículo 980 define al usufructo de la siguiente manera:

“**Artículo 980.** El usufructo es el derecho real y temporal de disfrutar de los bienes ajenos”.

Debe notarse que la definición omite incluir que no se debe alterar la forma ni la sustancia que es un elemento esencial del usufructo. Desde el derecho romano, la naturaleza jurídica del usufructo es el desmembramiento de la propiedad, lo que implica que el usufructuario cuenta con el *ius utendi* y el *ius abutendi* (uso y disfrute) y el propietario el *ius abutendi* (disposición de la cosa), por tal motivo existen dos derechos reales sobre una misma cosa. Obviamente, el derecho de uso consiste en utilizar el bien, mientras que el derecho de disfrute significa que el usufructuario tiene la posibilidad de hacer suyos los frutos que el bien produzca, los cuales pueden ser naturales, industriales o civiles, pero uno y otro deben entenderse de tal forma que no se altere la sustancia de la cosa. Así, nuestro Código Civil Federal, al omitir en la definición de usufructo que no se debe alterar la sustancia de los bienes sobre los que recae el usufructo, da pie a convalidar el usufructo de cosas consumibles, que desde el punto de vista jurídico puede producir confusión con el cuasiusufructo.

Por otro lado, el artículo 1057 define a la servidumbre en los siguientes términos:

“**Artículo 1057.** La servidumbre es un gravamen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño.”

De la definición anterior podemos advertir dos errores. El primero es que violenta la doctrina jurídica al referirse a la servidumbre como un gravamen real. Lo más acertado sería decir que se trata de un derecho real, toda vez que existe en el derecho real una facultad de aprovechamiento a cargo del titular del predio dominante, la cual consiste en la utilidad de un predio sirviente, o bien ajeno, y como todo derecho real, es oponible *erga omnes*. El segundo es que

con la redacción actual se incurre en el inconveniente de dar por entendido que los sujetos de derecho son los predios y no sus titulares, al decir que es un gravamen sobre un inmueble y que es en beneficio de otro predio, por lo que conviene mejorar la redacción para hacerla más clara y que haga referencia directa a los titulares de los inmuebles.

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

Decreto por el que se reforman los artículos 980 y 1057, primer párrafo, ambos del Código Civil Federal

Único. Se reforman los artículos 980 y 1057, primer párrafo, ambos del Código Civil Federal, para quedar como sigue:

Artículo 980. El usufructo es el derecho real y temporal de disfrutar de los bienes ajenos, **como propietario pero con la obligación de conservar su sustancia.**

Artículo 1057. La servidumbre es un **derecho** real impuesto **al propietario** de un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño.

Texto actual del Código Civil Federal

Artículo 980. El usufructo es el derecho real y temporal de disfrutar de los bienes ajenos.

Artículo 1057. La servidumbre es un gravamen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño.

Texto propuesto

Artículo 980. El usufructo es el derecho real y temporal de disfrutar de los bienes ajenos, **como propietario mismo pero con la obligación de conservar su sustancia.**

Artículo 1057. La servidumbre es un **derecho** real impuesto **al propietario** de un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño.

Transitorios

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

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de marzo de 2015.— Diputado Danner González Rodríguez (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Justicia, para dictamen.

CODIGO CIVIL FEDERAL

«Iniciativa que reforma el artículo 323 Ter del Código Civil Federal, a cargo de la diputada Merilyn Gómez Pozos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Diputada Merilyn Gómez Pozos, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 323 Ter del Código Civil Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En México, las redes sociales se han convertido en el escaparate de numerosos casos de víctimas de violencia familiar. Lo más preocupante es que los abusos se centran en los sujetos más vulnerables e indefensos: los niños.

En mayo de 2012, se dio a conocer el caso de ‘Fernandito’ un niño de 5 años que perdió la vista luego de que su madre le sacara los ojos porque no los cerró para orar durante un ritual, hechos ocurridos en la colonia San Agustín Atlapulco, Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México. La Secretaría de Salud capitalina informó que es imposible que el menor recupere la vista.

En mayo de 2014 médicos del Hospital Regional Tlalnepantla del Issemym luchaban por salvarle la vida a Owen, un niño de 5 años brutalmente golpeado por la pareja sentimental de su madre. El menor llegó con estallamiento de vísceras, moretones y quemaduras en todo el cuerpo. Días después se dio a conocer que su padrastro, Rubén Díaz

Alamilla, bañaba al menor con agua fría, lo quemaba con un encendedor, lo golpeaba con el puño cerrado y le daba patadas en el cuerpo, incluso en los genitales.

En junio de 2014, se difundió otro caso de violencia contra un niño en las redes sociales: un infante aparecía en fotografías amarrado de pies y manos a la herrería de una ventana en la colonia Arboledas en Xalapa, Veracruz. De acuerdo con los vecinos, que subieron las fotos a Facebook y denunciaron el caso a la Procuraduría de la Defensa del Menor del DIF de Veracruz, la madre del menor lo amarraba bajo el consentimiento del papá.

En mayo pasado, la abuela de un pequeño llamado Dominic, publicó una foto en Facebook en donde aparecía el niño llorando con cinta canela en la boca y atado de las manos y los pies. La abuela, argumentaba en los comentarios que Dominic estaba siendo castigado por ‘latoso’.

De acuerdo con información de la ONU, México se ubica en el sexto lugar en América Latina en el número de homicidios de menores; los últimos casi 25 años, murieron asesinados diariamente dos niños o adolescentes, menores de 14 años.

Por su parte, la Unicef advierte que entre 55 y 62% de los niños en México ha sufrido maltrato en algún momento de su vida, 10.1% han padeció algún tipo de agresión física, 5.5% violencia de índole sexual y 16.6% violencia emocional.

Especialistas nacionales afirman que durante los últimos años, México se ha enfrentado a un incremento de la violencia infantil, no hay pruebas de que esas tasas estén disminuyendo. Las agresiones contra los niños, aumenta cuando son pequeños, pues son más vulnerables a ser lastimados, aún si la violencia es emocional.

Los casos citados de niños violentados tienen algo en común: al tratarse de seres indefensos e incapacitados para denunciar los abusos a los que eran sometidos, su sufrimiento no podía ser conocido por las autoridades para auxiliarlos y castigar a los victimarios.

Por eso, es preciso que los demás integrantes de la familia donde ocurre violencia estén obligados a denunciar los abusos, con el fin de que los menores sean objetos de justicia y no sufran en el anonimato semejantes violaciones a sus derechos.

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

Decreto por el que se adiciona el artículo 323 Ter del Código Civil Federal

Para quedar como sigue:

Artículo 323 Ter. Los integrantes de la familia están obligados a evitar y **denunciar** conductas que generen violencia familiar.

Texto vigente

Artículo 323 Ter. Los integrantes de la familia están obligados a evitar y **denunciar** conductas que generen violencia familiar.

Reforma propuesta

Artículo 323 Ter. Los integrantes de la familia están obligados a evitar y **denunciar** conductas que generen violencia familiar.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de marzo de 2015.— Diputada Merilyn Gómez Pozos (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

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 del diputado Jaime Bonilla Valdez, de la agrupación Movimiento de Regeneración Nacional

El que suscribe, Jaime Bonilla Valdez, diputado a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Es-

tados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa, con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La composición que marca nuestra constitución política en lo referente al número de legisladores que integran cada cámara del Congreso de la Unión, es el resultado de circunstancias que actualmente han ido perdiendo vigencia. El que tengamos 500 diputados y 128 senadores se determinó en un momento en el que teníamos un partido político claramente dominante, ante el cual competían una serie de partidos minoritarios sumamente débiles, hoy existen varias opciones partidistas de fuerza electoral todavía desigual, pero que han ido cerrando la brecha respecto al partido mayoritario.

Fue a partir de 1986 que por medio de una reforma al artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se incrementa el número de diputados federales, para quedar como actualmente se encuentra, es decir, con 300 electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa y 200 por el principio de representación proporcional.

Dentro de los argumentos que en su momento se presentaron para sustentar la cantidad antes señalada y aún vigente, se tiene el que sostenía que el aumentar de 100 a 200 el número de diputados elegidos por el principio de representación proporcional llevaría a una mejor representatividad, favoreciendo en especial a los partidos minoritarios, pues no sólo ganarían espacio político en el ámbito de la nación, sino también, en el de todas las regiones de la República. Aunado a lo anterior, se suponía que los trabajos legislativos y parlamentarios de la Cámara se verían enriquecidos con la presencia de diputados de todas las corrientes ideológicas.

Además, se razonaba que el incremento en el número de diputados electos conforme al principio de representación proporcional, respondía a la necesidad de que esta forma de representación se encontrara abierta a la totalidad de los partidos.

Para la cámara alta, es con la reforma de 1993, que el senado crece de 64 a 128 senadores, para, posteriormente por

medio de la reforma de 1996, quedar en cuanto a su composición como actualmente se encuentra, es decir, 2 electos en cada Estado y el Distrito Federal por el principio de mayoría relativa, uno asignado a la primera minoría y los 32 senadores restantes asignados según el principio de representación proporcional, mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional plurinominal.

Como parte de los motivos para el incremento de senadores que se dio en 1993, está el hecho que se tenía la hegemonía de un solo partido en este cuerpo legislativo, dicho partido llegó a tener el 95% de la representación total de esta cámara. Aunado a lo anterior, la conformación actual del Senado se dio bajo la lógica de mantener la representación igualitaria por cada una de las entidades, que es la esencia de la conformación republicana del Senado, esto a decir del dictamen correspondiente.

De lo anterior tenemos que el objetivo para el incrementar el número de legisladores fue el de propiciar que los partidos políticos sin excepción, pudieran obtener curules en las Cámaras, para lo cual, en el caso de diputados, se duplicó el número de legisladores que se elegirían por medio del principio de representación proporcional y para los senadores se creara una nueva fórmula electoral.

Pero, a lo que nos ha llevado estos aumentos en el número de legisladores es a que el legislativo federal mexicano sea de los más grandes en relación a la población que representa.

Países como Estados Unidos de América, con una población de 314 millones 659 mil habitantes cuentan con dos cámaras, la cámara baja con 435 legisladores y la de senadores, con 100 de estos legisladores, es decir, 535 legisladores en total, con un promedio de 723,354 habitantes por legislador. Otro caso de la región lo tenemos con Brasil, que cuentan con una población de 193 millones 734 mil habitantes, este país, también tiene dos cámaras, con 513 diputados y 81 senadores, para un total de 594 parlamentarios.

En contraparte, México con una población de 112 millones 336 mil habitantes cuenta con 500 diputados y 128 senadores, lo que nos da 628 legisladores, que en promedio representan a 224 mil 673 habitantes.

Entonces, el legislativo mexicano fue creciendo atendiendo a la necesidad política de tener representadas a todas las fuerzas en el Congreso de la Unión, pero, si anteriormente

apenas podía hablarse de un “sistema de partidos” propiamente dicho, hoy día la realidad nos muestra un sistema de partidos cada vez más sólido y estructurado. La nueva correlación de fuerzas de la Cámara de Diputados, la existencia de gobernadores y presidentes municipales provenientes de las distintas opciones partidistas, son una manifestación clara de este cambio en las circunstancias políticas del país.

Se podría pensar también que a mayor número de legisladores, mayor representatividad de los intereses de la sociedad, pero, la realidad nos ha demostrado que si bien es importante contar con un número de representantes acorde al tamaño de la población, para salvaguardar los intereses de los representados es más importante el compromiso y la legitimidad que se tenga de la propia representación, logrando así velar por los genuinos intereses de la nación.

Otro argumento que podría justificar un número amplio de legisladores es el que postula que una cantidad mayor de estos dará como resultado un mejor trabajo legislativo, pero lo que realmente tenemos es que la sobre representación que aqueja a nuestro poder legislativo ha influido en la poca productividad por la falta de consenso en la toma de decisiones en la Cámara de Diputados y el Senado. Actualmente no ha beneficiado en nada al pueblo mexicano contar con una representación tan numerosa.

En lo que toca a los senadores, este órgano colegiado tiene como principio el crear una representación de los ciudadanos y de las entidades federativas, si bien tanto diputados como senadores son representantes populares, la esencia del senado es la de ser el órgano por excelencia garante del pacto federal, reuniendo las visiones de las 32 entidades federativas integrantes del Estado mexicano.

La presencia de senadoras y senadores que representan los intereses de sus entidades federativas, debe posibilitar que el proceso de toma de decisiones incluya las visiones de cada región del país, así como evitar que durante dicho proceso algunas partes integrantes de la federación impongan sus intereses sobre los de sus pares.

De lo anterior, resulta conveniente que cada uno de los estados y el Distrito Federal, cuenten con el mismo número de senadores, que en esta iniciativa son tres por cada entidad federativa. Para conseguir lo anterior, se propone que se tenga tres senadores por entidad federativa, eliminando el actual sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, ya que en la práctica la lista

nacional ha propiciado que se tenga disparidad en el número de senadores que tiene cada entidad, es decir, con el sistema de lista única hay estados que tienen más senadores con respecto a otros, dando una sobrerrepresentación, lo cual no es deseable.

En otro orden de ideas, los recursos económicos que nos cuesta el actual Congreso de la Unión son cuantiosos, para el presente año se tiene contemplado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015 la cantidad de 11 mil 358 millones de pesos.

Si redujéramos en dos terceras partes el número de diputados, para que estos en total fueran 170, e hiciéramos una disminución en la cantidad de senadores, de tal forma que estos legisladores fueran 96, y juntáramos en una sola sede las dos cámaras, bien podríamos ahorrarnos alrededor de dos terceras partes de estos 11 mil millones, para tener un Congreso que podría funcionar bien con aproximadamente 3 mil 800 millones de pesos anuales.

Es decir, si en lugar de tener 628 legisladores federales, tuviéramos 266 y además, para abatir costos, las dos cámaras se encontraran en un mismo inmueble, dejaríamos de gastar 7 mil 500 millones de pesos al año.

Si recordamos, el Palacio Legislativo de San Lázaro fue proyectado como el sitio donde tuvieran asiento las dos Cámaras, de hecho, el auditorio Aurora Jiménez de Palacios, que se encuentra en el edificio E de la Cámara de Diputados, originalmente se tenía contemplado como el salón de plenos de la Cámara de Senadores, de tal forma que sería posible tener las dos cámaras en San Lázaro.

Además de lo anterior, si tomamos en cuenta que según datos del INE en este momento la lista nominal a nivel nacional es de 83 millones 568 ciudadanos, con la reforma propuesta, tendríamos que cada uno de los 100 diputado uninominal representaría a 835 mil ciudadanos, lo cual sería un incremento 278 por ciento respecto a la representatividad actual.

Por lo anteriormente expuesto, y en ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 52, el primer y segundo párrafo del artículo 53, el primer párrafo y la fracción IV del artículo 54, y el artículo 56. Todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por **100** diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y **70** diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53. La demarcación territorial de los **100** distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los **70** 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 54. La elección de los **70** 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. a III. ...

IV. Ningún partido político podrá contar con más de **100** diputados por ambos principios.

V. a VI. ...

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por **96** senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, **uno** será elegido según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

La senaduría de primera minoría **le será asignada al candidato del partido político que haya ocupado el segundo lugar** en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas **en cada Estado y en el Distrito Federal**. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

...

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 dispondrá lo necesario para adaptar las leyes secundarias conducentes en un plazo no mayor de ciento veinte días.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de marzo de 2015.— Diputado Jaime Bonilla Valdez (rúbrica).»

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

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Francisco Coronato Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Diputado José Francisco Coronato Rodríguez, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el Apartado B del artículo 26 constitucional, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los programas sociales deben cumplir una tarea vital dentro del aparato estatal. Éstos se diseñan con el fin de cumplir objetivos o metas que las instituciones estatales no pueden realizar directamente, a modo de brazo ejecutor del Estado, o bien para solventar algunos vacíos de la organización institucional.

Lo cierto es que los programas sociales solventan las fallas o vacíos propios del sistema gubernamental. Si el Estado estuviese cumpliendo cabal e integralmente con las obligaciones que tiene con respecto a la ciudadanía, no tendría mucho sentido echar mano de los programas sociales.

Al privilegiar una política gubernamental eficaz y eficiente que reduzca las fallas o carencias estatales, se disminuirían gastos innecesarios en programas inútiles. Así, en caso de ser realmente indispensable, los programas sociales existentes deben coadyuvar a solventar carencias o necesidades sociales realmente apremiantes, con lo que se dirigirían los recursos de manera más controlada.

Hoy día, la mayoría de los programas sociales son meros paliativos, diseñados para sobre llevar problemas estructurales del sistema económico-administrativo del país, no para resolverlos. Por otro lado, es lamentable que en nuestro país sea característica la inoperatividad de múltiples programas sociales, debido entre otras cosas a un mal diseño o, lo que es peor, a la desviación de sus objetivos para servir a intereses o fines ajenos a los planteados por el programa y las necesidades verdaderas de la población.

No son pocos los intereses políticos que pueden potenciar o limitar un programa social. A lo largo de estos años, hemos sido testigos de cómo se crean y abandonan programas en cada una de las distintas administraciones, en sus diferentes órdenes, para responder a intereses pragmáticos de índole partidista o particular.

Resulta atroz el hecho de que, tomando conciencia de las copiosas necesidades de la gente, se sigan llevando a cabo programas efímeros e ineficaces, y más lamentable aún, el que los recursos sean dilapidados y desviados de sus fines reales.

No han sido pocos los funcionarios que han sido acusados de acciones como éstas. Recientemente, la Procuraduría General de la República (PGR) atrajo la investigación re-

ferente al desvío por parte del ex gobernador de Tabasco de mil 900 millones de pesos¹ destinados a programas sociales en Tabasco, lo que es un claro ejemplo de la corrupción y la impunidad que impera los gobiernos, solo para poner un ejemplo.

Asimismo, en lo que se piensa que constituye una reedición del Programa Nacional Solidaridad (Pronasol), instaurado durante la administración salinista, el nuevo gobierno emprendió la llamada “Cruzada Nacional contra el Hambre”. La cual ha sido caracterizada por los fuertes señalamientos de que persigue fines electorales.

Ya que tan solo en el 2013, se llevarán a cabo comicios en 14 estados. Y es precisamente en éstos donde casualmente se encuentran muchos de los municipios en donde se ubica la población en extrema pobreza y en carencia alimentaria, a la que está dirigido el programa

La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) ha expresado a través de sus voceros que en una primera fase, el programa para combatir la pobreza se aplicará en 213 municipios. De los mil 348 municipios donde habrá comicios, la Cruzada llegará inicialmente a 213 de los 400 que se anunciaron. Empero, resulta importante identificar cuáles son esos 400 municipios.

Cabe agregar que la participación de organismos públicos y no gubernamentales especializados en la materia, tuvieron una participación apenas marginal en cuanto a la elaboración y ejecución del programa. Entre estos organismos se encuentra el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

Precisamente, de acuerdo con el Coneval, 28 millones de personas se encuentran en carencia alimentaria y 11.7 millones en pobreza extrema, y según la Sedesol la población objetivo del programa en comento asciende a 7.4 millones de personas ubicadas en dos mil 457 municipios.

Como se puede apreciar, la población objetiva apenas representa poco más de la mitad de las personas consideradas en pobreza extrema por el propio organismo.

Los desvíos de recursos, son lamentablemente, práctica común dentro de la administración pública mexicana. En muchas ocasiones, lo que se “desvía” son cuantiosos recursos

destinados a programas específicos, los cuales no llegan a su destino y se acumulan en los bolsillos de agentes parasitarios.

Éstas prácticas han sido reconocidas desde el mismo gobierno. En 2011, el entonces Secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas, apuntó la necesidad de “blindar” los programas sociales, a fin de evitar los desvíos de recursos ante la cercanía de las elecciones presidenciales.

Su propuesta para lograr esto consistía en incentivar la denuncia ciudadana a través de un sistema de recompensas. Con ello, se buscaba que fuera denunciada e investigada cualquier anomalía en cuanto a desviación de recursos, en un ambiente en el que todos seamos observadores y donde se tome en cuenta a cualquier persona que note cualquier circunstancia extraña.

Aún hoy, cuando la retórica en torno a la democracia abunda en los distintos sectores de la política; en un México donde se supone que las elecciones se realizan libremente; donde la firma de tratados internacionales y las propias leyes internas pugnan por buscar el bienestar humano más allá de intereses mezquinos, no son raros los casos en los que se condiciona el apoyo a las personas, obligando a éstas a votar o realizar acciones en pro de algún candidato o partido político.

El uso partidista de los programas sociales es un cáncer que debe ser erradicado. Es fundamental que estos programas puedan desarrollarse libremente, sin que se pongan en juego los intereses de los partidos políticos que detentan el poder o bien, la gama de estratagemas con fines electorales.

Por ello, a la par de la presente ley, se propone la creación de un organismo nacional autónomo, que cuente con un padrón de todos los programas sociales, que lleve a cabo la gestión y la coordinación de los mismos con dependencias gubernamentales y organizaciones civiles, pues los programas sociales, no necesariamente son diseñados desde el orden estatal-gubernamental. En ocasiones, son los particulares quienes articulan los proyectos, de modo paralelo o en colaboración de los gobiernos en turno.

Lo cierto es que hoy día cualquier programa social es creado acorde a la Política Social del gobierno en turno, con lo que los primeros se deben ajustar a los esquemas planteados por el segundo. De este modo, si la visión de la política social de un gobierno es sesgada, el programa social

los será por añadidura. Por ende, es pertinente marcar una separación de visión, puesto que el cambio de Política Social de una administración a otra implica en pocos casos la continuación de ciertos programas específicos.

La autonomía en la gestión de los programas sociales puede favorecer a la necesaria continuidad que debe ser inherente a estos, minimizando o desapareciendo el riesgo de que se suspendan dichos proyectos con los cambios de gobierno. Esto permitiría planificar de una manera más adecuada, con proyectos a mediano y largo plazo, a fin de conseguir logros en base a objetivos claros.

En muchas ocasiones, los programas son creados y olvidados en el transcurso de una misma administración. Los recursos necesarios para implementarlos son tirados a la basura, toda vez que la nueva administración abandona los proyectos del antecesor. Con esto, las personas beneficiarias dejan de recibir apoyos, y dar continuidad a los proyectos productivos por lo que, los objetivos planteados no logran cumplirse por falta de tiempo.

Por otro lado, no hay que olvidar que, en la medida en que los programas sociales son diseñados para subsanar problemas inmediatos, no necesariamente atacan problemas de fondo, pero son capaces de identificarlos. Por ello, la nueva instancia encargada de la coordinación de los programas, debe tener atributos para proponer medidas que contrarresten los problemas estructurales, los cuales llegan a ser semilla o la raíz de diversas problemáticas sociales.

Para un mejor resultado de los programas, debe haber una estrecha relación entre ellos, pues siempre hay puntos en común. Para una mejor vinculación, es posible crear un enlace a través del padrón único, desde donde se regulen y administren los programas sociales. De este modo se tendrán más elementos para decidir cuándo un programa está fallando en su funcionamiento y, en su caso, modificarlo o desecharlo, e incluso evitar la multiplicación del mismo beneficiario.

De ésta manera la creación, el desarrollo y el control de los programas llevarían a cabo con mayor eficacia y eficiencia, pues dejaran de estar dispersos, pudiendo mejorar el manejo de los recursos, minimizando a su vez el riesgo de poner en juego los intereses particulares.

Los alcances de los programas sociales son potencialmente vastos, siempre y cuando se lleven a cabo de una manera adecuada. Para esto, es necesario realizar los estudios

previos respectivos, contar con una buena planificación y una evaluación constante, antes durante y después del proyecto.

La planificación es importante a la hora de diseñar programas sociales, ya que una inadecuada planificación puede obligar al programa en cuestión a claudicar en sus objetivos o a paralizarlo total o parcialmente.

La cobertura es un problema serio que muchas veces se relaciona con lo anterior. En variadas ocasiones las distancias o los obstáculos entre los poblados y los centros de atención, ya sean centros de salud, escuelas, etc. Son fuente de la falta de cobertura, en los cuales los programas sociales no son la excepción.

Dicha situación la viven quienes viven en las llamadas zonas de exclusión, que son lugares remotos de difícil acceso. En estos lugares, la atención y la información gubernamental encuentran serias dificultades para llegar a las personas que la necesitan, a pesar de que muchas veces, son éstas las que más necesitan ayuda, en ocasiones aún más que aquellos que están inscritos en los programas.

Esta falta de cobertura tiene diversas causas, no siempre metodológicas, sin embargo muchas veces, la inadecuada planificación derivada de procesos de análisis inadecuados o sesgados, intereses políticos o mezquinos, o bien, la cancelación del proyecto por cambio de administración, derivan de un desinterés real por resolver dichos flagelos sociales.

La mayoría de las veces solo se abarcan lugares de suma importancia electoral o, en el mejor de los casos, hasta donde alcancen los recursos.

Otro problema serio podemos vislumbrarlo durante la aplicación de algunos programas sociales, cuando no son resultado de una adecuada técnica de investigación social, carecen de un diagnóstico confiable o de su necesaria actualización, pues en ocasiones, el programa no se va adecuando a las necesidades cambiantes de la población en cuestión.

Cada cierto tiempo cambian las necesidades de la gente, quizá no en esencia, pero siempre se transforman. Por esto, la aplicación de los programas sociales debe actualizarse continuamente, a fin de que se cumplan las metas planteadas en un principio, y siendo acorde a los cambios contextuales.

Para ello, resulta indispensable una evaluación continua, la cual, debe brindar elementos para evitar que las nuevas necesidades, superen al programa en su transcurso. Es necesario no dejar de lado los problemas que se van desarrollando, por lo que la metodología utilizada para su evaluación es fundamental, ya que de ahí dependen los cambios a realizarse y los subsecuentes resultados.

Hay que hacer la distinción entre los conceptos; *investigación evaluativa* y la *evaluación de programas*, esto para una mejor calidad al momento de la realización de la evaluación durante el proceso de aplicación del programa. Para Díaz Mario estos conceptos se definen de la siguiente manera:

La **investigación evaluativa** constituye esencialmente una estrategia metodológica orientada a la búsqueda de evidencias respecto a un programa, pero la **evaluación de un programa** requiere, además, abordar otros problemas relacionados con los criterios a utilizar para emitir los juicios de valor y con los procesos relativos a la toma de decisiones.²

Dicha evaluación deberá ser dirigida por la instancia que lleve el padrón antes mencionado, el cual contará con expertos debidamente certificados en dicha materia, así como observadores de la sociedad civil, para evitar que se desvirtúen los objetivos iniciales. De esta manera se minimizarían los riesgos de una posible desviación de fondos o del mal uso de los recursos presupuestales, físicos y humanos.

Es necesario que se marque una separación saludable entre el gobierno en turno y los programas sociales en sí, para lo cual, se vuelve necesario, cierto grado de autonomía por parte de quienes lleven la administración de los programas sociales, que tiendan a generar su transparencia y por ende garantizar su eficacia y eficiencia.

Debemos dejar atrás el uso asistencialista y clientelar de las políticas sociales en México. Para ello el Estado tiene que ser garante y salvaguarda de las necesidades de la ciudadanía. Hoy día, estamos desperdiciando demasiados recursos en políticas que no resuelven los problemas de fondo, en vez de invertir de manera responsable y apostar por un proyecto de nación que nos catapulte a mejorar las condiciones de vida de la sociedad mexicana.

Lo ideal sería que no se necesitaran programas sociales, que el Estado cumpliera con sus obligaciones que históricamente le han sido encomendadas. Sin embargo, los programas sociales pertinentes pueden ayudar a que, mientras

se resuelven los problemas de fondo, no se ahonde más el margen de conflicto. Pero dichos programas sociales tienen que ser planificados de manera integral, con una visión a largo plazo, dejando de lado cuestiones ajenas al desarrollo del país.

Es tal la disfuncionalidad e ineficacia de muchos de los programas sociales implementados por el gobierno, que muchas organizaciones no gubernamentales como Transparencia Mexicana, se han dado a la tarea de crear los mecanismos o medios para erradicar la corrupción en estas áreas.

Así, se ha incentivado la implantación de medidas concretas para medir la eficacia o eficiencia de los programas sociales. Una de estas medidas es la Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales en México, desarrollada en el marco del convenio de colaboración suscrito entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y organizaciones como Transparencia Mexicana.

Mediante esta iniciativa se busca involucrar a las 32 entidades federativas del país y a las dependencias federales que cuentan con programas sociales para que, de manera voluntaria, registren los programas sociales que están llevando a cabo.

Sin gastar más de lo que ya se está destinando a través de las distintas partidas presupuestales de las diferentes dependencias de gobierno, podríamos mejorar sustancialmente las condiciones de vida de muchos mexicanos. El presupuesto destinado tan sólo a Sedesol es enorme y se ha incrementado exponencialmente a lo largo de estos últimos 10 años, pasando de 14 mil 814.4 mdp en 2000 a 80 mil 176.9 mdp en 2010.

Si a esto le sumamos los recursos que las redes de organismos derivados del derecho internacional puedan aportar, veremos que hay elementos para cambiar la situación del país, siempre y cuando se administren adecuada e imparcialmente y con transparencia.

Argumentación

En nuestro país, la política social o las políticas públicas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, vía programas sociales, son confeccionadas a prurito del gobierno en turno, con lo que la eficacia o eficiencia

de dichos programas sociales se ve de continuo seriamente comprometida.

De este modo, la visión electoral y clientelar que es propia de la mayoría de los diferentes órdenes de gobierno, produce el sesgo que caracteriza a su vez, a la mayoría de los programas sociales. Por ende, y en atención a lo explicitado en el apartado anterior, resulta totalmente oportuno profesionalizar la creación, implementación, supervisión, vigilancia y evaluación de los distintos programas sociales. Lo que a su vez implica su desvinculación de la influencia directa que ejerce la administración central.

La autonomía y la imparcialidad que deben caracterizar a los programas sociales deben favorecer a la necesaria continuidad que debe observarse en estos, minimizando o erradicando el riesgo de que la vigencia o durabilidad de dichos proyectos dependa de los cambios de gobierno, incluyendo la subjetividad para su otorgamiento y colorización ideológica.

Para obtener los mejores resultados a partir de la implementación de los diversos programas sociales, se requiere de una estrecha coordinación y relación entre ellos, pues en todos los casos mantienen un fondo común.

Asimismo en aras de lograr una mejor vinculación, se requiere contar con un sistema imparcial, integral, independiente y objetivo que garantice la debida regulación, administración, vigilancia y evaluación de los programas sociales.

Este programa debe contar con herramientas útiles que aseguren la consecución de los fines descritos con antelación, como lo serían el establecimiento de manuales, registros, bases de datos o un padrón único, a cargo de un organismo desvinculado de las pasiones políticas o electorales.

Actualmente, de conformidad a lo establecido en el Apartado B del artículo 26 constitucional, la responsabilidad de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, está a cargo de un organismo constitucional autónomo, con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, llamado Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el cual cuenta con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica que se genere y proveer a su observancia.

Como se puede apreciar, dicho organismo constitucional autónomo cuenta con una serie de competencias, facultades y atribuciones necesarias para regular todo un sistema de información confiable, eminentemente de carácter social, histórico y antropológico.

En tal virtud, el propio instituto podría estar a cargo de la ejecución de un sistema de coordinación, supervisión y evaluación de los programas sociales, mediante un Consejo desde su seno que pueda llevar a cabo tales encomiendas.

Con ello, se estarían reuniendo más elementos para decidir sobre el diseño, la creación y la implementación de los programas sociales, así como para evaluar la eficacia, idoneidad y pertinencia de éstos, de modo que pueda considerarse en su caso su modificación o cancelación.

En esta tesitura, se insiste en que el Inegi es el más apto para realizar dichas tareas. Al estar a cargo un organismo constitucional autónomo que goza de buen crédito y que cuenta con probada capacidad e independencia, el desarrollo y el control de los programas sociales podría llevarse a cabo con eficiencia, pues se mermará la dispersión, redundancia e indefinición de éstos.

Con lo que se obtendría además, un mejor manejo de los recursos, minimizando a su vez el riesgo de sacrificar el éxito de los programas en aras de favorecer intereses particulares o de grupo, como lo son los de carácter político o electoral.

El Inegi como instituto autónomo cuenta con lo necesario para poder dirigir un consejo que ponga fin a estos excesos y abusos a cargo de personajes que ostentan el poder. Recuérdese que el Inegi es un organismo gubernamental que guarda una estrecha relación con otras dependencias y organizaciones no gubernamentales de carácter social.

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

Decreto, por el que se reforma el Apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el Apartado B del artículo 26 constitucional, en los términos siguientes:

Artículo 26.

A. ...

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, **así como con un Sistema Nacional de Coordinación, Supervisión y Evaluación de Programas Sociales cuyos datos y directrices** serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos y directrices contenidos en los **sistemas serán de observancia obligatoria** en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar **dichos sistemas** estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para **la coordinación, supervisión y evaluación de los programas sociales, así como para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.**

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento **de los sistemas contemplados en el primer párrafo del presente apartado**, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad, **imparcialidad** e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo, y **los requisitos y el procedimiento para integrar un Consejo que se encargará de lo relacionado con la coordinación, supervisión y evaluación de los programas sociales.**

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

Texto original

Artículo 26.

A

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

Texto propuesto

Artículo 26.

A...

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, **así como con un Sistema Nacional de Coordinación, Supervisión y Evaluación de Programas Sociales cuyos datos y directrices** serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, **los datos y directrices contenidos en los Sistemas serán de ob-**

servancia obligatoria en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar **dichos sistemas** estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias **para la coordinación, supervisión y evaluación de los programas sociales, así como para** regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento **de los sistemas contemplados en el primer párrafo del presente apartado**, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad, **imparcialidad** e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo, **y los requisitos y el procedimiento para integrar un Consejo que se encargará de lo relacionado con la coordinación, supervisión y evaluación de los programas sociales.**

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de marzo de 2015.— Diputado José Francisco Coronato Rodríguez (rúbrica).»

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

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Francisco Coronato Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Diputado José Francisco Coronato Rodríguez, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, suscribe, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracciones 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En materia de derechos humanos se ha escrito una larga historia jurídica que ha transitado principalmente en la diada entre derecho natural y el derecho positivo. Esta larga historia se ha condensado mayormente en las premisas marmóreas heredadas por el Constituyente, y es a través de la Constitución que los valores rectores éticos y políticos de la sociedad alcanzan su máxima expresión jurídica.

No obstante, en esta etapa de la globalización, al ser reconocidos los derechos humanos en la doctrina internacional como normas de *jus cogens*, la tutela de los mismos se asienta en el marco más amplio del derecho internacional, encaminado por valores comunes, que trascienden la esfera estatal.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se inserta así en un contexto internacional y supranacional en materia de derechos humanos, por lo que tales derechos deben ser interpretados de acuerdo con las claves hermenéuticas del derecho internacional de los derechos humanos y sus órganos de aplicación —que en nuestro ámbito regional, están representados por la Convención Americana de los Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos—. Todas las normas en materia de derechos humanos contenidas en nuestro ordenamiento jurídico, deben ser interpretadas armónicamente con las respectivas fuentes normativas convencionales internacionales.

Por otro lado, tomando en consideración el carácter poliédrico de los derechos humanos —pues se les puede caracte-

rizar como reglas de carácter programático o como derecho exigible o justiciable; como derecho natural o como derecho positivo; como derechos negativos o positivos; como ideales, aspiraciones, etcétera, o como obligaciones a cargo del Estado de estricto cumplimiento—, resulta dable atender a la doctrina y a la jurisprudencia internacional, las cuales han reportado un importante desarrollo, dado el considerable tiempo en que se han ido fraguando, pues desde mediados del siglo pasado se ha contado con una importante actividad jurisdiccional, doctrinaria y de control y vigilancia en la materia.

En este sentido, en América Latina se observa una corriente creciente, por la que se ha optado por otorgar el rango constitucional a los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales, lo que viene a complementar los derechos enumerados por las propias Constituciones; enumeración no taxativa, y que admite la realidad pujante del carácter de *jus cogens* de los derechos humanos.

Esta perspectiva es asumida por algunas Constituciones europeas, como la Constitución de Portugal, que en su artículo 16 precisa que “los derechos fundamentales consagrados en la Constitución no excluyen cualquiera otros que consten en las leyes y las reglas aplicables de derecho internacional”. La denominación utilizada de derechos ‘fundamentales’ o ‘humanos’ “, exhibe la prioridad axiológica, así como la esencialidad y preeminencia de la dignidad de la persona humana.

Dicha denominación constituye además una condensación que abarca o atraviesa de manera transversal a las diferentes generaciones del constitucionalismo. Constantino Mortati, refiriéndose a la Constitución alemana de Weimar de 1919 como la primera en su género, manifiesta que con ésta se da “el paso de las constituciones de tipo dieciochesco dirigidas casi a garantizar la esfera de autonomía del individuo y aquellas decimonónicas, caracterizadas por el intervencionismo estatal a fin de ejecutar ideales de solidaridad y justicia”. Aunque es menester señalar que nuestra Carta Magna bien puede considerarse como la precursora de esta última generación de Constituciones, al haberse incorporado en su contenido derechos y garantías sociales.

Al paso del tiempo, en virtud del derecho convencional, los países han ido asumiendo en su derecho interno, principalmente en sus Constituciones, diferentes mecanismos para garantizar la protección oportuna de los derechos individuales y colectivos reconocidos no solo en su ordenamiento fundamental sino en los tratados internacionales.

Con lo expuesto en párrafos anteriores se puede constatar la gran labor de la comunidad internacional en materia de derechos humanos, constituyendo y completando de este modo el derecho convencional en las últimas décadas; en el ámbito internacional, ha pasado de ser mero derecho consuetudinario a ser derecho codificado, protegiendo y garantizando con ello de una mejor manera los derechos humanos de las personas.

Al mismo tiempo, todo lo mencionado con antelación constituye el fondo común del que embebieron la mayoría de los legisladores —por lo menos en el plano subjetivo— para llevar a cabo la última reforma constitucional en materia de derechos humanos. Las reformas constitucionales y legales en materia de derechos humanos, han constituido sin duda, algunas de las garantías políticas más importantes para hacer reales, eficaces y prácticas, las provisiones establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos.

Estas garantías políticas se han reforzado a su vez con el principio de interpretación *pro homine*, incorporado en el segundo párrafo del artículo 1 de nuestra Carta Magna, el cual deja la posibilidad a los gobernados de alegar la violación de sus derechos, de conformidad a lo que establece la propia Constitución, o cualquier tratado internacional de derechos humanos, atendiendo al criterio de mayor protección y garantía en la esfera de sus derechos.

Tal como sucede en otros países como Venezuela o Colombia, en donde no se exige la plena conformidad de los tratados internacionales a su Carta Fundamental, para efectos de reclamar al Estado, violaciones de derechos humanos contemplados en tales instrumentos. Sino que se consagra el criterio de aplicar el ordenamiento que mejor contemple y garantice el cumplimiento efectivo de este tipo de derechos, y en tal virtud, los instrumentos y tratados internacionales en la materia, se consideran como parte misma de las Constituciones.

Una de esas condiciones necesarias para el reconocimiento, defensa y protección de los derechos humanos es el régimen político imperante socialmente en un territorio determinado, para entenderlo mejor, cabe recordar el tema de la libertad ante la necesidad y la libertad ante el miedo. Recordemos que uno de los pilares, y porque no decirlo la naturaleza de la existencia misma de estos derechos, se debe a la limitación que debía y debe existir para con el poder que ha sido otorgado a los administradores del estado, para que en ejercicio del mismo se garantizara a los particu-

lares ciertos derechos fundamentales o esenciales: el respeto a la dignidad humana, a la libertad, igualdad, la vida, el libre tránsito, la salud, la educación, etcétera.

Pero esto solo se podría dar si dentro de un estado existe un régimen político y social que reconozca abiertamente y defienda en condiciones cónsonas estos derechos, ya que muy difícilmente se podría favorecer el respeto a los derechos esenciales si se desarrolla dentro de territorio determinado un régimen autocrático, autoritarista o absolutista, como por ejemplo una monarquía antigua o una dictadura instituida de hecho o simuladamente.

Ya que un tirano no tendría límites legales más que su mera voluntad, de hecho es lo que sucedía antes de desatarse las revoluciones de hace dos siglos: la estadounidense, la francesa y la latinoamericana (escenificada en el siglo XIX, aun cuando existen vestigios anteriores a esta fecha, como las rebeliones indígenas protagonizadas por caudillos como Túpac Amaru II), las cuales pretendieron el reconocimiento de que el poder soberano lo poseía el pueblo, dando así origen a nuevas formas o sistemas de gobiernos, que ese soberano tenía derechos y libertades que merecían protección, y que el estado debía tener límites legales o constitucionales, naciendo así el concepto de estado de derecho moderno o constitucionalismo moderno, produciéndose a la par de estos hechos la progresiva institucionalización de mecanismos nacionales de protección de derechos humanos mediante su efectiva constitucionalización.

El Estado democrático de derecho es quizás el producto más acabado del constitucionalismo moderno, e indudablemente ha sido ápice fundamental en cuanto al reconocimiento y defensa de los derechos humanos de los ciudadanos, la democracia es un régimen político destinado a asegurar el gobierno del pueblo, cuya voluntad debe expresarse siempre mediante mecanismos que garanticen al pueblo, configurado en los ciudadanos, el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, conforme a los principios de igualdad, libertad, pluralismo y tolerancia. Esa expresión de voluntad puede manifestarse directamente por el pueblo, mediante instrumentos de democracia directa; y además, en el mundo contemporáneo, siempre, mediante la elección de representantes, dando origen a la democracia representativa.

Los gobernantes representantes, en ella, siempre tienen que estar sometidos tanto al control del propio pueblo y de sus organizaciones políticas y sociales, como al control por

parte de los diversos poderes públicos, asegurando un balance entre ellos.

La democracia no se constituye únicamente en la facultad que tiene el pueblo de elegir a sus gobernantes y la posibilidad de los ciudadanos de participar activamente en la políticas públicas que diseñen los gobernantes, es mucho más que eso, implica que para hablar verdaderamente de un estado democrático deben confluir por lo menos cuatro principios cruciales: el principio de la limitación y control del poder, que es la base del estado de derecho con el objeto de garantizar los derechos esenciales y la democracia misma, en segundo lugar el reconocimiento de que la legitimidad popular reside intransferiblemente en el pueblo quien podrá ejercerla de manera directa o indirectamente y el estado debe promover la participación efectiva de los ciudadanos.

Dado el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, el tema de la participación ciudadano ha ido cobrando mayor relevancia y queda claro que ésta es un presupuesto indispensable para arribar a una democracia sustancial o efectiva. Asimismo la democracia como régimen político o forma de ejercer el poder público, resulta ser una condición necesaria para garantizar el pleno respeto y ejercicio de los derechos humanos.

De lo anterior se desprende la preeminencia que tiene los derechos políticos, pero sobre todo, la participación ciudadana en la consolidación de un Estado democrático, social y de derecho. Y cuando se hace referencia a la participación ciudadana, se está haciendo mención a una categoría conceptual en un sentido laxo; que implica algo más que los instrumentos de participación ciudadana y de democracia directa o semidirecta convencionales, como lo son los plebiscitos, la iniciativa popular, la revocación de mandato o el referéndum.

En el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 6 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*), párrafos 146 y 147, La Corte Interamericana de Derechos Humanos manifiesta que:

146. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como in-

fluir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

147. Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

De igual manera este derecho a la participación ciudadana de igual manera lo reconoce la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 21 y la propia Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo 20, debiendo recordar que de acuerdo a la última reforma Constitucional de nuestra Carta Magna se reconoce a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos norma suprema en aquellos casos que mejor tutele estos derechos fundamentales.

En referencia a esto último, precisamente porque en el Estado mexicano, no contamos con un sistema electoral que garantice plenamente el ejercicio de los derechos políticos, principalmente vía la libertad del sufragio, resulta necesario apuntalar todos los otros mecanismos que tiendan a garantizar la plena vigencia de este tipo de derechos. Por ello, se debe apostar por un esquema sólido y plural de participación ciudadana, que ponga énfasis no solo en la dimensión electoral o en las llamadas formas de democracia directa o semidirecta, sino sobre todo, en los mecanismos de participación ciudadana que tengan por objeto asegurar la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia en el ejercicio de la administración pública.

Si bien hay referencias importantes a la participación ciudadana, como parte del ejercicio de los derechos políticos, en el derecho internacional de los derechos humanos y en la jurisprudencia de los organismos regionales de la red de protección de este tipo de derechos, en el derecho interno mexicano todavía tenemos asignaturas pendientes. Por lo que un primer paso, consistiría en elevar a nivel constitucional la preeminencia de la participación ciudadana en el quehacer de la administración pública.

Argumentación

La propuesta que se somete a consideración de esta honorable asamblea, consiste en reformar los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el primero de estos dispositivos se contiene la quintaesencia del Estado mexicano en materia económica, ya que se le define como máximo árbitro en materia económica, y acorde con las teorías dominantes de mediados del siglo XX – de autores como John Maynard Keynes–, se le concede un papel preeminente a la actividad estatal para regular la actividad de los mercados y procurar la participación de todos los sectores de la sociedad, con el propósito de garantizar el desarrollo nacional integral.

Asimismo, en el artículo 26 se contiene el fundamento constitucional para que el Estado mexicano lleve a cabo la planeación democrática para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Una buena manera de garantizar la participación de los diferentes sectores de la sociedad en las actividades que desarrolla el estado como máximo órgano regulador en materia económica y administrativa, consiste en crear, sostener y darles un papel preeminente a los consejos ciudadanos. De este modo, se garantizaría una vinculación activa y permanente con la sociedad organizada y se ampliarían los espacios para que la ciudadanía participe en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, planes, programas, proyectos y gasto públicos.

La participación ciudadana mediante consejos ciudadanos alentaría el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política.

Esta participación está vinculada a los modelos de democracia de tipo sustancial, en donde la relación gobierno-sociedad no tiene un sentido vertical.

En general, el término democracia designa la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo. Es un proceso para alcanzar la libertad y la igualdad en dignidad y derechos para todos. En este sentido, la participación política constituye uno de los ingredientes esenciales para alcanzar estos fines.

Una democracia de tipo sustancial, debe preconizar la vinculación entre gobierno y sociedad, pues esta es funda-

mental para prevenir la corrupción y asegurar el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas de los gobernantes. Cuando los ciudadanos se involucran, demandan que se les rindan cuentas, generando una dinámica virtuosa en la que el desempeño del gobierno mejora y se previene la corrupción.

Los consejos ciudadanos constituyen uno de los instrumentos más utilizados en gran cantidad de países para formalizar la intervención de actores no gubernamentales en asuntos públicos, ya sea de gobiernos nacionales, estatales o municipales.

El diseño institucional de los consejos puede ofrecer diferentes posibilidades, todas relacionadas con el grado de democratización del régimen y de la sociedad, con el tipo de ciudadanía que se pretende construir.

Así en algunas sociedades se crean consejos gestores en los cuales los ciudadanos se introducen por completo en los procesos de políticas, desde la definición de los problemas públicos que serán atendidos, hasta el diseño, implementación, y evaluación de las acciones públicas.

La participación ciudadana debe cobrar cada vez mayor injerencia en los procesos de políticas públicas porque constituye un elemento fundamental y condición de posibilidad para la gobernanza democrática y puede llegar a constituir un mecanismo de empoderamiento social.

Recordemos que el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece con toda atinencia que la soberanía popular radica en el pueblo, hacer esto en la incidencia y en el caminar de las instituciones públicas es una obligación y un derecho fundamental que les asiste a los miembros de nuestra sociedad

La construcción de una gobernanza democrática demanda la participación de ciudadanos dialogantes y solidarios, más que individuos ocupados en maximizar su propio interés. Urge, por tanto impulsar la intervención a la vez crítica, vigilante y cooperadora de los ciudadanos en la gestión pública, para orientar las prácticas gubernamentales hacia el bienestar colectivo.

A través de esta iniciativa de ley se pretende elevar a nivel constitucional la obligación y el reconocimiento del Estado mexicano de respetar la participación ciudadana mediante en el caminar de los programas de gobierno por medio de los consejos ciudadanos (de carácter multidisciplinario), y

se propone que asuman un papel fundamental para corregir la exigua oferta de espacios de injerencia ciudadana en la administración pública y por lo tanto generar la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos. Toda vez que con éstos se persigue mitigar la ocurrencia, la improvisación, la partidización o la limitación temporal de los programas, proyectos o acciones de gobierno, que se presentan si bien nos va a los gobernados casa tres o seis años, imposibilitando con ello el que se logre una verdadera profesionalización de las y de los servidores públicos y por ende la exigua eficacia de los servicios públicos con la correspondiente violación a los Derechos Humanos.

Tomando en consideración que lo que hoy reclama las y los mexicanos sin duda alguna es el respecto restricto a sus derechos fundamentales a través de los cuales les permita obtener su desarrollo integral y armónico, recordemos que México cuenta con un bono demográfico importante y que requiere abatir la pobreza y la desigualdad por ello el hacer una realidad los presupuestos plurianuales, que permitan que los programas de las instituciones públicas trasciendan a las administraciones y permitan que mediante la participación ciudadana a través de los consejos se generen instituciones que cuenten con credibilidad y confianza derivado del cumplimiento de su responsabilidad, desterrando como consecuencia inclusive la partidización de los programas así como las preferencias ideológicas sectarias.

El contar con los presupuestos plurianuales sin duda permitiría además obtener entre otros los siguientes beneficios:

- 1). Facilita el seguimiento y cumplimiento de los programas y proyectos cuyos objetivos se cumplen en un periodo plurianual. Tal es el caso de la inversión en enseñanza, investigación e infraestructura educativa; sólo por citar un ejemplo
- 2). Reduce la incertidumbre de las instituciones respecto a las asignaciones de mediano plazo;
- 3). Incentiva la práctica del planteamiento estratégico dentro de las instituciones y resulta más efectivo al momento de evaluar resultados presupuestales.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha hecho énfasis en que tales consideraciones no implican que en un modelo presupuestario orientado a resultados se elimine el presupuesto anual. Éste debe seguir existiendo, con la salvedad de que las previsiones contenidas en el presu-

puesto plurianual deben ser respetadas en cada presupuesto anual hasta el cumplimiento del resultado.

Existen razones históricas, jurídicas, de conveniencia técnica, entre otras, que aconsejan mantener el principio de anualidad del presupuesto, como lo demuestra la práctica de la mayoría de los países. En tal sentido, el presupuesto multianual serviría como elemento de consulta, que permitiría mejorar la calidad y los fundamentos de las asignaciones anuales, evitando, por caso, la práctica de repetir los gastos.

De hecho, con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reglamentaria de los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de nuestra Constitución Política, que entró en vigor el 1 de abril de 2006, se instauró una visión de mediano plazo como base para formular el paquete económico.

El artículo 16 del citado ordenamiento señala que tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, los cuales deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo e incluir cuando menos: a) las líneas generales de política económica; b) los objetivos, estrategias y metas anuales; c) las proyecciones de las finanzas públicas para un periodo de cinco años en adición al ejercicio fiscal en cuestión y d) los resultados de las finanzas públicas para un periodo de cinco años y del ejercicio fiscal en cuestión.

Es decir, en los hechos, el Estado ya realiza previsiones de recaudación y de aplicación dentro de periodos mayores al año, para el cumplimiento de sus objetivos y metas, además de inscribir éstos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, que es en sí mismo un plan estratégico de mediano plazo, sin embargo se deja al margen lo más importante el que los programas gubernamentales respondan a las necesidades del conglomerado social, lo cual se puede sólo lograr en la medida que se respete el binomio indisoluble entre el gobernado y el gobernante.

Por otro lado, se insiste, los consejos ciudadanos de carácter multidisciplinario contribuirían a la legitimación efectiva de los programas, proyectos y políticas públicas, abonando a su eficiencia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforma el segundo párrafo del artículo 25 y el tercer y cuarto párrafo del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Reforma propuesta

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea 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 esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica **y el gasto público nacional, tomando en consideración a la ciudadanía a través de consejos ciudadano o mediante cualquier otra forma de participación ciudadana reconocida en el marco legal. Asimismo,** llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio gene-

ral, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo 26-A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación **obligada** de los diversos sectores sociales mediante **consejos ciudadanos o a través de cualquier otra forma de participación ciudadana reconocida en el marco legal**, se recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley establecerá los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

Texto vigente

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea 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 esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regu-

lación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planea-

ción. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de marzo de 2015.— Diputado José Francisco Coronato Rodríguez (rúbrica).»

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

LEY DE PREMIOS, ESTIMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, a cargo del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Danner González Rodríguez, diputado integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XIX al artículo 6 y se adiciona el capítulo XXIV, recorriéndose las disposiciones del actual XXIV a un nuevo capítulo XXV, de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La innovación es un concepto propio de la materia económica. El diccionario de la Real Academia Española define a la innovación como: “la creación o modificación de un producto y su introducción en el mercado”.¹

En economía, la innovación es sinónimo de riqueza, toda vez que permite el desarrollo de un país y, con ello, se pro-

ducen bienes y servicios de calidad, eficientes, a precios accesibles para la población y atractivos para la colocación en el mercado nacional e internacional.

Por tal motivo, las autoridades del Estado mexicano están obligadas al diseño de medidas destinadas a fortalecer la capacidad de los sectores económicos, ya sea desde la desregulación, pasando por la reducción de la burocracia, hasta hacer efectivo el imperio de la ley y el combate a la corrupción.

México no se puede quedar cruzado de brazos o darse el lujo de desperdiciar el talento de los innovadores. Por tal motivo, propongo que en la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, que es el ordenamiento jurídico encargado de llevar a buen término el reconocimiento público que hace el estado a una conducta, trayectoria, acto u obra valiosa relevante hecha por un mexicano o un grupo de mexicanos a la humanidad o al país, se incorpore el Premio Nacional a la Innovación.

Para ello se adiciona la fracción XIX al artículo 6 y se incorpora la regulación de dicha disposición en el capítulo XXIV que se denominará Premio Nacional a la Innovación, a fin de condecorar al innovador o innovadores que inventen productos con gran potencial comercial, científico, tecnológico y educativo. De esta manera, las disposiciones generales del actual capítulo XXIV se recorrerán al nuevo capítulo XXV.

Hay una larga historia de premios para las innovaciones. “En 1795, Napoleón I ofreció 12 mil francos a quien inventara un método para conservar los alimentos durante las largas marchas de su Ejército, lo cual llevó a la invención de las latas de alimentos sellados. En 1919, el magnate hotelero Raymond Orteig ofreció 25 mil dólares para el primer piloto que volara de París a Nueva York, que ganó Charles A. Lindbergh en 1927”.²

De manera reciente, el gobierno de los Estados Unidos de América creó un sitio web (challenge.gov) donde 45 ministerios y agencias federales, entre las que destaca la NASA, ofrecen hasta 5 millones de dólares en premios para aquellos que resuelvan desafíos tecnológicos concretos. También hay fundaciones privadas, como el premio Anasari X, que ofrecen recompensas millonarias a quienes resuelvan desafíos tecnológicos.³

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

Decreto por el que se adiciona la fracción XIX al artículo 6 y se adiciona el capítulo XXIV, recorriéndose las disposiciones del actual XXIV a un nuevo capítulo XXV, de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles

Único. Se adiciona la fracción XIX al artículo 6 y se adiciona un capítulo XXIV, recorriéndose las disposiciones del actual XXIV a un nuevo capítulo XXV, de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 6. Se establecen los siguientes premios, que se denominarán y tendrán el carácter de nacionales:

I. a XVIII. ...

XIX. A la Innovación

**Capítulo XXIV
Premio Nacional a la Innovación**

Artículo 128. El Premio Nacional a la Innovación se entregará a las personas físicas o morales que realicen aportaciones, ideas, inventos o productos con gran potencial comercial, científico, tecnológico y educativo, que propicien el desarrollo económico de la nación, así como a aquellos ciudadanos que realicen investigaciones o estudios en materia económica o tecnológica encaminados a fortalecer las cadenas productivas y propiciar la competitividad de nuestro país en la economía global.

Artículo 129. El Premio Nacional a la Innovación se entregará en las siguientes categorías:

I. Comercio.

II. Ciencia y tecnología.

III. Educación.

Artículo 130. El Premio Nacional a la Innovación consistirá en medalla, diploma y una entrega en numerario o especie cuyo monto determinará el consejo de premiación. Será entregado anualmente por el presidente de la República, el secretario de Economía, los presidentes de las comisiones de Ciencia y Tecnología y de Competitividad de la Cámara de Diputados y los presidentes de las comisiones

de Ciencia y Tecnología, y Comercio y Fomento Industrial del Senado de la República.

Artículo 131. El premio se tramitará en la Secretaría de Economía, cuyo titular presidirá el consejo de premiación. Éste se integrará, además, con el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, el de la Universidad Autónoma Metropolitana, los directores generales del Instituto Politécnico Nacional y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y por sendos representantes de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior y del Colegio Nacional, así como de representantes de las Cámaras Empresariales.

Texto actual del artículo 6 de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles

Artículo 6. Se establecen los siguientes premios, que se denominarán y tendrán el carácter de nacionales:

I. a XVIII. ...

**Capítulo XXIV
Disposiciones Generales**

Artículo 128. Las erogaciones que deban hacerse con motivo de esta Ley, serán con cargo a la partida correspondiente de la Secretaría donde se tramite cada premio, y en caso de falta o insuficiencia de partida, con cargo al presupuesto del ramo de la Presidencia. Las recompensas de que trata el capítulo XVI únicamente podrán recaer sobre el presupuesto de la dependencia u organismo al que pertenezca el beneficiario.

Artículo 129. Los premios y las entregas adicionales en numerario o en especie, así como las recompensas, estarán exentos de cualquier impuesto o deducción, en los términos de las leyes fiscales aplicables.

Artículo 130. Salvo que esta Ley contenga disposición expresa al respecto, los jurados están facultados para proponer que dos o más personas con iguales merecimientos participen entre sí el mismo premio, o que éste se otorgue a cada una de ellas.

Artículo 131. Las recompensas señaladas en efectivo por la presente Ley, se ajustarán en la proporción en que se modifique el salario mínimo general en el Distrito Federal.

Texto propuesto

Artículo 6. Se establecen los siguientes premios, que se denominarán y tendrán el carácter de nacionales:

I. a XVIII. ...

XIX. A la Innovación**Capítulo XXIV****Premio Nacional a la Innovación**

Artículo 128. El Premio Nacional a la Innovación se entregará a las personas físicas o morales que realicen aportaciones, ideas, inventos o productos con gran potencial comercial, científico, tecnológico y educativo, que propicien el desarrollo económico de la Nación, así como a aquellos ciudadanos que realicen investigaciones o estudios en materia económica o tecnológica encaminados a fortalecer las cadenas productivas y propiciar la competitividad de nuestro país en la economía global.

Artículo 129. El Premio Nacional a la Innovación se entregará en las siguientes categorías:

I. Comercio.

II. Ciencia y Tecnología.

III. Educación.

Artículo 130. El Premio Nacional a la Innovación consistirá en medalla, diploma y una entrega en numerario o especie cuyo monto determinará el Consejo de Premiación. Será entregado anualmente por el presidente de la República, el secretario de Economía, los presidentes de las comisiones de Ciencia y Tecnología y de Competitividad de la Cámara de Diputados y los presidentes de las comisiones de Ciencia y Tecnología y Comercio y Fomento Industrial del Senado de la República.

Artículo 131. El premio se tramitará en la Secretaría de Economía, cuyo titular presidirá el consejo de premiación. Este se integrará, además, con el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, el de la Universidad Autónoma Metropolitana, los directores generales del Instituto Politécnico Nacional

y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y por sendos representantes de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior y del Colegio Nacional, así como de representantes de las Cámaras Empresariales.

Capítulo XXV
Disposiciones Generales

Artículo 132. Las erogaciones que deban hacerse con motivo de esta ley, serán con cargo a la partida correspondiente de la secretaría donde se tramite cada premio, y en caso de falta o insuficiencia de partida, con cargo al presupuesto del ramo de la Presidencia. Las recompensas de que trata el capítulo XVI únicamente podrán recaer sobre el presupuesto de la dependencia u organismo al que pertenezca el beneficiario.

Artículo 133. Los premios y las entregas adicionales en numerario o en especie, así como las recompensas, estarán exentos de cualquier impuesto o deducción, en los términos de las leyes fiscales aplicables.

Artículo 134. Salvo que esta ley contenga disposición expresa al respecto, los jurados están facultados para proponer que dos o más personas con iguales merecimientos participen entre sí el mismo premio, o que éste se otorgue a cada una de ellas.

Artículo 135. Las recompensas señaladas en efectivo por la presente ley, se ajustarán en la proporción en que se modifique el salario mínimo general en el Distrito Federal.

Transitorios

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

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

Notas:

1. Real Academia Española. Consultado en: <http://lema.rae.es/drae/?val=innovaci%C3%B3n> [Último acceso: 16 de febrero de 2015]

2. Oppenheimer, Andrés. "Cómo acelerar la innovación en el 2015", Reforma, 5 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/editoriales/editorial.aspx?id=53393&md5=ce4d2872>

ce4cbd77042011894733f151&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2e
fe#ixzz3Q29Hv8sC[Última consulta: 16 de febrero de 2015]

3. Ibidem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de marzo de 2015.— Diputado Danner González Rodríguez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Danner González Rodríguez, diputado integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene por objeto ampliar los espacios de tiempo efectivo en los que el Congreso de la Unión puede reunirse para llevar a cabo sus funciones, es decir, las sesiones ordinarias que se realicen durante los días hábiles de los dos periodos señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Un análisis histórico-político de México, permite señalar que en el devenir del país pareciera que se optó porque el Congreso de la Unión estuviera el menor tiempo posible reunido, quizá para evitar el desgaste político de la crítica parlamentaria al gobierno. Así, “la tendencia que ha prevalecido ha sido la de sesionar durante pocos meses del año, con resultados que van más allá de lo previsto por quienes sólo se preocuparon por facilitar la acción del Ejecutivo”.¹

A continuación se muestra el papel del Congreso de la Unión a través de la historia Constitucional de nuestro país.

• Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Esta Carta Magna disponía, en la sección séptima titulada *Del tiempo, duración y lugar de las sesiones del Congreso General*, que el órgano legislativo sesionara del 1 de enero al 15 de abril, con la posibilidad de ser prorrogado hasta por treinta días adicionales (útiles), ya sea a iniciativa del propio Legislativo o bien a solicitud expresa del presidente de la República. Así, en total podría estar en sesiones durante tres meses y medio, o hasta cinco si se incluye la prórroga. Sin embargo, cabe precisar que dicha Constitución también estipulaba que las sesiones serían diarias, y únicamente se suspenderían los días “festivos solemnes”. Para la suspensión de las sesiones por más de dos días, se obligaba al consentimiento de las dos Cámaras (artículo 69).²

• Las siete leyes constitucionales de la República mexicana de 1836

Este ordenamiento jurídico, que ya incluía dos periodos ordinarios de sesiones, dividió a éstos de la siguiente manera: el primer periodo sería del 1 de enero al 31 de marzo, y el segundo del 1 de julio hasta desahogar el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública (artículo 14). En este sentido, también disponía que las sesiones se desarrollaran diariamente, excepto los días de “solemnidad eclesiástica”, y los de civil que señalare una ley secundaria (artículo 15).³ Así, en total, el Congreso mexicano sesionaba tres meses, más prórroga.

• Las bases de organización política de la República mexicana de 1843

Este texto constitucional dejó asentado que los periodos ordinarios de sesiones eran dos: el primero iniciaba el 1 de enero y el segundo el 1 de julio, ambos periodos tendrían una duración de tres meses, pero el Senado debía continuar con sus actividades hasta por 30 días más cuando tuviese leyes pendientes en revisión. Además, las sesiones ordinarias del segundo periodo podían prorrogarse por todo el tiempo considerado como necesario. Cuando el Congreso prorrogara sus sesiones, podía atender otros asuntos distintos a los que motivaron el alargamiento de las sesiones, y en particular funciones

electorales, económicas y de jurado. De lo anterior se deriva que el Congreso sesionaba seis meses.

• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Esta Constitución en la sección I dedicada al Poder Legislativo, señalaba en el artículo 62 que: “El Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; y el segundo, improrrogable, comenzará el 1 de abril y terminará el último de mayo”.⁴ Esto es, el Congreso de la Unión sesionaba por cinco meses, sin embargo, en 1874 esta Carta Magna sufrió modificaciones relativas a los periodos de sesiones. En realidad las fechas en las que se tenía que reunir el Congreso mexicano no se modificaron, sólo se incluyó la posibilidad de poder ampliar los plazos; el primer periodo se podía extender 30 días útiles adicionales, y el segundo podía ampliarse 15 días hábiles. Con ello se podía sesionar –si los legisladores así lo disponían– durante seis meses y medio en total.

• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

En el texto original del Constituyente que emanó de Querétaro, los artículos 65 y 66 eran los que se ocupaban de las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión. El primero señalaba que “El Congreso se reunirá el 1 de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias”. En tanto el segundo establecía que: “El periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo que sea necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el treinta y uno de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el presidente de la República”. Esto es, el Poder Legislativo federal escasamente sesionaba cuatro meses.

En 1986, mediante una reforma constitucional, se volvieron a establecer los dos periodos ordinarios de sesiones: del 1 de noviembre al 31 de diciembre y del 15 de abril al 15 de julio, con lo cual se incrementó a cinco meses el periodo de sesiones del Congreso de la Unión.

Nuevamente en 1993 se modificó la Carta Magna, dichos cambios señalaban que los periodos ordinarios de

sesiones de 1993 y 1994 se llevarían a cabo en las fechas establecidas con anterioridad y por lo tanto la reforma se aplicaría a partir de 1995, fecha en la que se cambiaron los periodos ordinarios de sesiones para quedar de la siguiente forma: un primer periodo del 1 de septiembre al 15 de diciembre –salvo cuando el presidente de la República iniciara su encargo, que podía extenderse hasta el 31 de diciembre–, y el segundo periodo sería del 15 de marzo hasta el 30 de abril. Dando como lapso para sesionar entre cinco y cinco meses y medio.

La última reforma, que es la que rige actualmente en el ámbito federal, fue realizada en 2004. Se amplió el segundo periodo de sesiones para iniciarse el 1 de febrero de cada año, sin modificarse la fecha de término: el 30 de abril. El resultado es que el tiempo total de sesiones actual para el Congreso de la Unión es de seis meses y medio.⁵

Por otro lado, una herramienta indispensable para ampliar el espectro de conocimiento y saber si es suficiente o no el tiempo que sesiona nuestro Congreso de la Unión, con respecto a los países de Iberoamérica, es el derecho comparado. Como veremos a continuación, el Poder Legislativo de nuestro país es de los que menos sesiona en la región.

• Ecuador⁶

Artículo 123. La Asamblea Nacional se instalará en Quito, sin necesidad de convocatoria, el catorce de mayo del año de su elección. El pleno sesionará de forma ordinaria y permanente, con dos recesos al año de quince días cada uno. Las sesiones de la Asamblea Nacional serán públicas, salvo las excepciones establecidas en la ley.

De lo anterior tenemos que el Congreso ecuatoriano sesiona once meses, ya que sólo tiene dos recesos de 15 días al año.

• Bolivia⁷

Artículo 153.

II. Las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa Plurinacional serán inauguradas el 6 de agosto de cada año.

III. Las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa Plurinacional serán permanentes y contarán con dos recesos de quince días cada uno, por año.

Con base en lo antes referido, podemos constatar que la Asamblea Legislativa Plurinacional boliviana sesiona once meses al año.

• **Venezuela**⁸

Artículo 219. El primer periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional comenzará, sin convocatoria previa, el cinco de enero de cada año o el día posterior más inmediato posible y durará hasta el quince de agosto.

El segundo periodo comenzará el quince de septiembre o el día posterior más inmediato posible y terminará el quince de diciembre.

Como podemos observar, la Asamblea Nacional de Venezuela sesiona durante casi diez meses y medio.

• **Paraguay**⁹

Artículo 184. De las sesiones

Ambas Cámaras del Congreso se reunirán anualmente en sesiones ordinarias, desde el primero de julio de cada año hasta el 30 de junio siguiente con un periodo de receso desde el veinte y uno de diciembre al primero de marzo, fecha ésta en la que rendirá su informe el presidente de la República. Las dos Cámaras se convocarán a sesiones extraordinarias o prorrogarán sus sesiones por decisión de la cuarta parte de los miembros de cualquiera de ellas; por resolución de los dos tercios de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso, o por decreto del Poder Ejecutivo. El presidente del Congreso o el de la Comisión Permanente deberán convocarlas en el término perentorio de cuarenta y ocho horas.

En el caso paraguayo las dos Cámaras que componen el Congreso sesionan durante diez meses al año.

• **Uruguay**¹⁰

Artículo 104. La Asamblea General empezará sus sesiones el primero de marzo de cada año, sesionando hasta el quince de diciembre, o sólo hasta el quince de sep-

tiembre, en el caso de que haya elecciones, debiendo entonces la nueva asamblea empezar sus sesiones el quince de febrero siguiente.

Como consecuencia de este artículo referido, la Asamblea General de la República Oriental del Uruguay sesiona durante nueve meses y medio.

• **España**¹¹

Artículo 73.

1. Las Cámaras se reunirán anualmente en dos periodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio.

Como podemos ver, el Congreso español sesiona nueve meses.

• **Honduras**¹²

Artículo 189. El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso de diputados, que serán elegidos por sufragio directo. Se reunirá en sesiones ordinarias en la capital de la República el veinticinco de enero de cada año, sin necesidad de convocatoria, y clausurará sus sesiones el treinta y uno de octubre del mismo año.

El caso hondureño tiene un Congreso que lleva a cabo sus labores legislativas durante un lapso de nueve meses.

• **Brasil**¹³

Artículo 57. El Congreso Nacional se reunirá anualmente en la capital federal, del 15 de febrero al 30 de junio y del 1 de agosto al 15 de diciembre.

1o. Las reuniones señaladas para esas fechas serán trasladadas para el primer día hábil siguiente, cuando coincidieran en sábados, domingos o festivos.

De lo anterior se infiere que el Congreso de Brasil sesiona durante nueve meses al año.

• **Argentina**¹⁴

Artículo 63. Ambas Cámaras se reunirán por sí mismas en sesiones ordinarias todos los años desde el primero

de marzo hasta el treinta de noviembre. Pueden también ser convocadas extraordinariamente por el presidente de la nación o prorrogadas sus sesiones.

De conformidad con la letra del artículo 63 de la Constitución Argentina, el Congreso de ese país sesiona nueve meses.

• Panamá¹⁵

Artículo 143. La Asamblea Legislativa se reunirá por derecho propio, sin previa convocatoria, en la capital de la República, en sesiones que durarán ocho meses en el lapso de un año, dividido en dos legislaturas ordinarias de cuatro meses cada una. Dichas legislaturas se extenderán del primero de septiembre hasta el treinta y uno de diciembre y el primero de marzo al treinta de junio. También se reunirá la Asamblea Legislativa, en legislatura extraordinaria, cuando sea convocada por el órgano ejecutivo durante el tiempo que ésta señale, para conocer exclusivamente de los asuntos que dicho órgano someta a su consideración.

La Asamblea Legislativa panameña sesiona durante ocho meses.

• Guatemala¹⁶

Artículo 158. Sesiones del Congreso. El periodo anual de sesiones del Congreso se inicia el catorce de enero de cada año sin necesidad de convocatoria. El Congreso se reunirá en sesiones ordinarias del catorce de enero al quince de mayo y del uno de agosto al treinta de noviembre de cada año (...)

El Congreso de Guatemala sesiona ocho meses consecutivamente.

• Colombia¹⁷

Artículo 138. El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.

El Congreso de Colombia sesiona, según lo establecido por el artículo 138 de la Constitución de ese país, durante 8 meses.

Con base en lo anteriormente expuesto, tenemos que si bien el actual Congreso de la Unión mexicana sesiona durante seis meses y medio, lapso que es el más largo en toda la historia del parlamento nacional, ello es porque antaño se quería que el Congreso sesionara el menor tiempo posible para que no fuera un contrapeso al Poder Ejecutivo. También debemos admitir que si se compara el tiempo actual que sesiona nuestro Poder Legislativo con el de los otros Congresos de los países de Iberoamérica, resulta que el nuestro es de los más costosos pero de los que menos laboran en la región.

En síntesis: tenemos un Congreso caro y poco eficiente. Algunos datos que resultan aleccionadores al respecto son que, de acuerdo al estudio denominado *Reporte legislativo*, elaborado por la sociedad civil Integralia, en los dos primeros años de la LXI Legislatura en la Cámara de Diputados se presentaron 2 mil 392 iniciativas, de las cuales quedaron rezagadas 2 mil 94.¹⁸

En el periodo ordinario de sesiones que comprendió de febrero a abril de 2011 se presentaron 853 iniciativas de ley en el Congreso de la Unión, de las cuales 616 se presentaron en la Cámara baja y 237 en la alta, sin embargo, en la Cámara de Diputados 593 quedaron rezagadas y en la de Senadores 233.¹⁹

Mientras que en el periodo ordinario de sesiones que abarcó de los meses de septiembre a diciembre de 2011, se presentaron 767 iniciativas de ley, de las cuales 468 fueron en Cámara de Diputados y quedaron rezagadas 90 por ciento y 299 se presentaron en el Senado de la República quedando pendientes 95 por ciento.²⁰

De manera más reciente, la LXII Legislatura del Senado de la República, hasta el año pasado, registraba un rezago legislativo de mil 340 iniciativas, de las cuales 202 son reformas constitucionales.²¹

La realidad demuestra que la actual duración de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión resulta insuficiente para el adecuado desempeño de ambas Cámaras. Esto provoca, entre otras cosas, un control político hacia el Poder Ejecutivo y, sobre todo, un rezago legislativo derivado de la acumulación de asuntos o iniciativas difícil de superar en ambas Cámaras, lo cual no permite un análisis serio y profundo de muchas proposiciones o reformas legales necesarias para el país, ya que por las prisas se aprueban en ocasiones sin respetar los procedimientos de la normatividad secundaria, llegando incluso al absurdo de

aprobar en las últimas sesiones del periodo ordinario –sea del primero o del segundo- 30 dictámenes o más. Ciertamente que con ello se evita la “parálisis legislativa”, pero genera un vicio en el trabajo parlamentario, porque produce un número considerable de legislación desconocida para los propios legisladores, que aun así la “discuten” y aprueban.

Probablemente se puede argumentar que los periodos legislativos son para dictaminar en el pleno los trabajos aprobados en las comisiones y los recesos para el trabajo de dictamen en las propias comisiones. Sin embargo, y sin perjuicio de que así suceda, la inmensa mayoría de los dictámenes legislativos se discuten y aprueban en las comisiones durante los periodos de sesiones y no durante los recesos.²²

Se supone que durante los recesos las comisiones siguen en funcionamiento y trabajando; sin embargo, en la realidad no siempre ni necesariamente sucede tal cosa. Los legisladores no asisten, en algunas comisiones las reuniones –fuera del periodo ordinario de sesiones- se tienen que cancelar por falta de quórum.²³

En consecuencia, si hay más sesiones ordinarias del pleno habría mayor número de reuniones en las comisiones (a las que sí podrían asistir los legisladores), y se lograría desahogar más asuntos, los cuales actualmente se encuentran estancados.

Por ello propongo que los actuales periodos ordinarios del Congreso de la Unión se amplíen a ocho meses y medio, distribuidos de la siguiente manera: del 1 de septiembre al 15 de diciembre y del 1 de febrero al 30 de junio.

Esta propuesta para ampliar dichos periodos es consecuen- te con tres cuestiones fundamentales:

1) El proceso de democratización que ha vivido el país en las últimas décadas, la pluralidad de la sociedad, el desmantelamiento del partido hegemónico, el resquebrajamiento del corporativismo, la competencia electoral, la pluralidad y fortaleza de los Poderes de la Unión, la propia dinámica del sistema político y del entramado social, hoy dictan otra forma de hacer política, en donde resulta un lujo excesivo para el país tener a las Cámaras de nuestro Congreso laborando tan poco tiempo;

2) Para poder contar con un Poder Legislativo federal moderno, que revierta la sensación generada en la ciudadanía de que los legisladores no realizan trabajo alguno o éste es muy escaso. El Congreso de la Unión debe trabajar con más intensidad y con más tiempo en beneficio de los ciudadanos, pues éstos exigen y merecen legisladores de tiempo completo y profesionalismo para poder cumplir celosamente con el mandato popular para el que fueron electos; y

3) El *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014*, elaborado por el otrora Instituto Federal Electoral (IFE), hoy Instituto Nacional Electoral (INE), señala categóricamente que menos de 20 por ciento de los mexicanos confían en los diputados.²⁴

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

Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de junio del mismo año.

...

Texto vigente del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31

de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

...

Propuesta

Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de junio del mismo año.

...

Transitorios

Primero. Para conocimiento general se publicará el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El presente decreto entrará en vigor, una vez publicado en el Diario Oficial de la Federación, hasta el año 2018.

Tercero. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias a su marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente.

Notas:

1. Valadés, Diego. "El Control del Poder", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ/UNAM), México, 1998, p. 365. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=995> [Última consulta: 3 de enero de 2015]

2. José Carbonell & Miguel Carbonell. "El Trabajo de nuestros legisladores. Un estudio de caso", Revista del Instituto Belisario Domínguez *Pluralidad y Consenso*, No. 17, México, Diciembre 2011, p. 70.

3. Ídem.

4. Artículo 62 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Disponible en: http://html.rincondelvago.com/constituciones-mexicanas_3.html [Última consulta: 3 de diciembre de 2014]

5. José Carbonell & Miguel Carbonell. Óp. Cit., p. 71.

6. Artículo 123 de la Constitución de la República del Ecuador. Disponible en:

<http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf> [Última consulta: 3 de enero de 2015]

7. Artículo 153 de la Constitución Política de Bolivia. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html> [Última consulta: 3 de enero de 2015]

8. Artículo 219 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/constitutions/venezuela/ven1999.html> [Última consulta: 3 de enero de 2015]

9. Artículo 184 de la Constitución Política de la República de la República de Paraguay. Disponible en: http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=224932 [Última consulta: 3 de enero de 2015]

10. Artículo 104 de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay. Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm> [Última consulta: 3 de enero de 2015]

11. Artículo 73 de la Constitución Española de 1978. Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.t3.html#a73 [Última consulta: 3 de enero de 2015]

12. Artículo 189 de la Constitución Política de la República de Honduras. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1865/2.pdf> [Última consulta: 3 de enero de 2015]

13. Artículo 57 de la Constitución Política de la República Federativa de Brasil. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html> [Última consulta: 3 de enero de 2015]

14. Artículo 63 de la Constitución de la Nación Argentina. Disponible en: <http://www.constitution.org/cons/argentin.htm> [Última consulta: 3 de enero de 2015]

15. Artículo 143 de la Constitución Política de la República de Panamá. Disponible en: <http://panama.justia.com/federales/constitucion-politica-de-la-republica-de-panama/> [Última consulta: 3 de enero de 2015]

16. Artículo 158 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Disponible en: http://www.tse.org.gt/descargas/Constitucion_Politica_de_la_Republica_de_Guatemala.pdf [Última consulta: 3 de enero de 2015]

17. Artículo 138 de la Constitución Política de Colombia. Disponible en: http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articulos186370_constitucion_politica.pdf?binary_rand=1416 [Última consulta: 3 de enero de 2015]

18. “Ausentismos, rezago e impunidad: así trabaja el poder legislativo”, ANIMAL POLÍTICO, 27 de enero de 2012. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2012/01/ausentismo-rezago-e-impuntualidad-asi-trabaja-el-poder-legislativo/> [Última consulta: 2 de marzo de 2015]

19. *Ibidem*.

20. “A la alza el rezago legislativo en México”, XHEPL, 31 de enero de 2012. Disponible en: <http://www.xepl.com.mx/completa1.php?i=66021> [Última consulta: 2 de marzo de 2015]

21. “Analiza Mesa Directiva del Senado soluciones para rezago legislativo”, LA PRENSA, 15 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n3607818.htm> [Última consulta: 2 de marzo de 2015]

22. José Carbonell & Miguel Carbonell. *Óp. Cit.*, p. 73.

23. *Ídem*.

24. “Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México”, Instituto Federal Electoral y el Colegio de México, México, 2014, p. 128. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-EstudiosInvestigaciones/investigaciones-docs/2014/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf [Última consulta

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de marzo de 2015.— Diputado Danner González Rodríguez (rúbrica).»

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