

APENDICE II

CONTINUACIÓN DEL APENDICE I DE LA SESIÓN 29 DEL 30 DE ABRIL DE 2015

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a cargo de la diputada Eufrosina Cruz Mendoza, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, diputada Eufrosina Cruz Mendoza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 60., numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 160, 161, 162, 164, 166, 167 y 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente Iniciativa tiene como finalidad potencializar los recursos con que cuenta actualmente la autoridad ambiental para iniciar los actos de inspección y vigilancia en Áreas Naturales Protegidas, facultad que actualmente corresponde a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa); para lograr este fin se propone la ampliación de facultades de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), reformando con ello los artículos 160, 161, 162, 164, 166, 167 y 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Primero. Una parte importante de la riqueza natural de México se encuentra sujeta al régimen de propiedad social y bajo el cuidado y aprovechamiento de las comunidades y grupos indígenas que se asientan en zonas rurales.

De acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en 2010, en México, 15.7 millones de personas se consideraban indígenas (CDI, 2012). Por otra parte, la superficie de territorios indígenas está estimada en 28 millones de hectáreas (Boege, 2008), es de-

cir, cerca del 14.3 por ciento de la superficie nacional. Este territorio abarca casi todos los tipos de vegetación existentes en el país: La mayor parte de las selvas húmedas y los bosques templados húmedos están en el territorio ocupado por comunidades Indígenas. Así como lo están cerca de la mitad de las cabeceras más importantes de las cuencas del país, donde ocurre el 23.3 por ciento de la captación total del agua pluvial. Asimismo, un tercio de las ANP del país (26.2 por ciento de su superficie) incluye territorios indígenas. Y casi la quinta parte de sus habitantes son indígenas. Por consiguiente, es claro que la conservación de gran parte de la biodiversidad y los ecosistemas del país, así como de los servicios que éstos proporcionan, dependen de la conservación y adecuada gobernanza de los territorios indígenas.”¹

Estos recursos frecuentemente se ubican en sitios alejados de la sede de las autoridades de protección ambiental como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). Es aquí en donde se han decretado áreas naturales protegidas de enorme importancia para la preservación de la biodiversidad, y sin embargo su custodia y protección para los inspectores de la Profepa resulta difícil por las grandes distancias, las condiciones de accesibilidad y la limitación de recursos humanos y materiales de la institución. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), a través de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), ha extendido la presencia de la autoridad ambiental en el territorio para llevar a cabo un trabajo cercano con quienes habitan en dicha áreas.

La mayor parte de las localidades clasificadas como indígenas se concentra principalmente en Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla, Yucatán, Guerrero, Estado de México e Hidalgo. Sin embargo, diversos factores como la migración han propiciado que exista presencia de hablantes de lengua indígena en todas las entidades del país. Las localidades con alta presencia indígena se concentran en las regiones de Los Altos y Selva Lacandona en Chiapas, la Sierra Tarahumara en Chihuahua, la Mixteca en Oaxaca, el Nayar en Nayarit y Durango, la Huasteca en San Luis Potosí, Veracruz y parte de Hidalgo, además en Guerrero, Yucatán y Quintana Roo, principalmente en asentamientos rurales, es decir, con menos de 2 500 habitantes (98.3 por ciento).²

En este contexto los grupos indígenas enfrentan las actividades ilícitas de taladores, cazadores furtivos de fauna, colectores de flora protegida por la normatividad ambiental, la pesca de especies en veda e incluso de empresas que producen cambios irregulares de uso de suelo forestal y contaminación de cuerpos de suelos y cuerpos de agua.

Desafortunadamente el procedimiento administrativo vigente que aplica Profepa, regulado por el Título Sexto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), complica aún más las acciones de protección comunitaria de los recursos naturales, pues restringe de manera injustificada la participación de los denunciantes populares y la propia actuación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, haciendo jurídicamente imposible el trabajo de denuncia, coadyuvancia y aportación de testimonios y pruebas invaluable que intentan los miembros de las comunidades, grupos sociales e incluso funcionarios de la Conanp que han presenciado un acto ilícito en ausencia de inspectores de la Profepa.

La realidad que se presenta en estas comunidades demuestra, que salvo los pocos casos en los que los infractores ambientales son sorprendidos por la Profepa en el momento mismo de cometer la infracción, las denuncias presentadas a la Procuraduría por ciudadanos no producen resultados y son archivadas por no haber un acta administrativa posterior, y si ésta existe no documenta el momento del ilícito.

El artículo 167 vigente de la LGEEPA, conceptualizado en 1988 (modificado en 1999 y 2001) para inspecciones urbanas a establecimientos mercantiles, limita el inicio de los procedimientos sancionatorios en contra de responsables ambientales a los hechos que fueron circunstanciados en un acta de inspección de la Profepa. Por lo que las evidencias, testimonios y pruebas que se aportan por los ciudadanos a la misma institución no pueden ser valorados por la autoridad para llamar a los responsables y sancionarlos. Se trata de un procedimiento que no fue diseñado para inspecciones en zonas remotas rurales. Esta situación produce una denegada justicia y la frustración para los habitantes de las comunidades rurales que buscan la protección ambiental.

Las reglas del procedimiento administrativo vigente ocasionan además casos de injusticia inaceptables que solo contribuyen a exacerbar los conflictos sociales en las comunidades, pues frecuentemente los inspectores que llegan al lugar en donde se han producido los daños o la tala de arbolado levantan actas en las que es imposible circunstan-

ciar la identidad de los infractores reales, y en consecuencia, se procede a sancionar a los propietarios o poseedores de los terrenos afectados, es decir, a las propias comunidades que han denunciado los hechos a la autoridad. De forma similar se producen inequidades cuando se trata de casos de contaminación de suelos, en donde el procedimiento sancionador vigente induce a imponer multas al propietario o poseedor del terreno contaminado que fue inspeccionado, en lugar de investigar la identidad de los verdaderos generadores de la contaminación. Estas acciones desincentivan la participación ciudadana y perpetúan las conductas ilegales. En este mismo contexto la propia Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas se encuentra igualmente limitada para fungir como intermediario entre comunidades y Profepa, pues sus actuaciones carecen de valor en el procedimiento sancionador de la Procuraduría, dado a que las únicas actas administrativas que pueden dar lugar al inicio de procedimientos y la emisión de un resolutivo sancionatorio son las de inspección de la Profepa. Esta defectuosa regulación hace infructuoso que la Comisión aporte el informe, actas y testimonios de sus funcionarios para sustentar una acción legal en contra de empresas e infractores de la ley.

Las áreas naturales protegidas (ANP) que constituyen las zonas del territorio nacional, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o en las que los ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas, exigen de la acción coordinada del conjunto de instituciones que conforman el Estado mexicano, de forma tal que se garantice la aplicación de las leyes que inciden en los recursos naturales y el régimen de responsabilidad por daño al entorno que ordena la Constitución en su artículo cuarto.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ha sido la principal institución encargada de verificar el cumplimiento de la legislación ambiental, imponer sanciones administrativas y determinar la responsabilidad de quienes producen daños y deterioro al ambiente. No obstante dicha autoridad no debe actuar aisladamente, debiendo ser apoyada por otras instituciones de protección ambiental, así como de los servidores públicos que se encuentran estrechamente involucrados con la tutela de las áreas naturales protegidas, al igual que por las organizaciones sociales y los ciudadanos que en ellas habitan. Aunque la Profepa ha realizado actividades con la ciudadanía como el Programa de Empleo Temporal mediante el cual ha instituido Comités de Vigilancia Ambiental Participativa como estrategia

para combatir la tala clandestina e involucrar a los poseedores de los bosques y sociedad civil en la vigilancia y protección de los recursos naturales, ha tenido los siguientes resultados:

Programa de Empleo Temporal (PET) a Comités de Vigilancia Ambiental Participativa

Para el 2014, la Semarnat autorizó a la Subprocuraduría de Recursos Naturales 22 millones 198 mil 667.76 de este programa que se otorgaron a 4,225 ejidatarios y comuneros integrados en 265 comités de vigilancia, logrando la vigilancia en sus propias localidades con 1.7 millones de km recorridos en 138 municipios de 28 entidades federativas.

Con el pago de este recurso se vigilaron activamente 99 zonas prioritarias: 50 áreas naturales protegidas (28 por ciento de las 176 decretadas) y 49 zonas críticas forestales (45 por ciento de las 108 identificadas por esta Procuraduría); asimismo, se cubrieron 81 municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre (59 por ciento de los 138 abarcados).³

Desafortunadamente el procedimiento administrativo de procuración de justicia ambiental vigente, normado por el Título Sexto de la LGEEPA, se encuentra limitado a la actuación de inspección y vigilancia de la Profepa, sin posibilidad de que otras instituciones, e incluso los propios ciudadanos aporten los elementos probatorios necesarios para acreditar la responsabilidad de infractores que violan la ley en las áreas naturales protegidas del país, y producen daños que deben ser sujetos a los procesos de responsabilidad. Resulta entonces imperativo impulsar la reforma de la legislación que permita sumar el trabajo de instituciones como la Conanp, así como de la sociedad civil en general en el impulso y coadyuvancia de los procedimientos de la Profepa.

Sumar al personal de la Conanp al trabajo de inspección y vigilancia de los recursos naturales en las zonas decretadas como ANP es una necesidad más que evidente. Resulta primordial asimismo que dicha institución participe en el establecimiento de las medidas administrativas y de control a que deban sujetarse las actividades de pesca y acuacultura dentro de las ANP. Actualmente las medidas son establecidas exclusivamente por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), a pesar de que la Semarnat tiene la responsabilidad de administrar y regular y promover el uso sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación (inclu-

yendo los pesqueros, y exceptuando el petróleo, hidrocarburos y minerales radioactivos).

Tanto Profepa como Sagarpa tienen recursos limitados para proteger los elementos naturales en el país, y en especial para dedicar personal especializado y recursos materiales a la protección de las ANP. Es por ello que se propone la participación activa de la Conanp en la verificación del cumplimiento de la ley y el control de las acciones necesarias para proteger los recursos naturales y los servicios ambientales que ellos proveen dentro de su ámbito de competencia territorial.

Naturalmente es a la Conanp a la que se le ha encargado la tarea de conservar el patrimonio ambiental de México mediante las Áreas Naturales Protegidas y otras modalidades de conservación, fomentando una cultura de la conservación y el desarrollo sustentable de las comunidades asentadas en su entorno.

Segundo. Facultades de Inspección Ambiental de las Autoridades con presencia en las Áreas Naturales Protegidas.

Para lograr los objetivos de las ANP, y ampliar la presencia del Estado mexicano con actividades de inspección en estas porciones del territorio, propongo la reforma de la LGEEPA en lo tocante a las atribuciones de inspección y vigilancia ambiental hoy exclusivas de la Profepa. Propongo que se faculte a la Conanp para realizar actos de inspección en ANP de la misma manera que ese ordenamiento ya lo prevé para la Secretaría de Marina (Semar). Es decir, se utiliza el mismo modelo autorizado por legislaturas anteriores para que otras dependencias distintas a la Profepa actúen ejecutando actos de verificación del cumplimiento de la legislación ambiental, documentando los daños y deterioros producidos o potenciales en las zonas del territorio que requieren una atención prioritaria.

La reforma que propongo de ninguna manera contraviene las garantías del debido proceso y el respeto de los derechos humanos de los infractores, pues las modificaciones al procedimiento sancionatorio ambiental se limitan exclusivamente a la etapa de expedición de órdenes de inspección y levantamiento de actas administrativas, que serán remitidas inmediatamente a la Profepa para su calificación y, en su caso, para continuar con el procedimiento administrativo emplazando a los responsables en pleno respeto de su garantía de audiencia.

De esta manera pretendo lograr que al igual que se ha previsto para la Semar, la Conanp aporte su presencia y despliegue territorial en las áreas naturales protegidas (que representa actualmente el 12.93 por ciento del territorio nacional) para reforzar la función de inspección y vigilancia ambiental, sin elevar el costo al erario.

Tercero.- Ampliación de los supuestos de inicio del procedimiento administrativo de inspección.

Con el mismo objetivo de apoyar a la Profepa en su tarea de recabar elementos probatorios del daño y las infracciones ambientales, de forma que sea posible impulsar los procedimientos sancionatorios administrativos, propongo reformar el procedimiento previsto en la LGEEPA, adicionando un supuesto de emplazamiento a los infractores de la ley.

Actualmente dicho ordenamiento solo permite llamar al procedimiento y sancionar a las personas cuya ilegalidad o daños ambientales hayan sido documentados en un *acta de inspección*. Lo que planteo es permitir que la Profepa pueda iniciar el procedimiento punitivo administrativo con actas como lo hace actualmente, sean propias o proporcionadas por la Conanp, o bien, con otros elementos probatorios como pueden ser documentos públicos o privados, testimonios y demás medios de prueba admisibles en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

De esa manera instituciones, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos podrán constituirse como vigilantes y coadyuvantes activos en auxilio de la procuración de la justicia ambiental. La reforma que presento reconoce finalmente, en el ámbito procedimental, el derecho humano que detenta toda persona a defender mediante acciones jurídicas concretas tanto su derecho a un medio ambiente sano, como el derecho humano a que se determine la responsabilidad de quienes producen daños y deterioro al ambiente.

Cuarto. Determinación de Infracciones Administrativas y Responsabilidad por Daño Ambiental en Términos de la Ley Federal de Responsabilidad ambiental.

Creo firmemente que prevenir, reparar y compensar ambientalmente los daños y deterioros ocasionados en las áreas naturales protegidas debe ser una prioridad nacional.

Por ello, propongo se perfeccionen los textos de la LGEEPA para hacer más fácil la aplicación de la Ley Federal de

Responsabilidad Ambiental en el procedimiento administrativo. Este ordenamiento establece ya en sus artículos 10. y 30. fracción III, la posibilidad de que la Profepa determine y exija la responsabilidad ambiental a través del procedimiento administrativo sancionatorio. Lo mismo se refiere en todas las leyes ambientales federales. Es necesario precisar las reglas del procedimiento administrativo en tanto a los alcances del contenido de las actas de inspección, las facultades de coadyuvancia de los denunciantes populares, así como de todos los actos administrativos incluyendo la resolución en la que se impondrá la obligación de reparación y compensación ambiental del daño. Los textos propuestos actualizan el procedimiento vigente permitiendo alcanzar estos objetivos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de este Honorable Pleno Legislativo, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 160, 161, 162, 164, 166, 167 y 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Artículo Único. Se reforman los artículos 160, 161, 162, 164, 166, 167 y 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para quedar de la siguiente manera:

Título Sexto Responsabilidades, Medidas de Control y de Seguridad y Sanciones

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 160. Las disposiciones de este título se aplicarán en la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, **admisión y desahogo de pruebas**, determinación de infracciones administrativas y **responsabilidad ambiental**, y a los procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal regulados por esta Ley, **la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General de Cambio Climático, y la Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, así como aquellos ordenamientos cuyo objeto o disposiciones se refieran a la preservación o restauración**

ración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente o sus elementos.

En las materias anteriormente señaladas, se aplicarán **las disposiciones relativas al régimen de responsabilidad previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental**, y supletoriamente las disposiciones de las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y sobre Metrología y Normalización.

...

Capítulo II
Inspección y Vigilancia

Artículo 161. La Secretaría realizará los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, **en las leyes ambientales previstas en el artículo anterior, en sus reglamentos, normas oficiales mexicanas y en los resolutivos que emita la Secretaría con fundamento en dichos ordenamientos**

En las zonas marinas mexicanas **la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente**, por sí o por conducto de la Secretaría de Marina, realizará los actos de inspección, vigilancia **de los ordenamientos previstos en el artículo 160** y, en su caso, de imposición de sanciones por violaciones a las disposiciones de **dichos ordenamientos**.

Asimismo, los actos de inspección y vigilancia podrán sustanciarse por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas cuando se trate de actividades realizadas dentro de las áreas naturales protegidas.

Las actas de inspección, testimonios y demás elementos probatorios que recaben las instituciones previstas en el presente artículo serán remitidas de manera inmediata a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para que por su conducto se sustancie el procedimiento administrativo y se impongan las sanciones que prevé la presente Ley.

Artículo 162. La **Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Secretaría de Marina y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas** podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumpli-

miento de este ordenamiento y **las leyes referidas en el artículo 160.**

....

Artículo 164. En toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, **los daños ocasionados al ambiente que se observen, la identidad de las personas que en ellos intervengan**, así como lo previsto en el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

...

...

...

Artículo 166. **La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como las instituciones previstas en el artículo 161 de esta ley, llevarán a cabo officiosamente los actos necesarios para la determinación, conocimiento y acreditación de las infracciones a la presente ley y los ordenamientos previstos en el artículo 161, los daños y responsabilidades ambientales previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, así como los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución.**

Toda persona o institución que formule denuncia por infracciones a los ordenamientos citados y daños al ambiente ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá aportar los medios probatorios con los que cuente.

En el procedimiento administrativo previsto por el presente Título se admitirán toda clase de pruebas de conformidad a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia, independientemente de las sanciones a que haya lugar.

Artículo 167. Recibidas **las actas de inspección o los medios probatorios que acrediten una infracción, daño o responsabilidad ambiental por la Procuraduría Federal**

de Protección al Ambiente, se otorgará a las personas físicas y morales responsables garantía de audiencia. Asimismo se llamará al procedimiento a los denunciantes por conducto de su representante común, cuando así lo hayan requerido en su escrito de denuncia popular.

Para tal efecto se requerirá mediante acuerdo de emplazamiento a las personas físicas y morales responsables, notificándolas de manera personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopten de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación que, en su caso, resulten necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas y para evitar que los daños ocasionados al ambiente se incrementen, señalando el plazo que corresponda para su cumplimiento, fundando y motivando el requerimiento. Asimismo, deberá señalarse a los responsables y denunciantes coadyuvantes que cuentan con un término de quince días para que expongan lo que a su derecho convenga en relación a las imputaciones formuladas y los medios de prueba que obran en el expediente administrativo y, en su caso, para que aporten las pruebas que consideren procedentes. La autoridad administrativa deberá hacer del conocimiento de las partes el derecho que les confiere el artículo 168 en materia de justicia ambiental alternativa y al uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado o los denunciantes coadyuvantes, o habiendo transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, sin que haya hecho uso de ese derecho, se pondrán a su disposición las actuaciones, para que en un plazo tres días hábiles, presenten por escrito sus alegatos.

Artículo 169. La resolución del procedimiento administrativo contendrá:

I. La determinación de la responsabilidad ambiental que corresponda a cada persona de conformidad a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, así como las obligaciones que correspondan en términos de dicho ordenamiento y las sanciones a que se hayan hecho acreedoras las personas físicas y morales responsables que hayan intervenido o participado en la comisión de infracciones administrativas;

II. Las medidas que cada persona responsable deba llevar a cabo para corregir las deficiencias, violaciones o irregularidades observadas;

III. a IV. ...

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como las instituciones previstas en el artículo 161 de esta Ley, podrán realizar inspecciones para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los responsables. Cuando del acta que se levante al efecto o de cualquier otro medio de prueba se desprenda su incumplimiento, podrá imponerse además de las sanciones previstas en el artículo 171 de esta Ley, una multa adicional que no exceda el monto previsto en dicho precepto.

En los casos en que las personas responsables realicen las medidas correctivas o de urgente aplicación, subsane las irregularidades detectadas, o cumpla con las obligaciones derivadas del convenio previsto en el artículo 168, en los plazos ordenados o acordados por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, siempre y cuando la responsable no sea reincidente, ésta podrá revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas.

En términos de lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental todo servidor público hará inmediatamente del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados en el ejercicio de sus facultades que pudieran configurar uno o más delitos.

Transitorio

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

Notas:

1 *Adaptación al cambio Climático en México: visión, elementos y criterios para la toma de decisiones*“, Instituto nacional de Ecología. Semarnat, Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. 2012

2 Téllez V. Yolanda et al “Presencia indígena, marginación y condición de ubicación geográfica” en “La Situación Demográfica de México 2013”. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Presencia_indigena_marginacion_y_condicion_de_ubicacion_geografica

3 “Resultados en Comités de Vigilancia Ambiental Participativa en materia forestal”. En http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1555/1/mx/resultados_en_comites_de_vigilancia_ambiental_participativa_en_materia_forestal.html.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de abril de 2015.— Diputados: Leticia Salas López, Ana María Gutiérrez Coronado, Francisca Rosario Arana Lugo, Eufrosina Cruz Mendoza, Martha Loera Arámbula, Jorge Alfredo Pérez Covarrubias, Tania Margarita Morgan, Elizabeth Vázquez Martín del Campo, José Luis Contreras Rojas, José Alfredo Botello Montes, Carlos Humberto Castaños Valenzuela, Mariana Dunyaska García Rojas, Antonio Sansores Sastré, Yatziri Mendoza Jiménez, Maribel Enríquez Ramírez (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para dictamen.

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma el artículo 224 de la Ley General de Salud, a cargo del diputado Mario Alberto Dávila Delgado, del Grupo Parlamentario del PAN

El proponente, Mario Alberto Dávila Delgado, diputado federal del Grupo Parlamentario de Partido Acción Nacional e integrante de la LXII Legislatura, con fundamento en las fracciones II del artículo 71 y III del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones I y II del Apartado B del artículo 224 de la Ley General de Salud, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, “los cuidados paliativos son un modo de abordar la enfermedad avanzada e incurable que pretende mejorar la calidad de vida tanto de los pacientes que afrontan una enfermedad como de sus familias, mediante la prevención y el **alivio del sufrimiento** a través de un diagnóstico precoz, una evaluación adecuada y el oportuno **tratamiento del dolor** y de otros problemas tanto físicos como psicosociales y espirituales”.

Los cuidados paliativos afirman la vida y consideran la muerte como un proceso natural: ni la aceleran ni la retrasan. Se administran para mantener la mejor calidad de vida posible hasta la muerte.

Los cuidados paliativos y por extensión los equipos de cuidados paliativos,

- Proporcionan alivio al dolor y a otros síntomas;
- Defienden la vida (son “vitalistas”) pero contemplan la muerte como un proceso natural;
- No intentan acelerar ni posponer el fallecimiento;
- Incorporan los aspectos psicológico y espiritual en la atención al paciente;
- Proporcionan un apoyo para ayudar a los pacientes a mantener hasta el fallecimiento, dentro de sus limitaciones, el mayor nivel de actividad;
- Ofrecen su ayuda a la familia a lo largo del proceso de la enfermedad y, luego, en el duelo;
- Trabajan en equipo para resolver el conjunto de necesidades del paciente y de sus familiares incluido, cuando es preciso, el apoyo en el duelo;
- No sólo pretenden mejorar la calidad de vida, sino que pueden influir también de manera positiva en el curso de la enfermedad;
- Se pueden aplicar de manera temprana en la evolución de la enfermedad asociados a otros tratamientos como la quimioterapia y la radioterapia, dirigidos a prolongar la supervivencia, y abarcan también los estudios encaminados a comprender y a tratar de manera más adecuada las complicaciones que puedan afectar al paciente.”

Medicina paliativa es la especialidad médica que centra su atención en los enfermos terminales, es decir, aquellos cuya expectativa de vida es relativamente corta por causa de una enfermedad que no responde a los tratamientos curativos.

La medicina paliativa está enfocada en lograr la máxima calidad de vida y actividad en los pacientes terminales, sin intentar acortar ni alargar la vida, procurando el alivio del dolor y otros síntomas estresantes. Además, integra los aspectos psicológicos y espirituales en la aplicación de los cuidados, considerando activamente a la familia del paciente, tanto durante el proceso como en el duelo.

Los cuidados paliativos incluyen no sólo los tratamientos médicos y farmacológicos que se dan a los pacientes terminales, sino que también todas las atenciones del equipo interdisciplinario: psicológicas, de enfermería, sociales, de terapia ocupacional y pastorales.

Los cuidados paliativos no adelantan ni retrasan la muerte, sino que constituyen un verdadero sistema de apoyo y soporte integral para el paciente y su familia. Así mismo recuperan la forma más profunda de comprender y atender al paciente terminal que late en la medicina. Son respuestas al descontento de los profesionales y de la sociedad que estaban ignorando necesidades claves de alivio del sufrimiento para el enfermo avanzado e incurable y para su familia. Necesidades que habían quedado escondidas quizá detrás de la búsqueda de progreso científico y de los avances técnicos que la medicina ha experimentado en el siglo XX.

Es importante resaltar que los cuidados paliativos comienzan en Londres, alrededor de 1970, cuando la doctora Cicely Saunders (Premio Templeton en 1981) promueve un primer centro médico dedicado a la atención de enfermos terminales que será referencia para todo el mundo. En sus orígenes es patente la esencia profundamente cristiana de los cuidados paliativos.

Actualmente sólo una de cada 10 personas que necesitan cuidados paliativos, esto es, atención médica para aliviar el dolor, los síntomas y el estrés causados por enfermedades graves, recibe esa atención. Las necesidades no atendidas han quedado descritas por primera vez en el *Atlas of Palliative Care at the End of Life* (Atlas Mundial de Cuidados Paliativos al Final de la Vida), publicado conjuntamente por la Organización Mundial de la Salud, OMS, y la Worldwide Palliative Care Alliance, WPCA.

De acuerdo a la OMS, el objetivo de los cuidados paliativos no es sólo aliviar el dolor, sino también mitigar el sufrimiento físico, psicosocial y emocional de los pacientes con enfermedades graves en fase avanzada y ayudar a los familiares de esas personas a cuidar de sus seres queridos.

Aproximadamente una tercera parte de quienes necesitan cuidados paliativos tiene cáncer. El resto padece enfermedades degenerativas que afectan al corazón, los pulmones, el hígado, los riñones o el cerebro, o enfermedades crónicas o potencialmente mortales, como la infección por VIH y la tuberculosis farmacorresistente.

Se calcula que todos los años más de 20 millones de pacientes necesitan cuidados paliativos al final de la vida, de los cuales cerca de un 6 por ciento son niños. Si se incluye a todas las personas que podrían recibir cuidados paliativos en una fase anterior de su enfermedad, la cifra correspondiente ascendería al menos a 40 millones. Los cuidados paliativos y terminales a menudo abarcan algún tipo de apo-

yo a los familiares del paciente, lo que significa que las necesidades de atención se multiplicarían por más de dos.

En 2011, aproximadamente tres millones de pacientes, la mayoría de ellos terminales, recibieron cuidados paliativos. Aunque gran parte de ese tipo de asistencia se presta en los países de ingresos altos, casi el 80 por ciento de las necesidades mundiales de asistencia paliativa corresponde a países de ingresos bajos y medianos. Solo 20 países del mundo han integrado adecuadamente los cuidados paliativos en los sistemas de atención sanitaria.

El atlas muestra que, en su inmensa mayoría, las necesidades mundiales de cuidados terminales están relacionadas con enfermedades no transmisibles, como cáncer, cardiopatías, accidente cerebrovascular y enfermedades pulmonares, ha señalado el doctor Oleg Chestnov, subdirector general de la OMS para Enfermedades no Transmisibles y Salud Mental. Al tiempo que reforzamos las actividades destinadas a reducir la carga de las enfermedades que actualmente provocan más muertes en el mundo, debemos aliviar el sufrimiento de quienes padecen enfermedades degenerativas y no responden a los tratamientos curativos.

En el Atlas se insta a todos los países a que incluyan la asistencia paliativa como componente esencial de todos los sistemas de atención de salud, en consonancia con los esfuerzos por alcanzar la cobertura sanitaria universal, lo cual implica afrontar problemas como:

La falta de políticas que reconozcan la asistencia paliativa y la necesidad de cuidados de los pacientes terminales y de quienes padecen enfermedades degenerativas;

La falta de recursos para establecer los servicios oportunos, entre otras cosas, para garantizar acceso a medicamentos esenciales, especialmente analgésicos;

La falta de conocimientos de los profesionales sanitarios, los voluntarios de las comunidades y el público en general sobre los beneficios de los cuidados paliativos.

Nuestros esfuerzos por ampliar los cuidados paliativos han de centrarse en aliviar el sufrimiento de las personas con menos recursos y hacer posible que estas se beneficien de la asistencia paliativa», ha añadido David Prail, copresidente de WPCA. “Se necesitarán valentía y creatividad en el proceso de aprendizaje colectivo sobre cómo integrar los cuidados paliativos en los sistemas de atención de salud con muy pocos recursos”.

El Consejo Ejecutivo de la OMS instó a los países a reforzar la asistencia paliativa y a integrarla en sus sistemas de atención de salud. Está previsto que esta cuestión se examinó en la 67.ª Asamblea Mundial de la Salud que se celebró en mayo de 2014.

La importancia de los cuidados paliativos se ha puesto de relieve en el plan de acción mundial de la OMS para la prevención y el control de enfermedades no transmisibles 2013-2020 y en la última Lista Modelo OMS de Medicamentos Esenciales, que incluye una sección específica sobre medicamentos para cuidados paliativos.

“La fracción I, del apartado B, del artículo 224 de la Ley General de Salud relaciona los medicamentos alopáticos con el efecto terapéutico, preventivo o rehabilitatorio que tienen para la salud de las personas. En virtud de que uno de los efectos que los medicamentos alopáticos provocan es el efecto paliativo para preservar la calidad de vida del paciente, a través de la prevención, tratamiento y control del dolor, y otros síntomas físicos y emocionales.

Es necesario considerar que los medicamentos alopáticos son empleados de acuerdo con los efectos terapéuticos pretendidos y de conformidad con la actividad médica que se pretenda aplicar, que de acuerdo con el artículo 33 de la Ley General de Salud, pueden ser preventivas, curativas, de rehabilitación y paliativas. Por ello consideramos necesario que se incluya entre los efectos que pueden causar los medicamentos alopáticos, el efecto terapéutico.”

Por lo expuesto, el suscrito Mario Alberto Dávila Delgado, diputado federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional propone reformar las fracciones I y II del apartado B del artículo 224 de la Ley General de Salud, a fin de incluir en la clasificación de medicamentos, aquellos que por su naturaleza tienen efecto paliativo, por lo que me permito someter a consideración de esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la Ley General de Salud

Artículo Único. Que reforma las fracciones I y II, del apartado B del artículo 224 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue

Artículo 224. Los medicamentos se clasifican:

A. Por su forma de preparación en:

I. a III. ...

B. Por su naturaleza:

I. Alopáticos: Toda sustancia o mezcla de sustancias de origen natural o sintético que tenga efecto terapéutico, preventivo, **paliativo** o rehabilitatorio, que se presente en forma farmacéutica y se identifique como tal por su actividad farmacológica, características físicas, químicas y biológicas, y se encuentre registrado en la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos para medicamentos alopáticos,

II. Homeopáticos: Toda sustancia o mezcla de sustancias de origen natural o sintético que tenga efecto terapéutico, preventivo, **paliativo** o rehabilitatorio y que sea elaborado de acuerdo con los procedimientos de fabricación descritos en la Farmacopea Homeopática de los Estados Unidos Mexicanos, en las de otros países u otras fuentes de información científica nacional e internacional, y

III. ...

...

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de abril de 2015.— Diputados: Mario Alberto Dávila Delgado, Jorge Alfredo Pérez Covarrubias, Mariana Dunyaska García Rojas, Elizabeth Vargas Martín del Campo, Tania Margarita Morgan Navarrete, Martha Loera Arámbula, Claudia Rocío Villa Oñate, Antonio Sansores Sastré (rúbricas).»

Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma los artículos 31 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Rangel Espinosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, José Rangel Espinosa, en nombre de mis compañeras y compañeros diputados integrantes del Grupo Parlamentario del PRI de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, fracción 1, 77 fracción 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso h) y adicionan los incisos i), e j), a la fracción III, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de motivos

Sin lugar a duda que las reformas emprendidas con valor y talento por parte del presidente de todos los mexicanos, el licenciado Enrique Peña Nieto, realizadas tanto a nuestra Carta Magna, como a las diversas leyes secundarias, y mismas que lograrán que nuestro querido país y sus habitantes consoliden de una vez por todas un Estado prospero, y las cuales fueron respaldadas y aprobadas por ésta LXII Legislatura, de la cual me siento honrado en pertenecer, y que sin lugar a duda pasará a la historia como la mejor legislatura por haber sido parte de la transformación nacional, considero que es importante seguir con el fortalecimiento y perfeccionamiento de los cambios constitucionales realizados, es por ello, que me permito presentar a esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que busca lograr que todos los mexicanos una vez que han alcanzado la categoría de **ciudadano** por haber cumplido los 18 años y alcanzar con ello la mayoría de edad, como lo establece el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tengan la obligación de inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes.

Se podrá pensar y decir, tratando de oponerse a la presente iniciativa que el hecho de que se imponga a los ciudadanos varones y mujeres la obligación de inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes, so pena de hacerse acreedores a una sanción de no hacerlo, al haber cumplido la mayoría de edad, pueda ser autoritario, todas vez que quienes a dicha edad se encuentran aun estudiando o no cuentan con un trabajo remunerado o que no tienen ningún bien de capital gravable, no se les debe imponer tal obligación, en opinión del suscrito dicha medida redundaría en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Sistema de Administración Tributaria consolide un padrón de contribuyentes más amplio y real, ya que si bien es cierto que muchos jóvenes al alcanzar la mayoría de edad no cuentan con trabajo remunerativo o bienes de capital gravable, también lo es que muchos de ellos a dicha edad e inclusive an-

tes de cumplir la misma, ya se encuentran trabajando y percibiendo un salario ya sea porque directamente se encuentran en la informalidad o trabajan para alguien que ésta en esa informalidad.

Conforme y de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi),¹ el rango que oscila de entre los 15 y 24 años de edad, del total de la población del país es de 20 millones 918 mil 383 personas, por lo que es importante resaltar que, en el rango de edad mencionado, existen jóvenes que ni estudian ni trabajan y los que se encuentran laborando justamente lo hacen en el empleo informal

Cabe recordar que más de 28 millones de mexicanos se encuentran en la informalidad, esto es, que más de la mitad de la fuerza laboral del país (58 por ciento de acuerdo al Inegi),² de la población económicamente activa se encuentra en dicha informalidad, es por eso que las reformas emprendidas sobre todo en materia de lograr que las personas que trabajan en la informalidad, cambien a la formalidad, otorgándoles estímulos importantísimos, son un parteaguas que sin duda alguna será el detonante para alcanzar una meta sin precedentes que permita ampliar el padrón de contribuyentes, pero como todo en esta vida es perfectible, es por ello que considero que con la presente iniciativa dicho padrón alcanzará una mayor ampliación.

Es importante señalar, que con la presente iniciativa, de aprobarse, no será un instrumento de control represivo, de terrorismo fiscal o autoritario, sino por el contrario, busca que los jóvenes al adquirir la ciudadanía por cumplir su mayoría de edad, como lo establece la Constitución General de la República, tengan el deber de inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes, y de presentar sus declaraciones, avisos, etcétera, sin que con ello deban de pagar impuestos por carecer de trabajo remunerativo o bienes de fortuna, de esta forma al presentar sus declaraciones en cero, al paso del tiempo o de los años el Sistema de Administración Tributaria daría seguimiento a dichos contribuyentes para detectar si los mismos suponiendo que ya hayan concluido sus estudios, se encuentran laborando formalmente o en la informalidad, en este último caso, invitarlos e incentivarlos para que abandonen la informalidad.

A mayor reforzamiento de la presente iniciativa, es pertinente señalar que el artículo 22, fracción VIII, Sección I,

De la Inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, Capítulo III, De la Inscripción y Avisos en el Registro Federal de Contribuyentes, del Reglamento del Código Fiscal de la Federación,³ establece la inscripción de personas físicas sin actividad económica.

Por su parte la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon) ha informado a través de su portal de internet⁴ que cualquier habitante en México puede crear su RFC, sin adquirir obligaciones fiscales, es decir, que quienes se den de alta no estarán obligados a presentar ningún aviso o declaración ante hacienda, sino hasta que empiecen, de hacerlo, sus actividades productivas. Asimismo, informó que contar ya con un el RFC, sin obligaciones formales, les dará mayor presencia ante sus potenciales clientes o proveedores a aquellas personas que en un futuro se integrarán a la actividad productiva, ya sea como empresarios o como profesionistas y aseguró que igualmente sirve para todos aquellos jóvenes que estén buscando su primer empleo formal, ya que en la mayoría de las empresas a donde van a buscar trabajo les exigen el Registro Federal de Contribuyentes, mismo que de igual forma les facilitará tramitar un crédito bancario, aperturar una cuenta en una institución bancaria e incluso a la hora de laborar en un empleo formal, sus primeros pagos harán de una manera más rápida.

Este registro será la base para la expedición de la Cédula de Identificación Única.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto que reforma y adiciona un párrafo a los artículos 31, fracción IV, y 36, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. a III (...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. **Por lo cual, todo mexicano al cumplir la mayoría de edad, deberá inscribirse en el Registro Federal de contribuyentes,**

tenga en ese momento o no ingresos o bienes de capital gravable, debiendo en su caso, presentar declaraciones o avisos en los términos que establece la ley en la materia.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la república:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes, tenga en ese momento o no ingresos o bienes de capital gravable, debiendo en su caso, presentar declaraciones o avisos **en los términos de la ley en la materia, esto último, para efectos del artículo 31, fracción IV, de esta constitución.**

Transitorio

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

Notas:

1 <https://www.inegi.gob.mx>

2 Ídem

3 Reglamento del Código Fiscal de la Federación, páginas 5 y 6.

4 <https://www.prodecon.gob.mx>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2015.— Diputados: José Rangel Espinosa, Dulce María Muñiz, Edith Avilés Cano, Francisca Elena Corrales Corrales, José Pilar Moreno Montoya, María Guadalupe Jaramillo Villa, Maricruz Reyes Galicia, Carmen Julieta Torres Lizarraga (rúbricas).»

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

LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO

«Iniciativa que adiciona los artículos 162 Bis y 191 Bis a la Ley sobre el Contrato de Seguro, a cargo de la diputada Blanca Jiménez Castillo, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Blanca Jiménez Castillo, diputada federal de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 162 Bis y 191 Bis, de la Ley sobre el Contrato de Seguro, en materia de cobro de incrementos anuales del seguro de gastos médicos mayores, reconocimiento del derecho de antigüedad, así como la incorporación de los principios de igualdad y no discriminación en la celebración de contratos de seguro que cubran gastos médicos o la salud, en base a la siguiente

Exposición de Motivos

La salud, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, se define como el estado de completo bienestar físico, mental y social de las personas,¹ por lo que su concepción atiende a un aspecto más integral en su conformación, no solo como la ausencia de enfermedad, dolor o padecimientos, sino como un concepto positivo que acentúa los recursos sociales y personales, así como las aptitudes físicas; constituyéndose como un recurso que permite a las personas llevar una vida individual, social y económicamente productiva.²

De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), toda persona tiene derecho a la salud, y ésta debe ser entendida como “el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”. Además, en este ordenamiento se precisa que son los Estados y sus gobiernos partes los que se comprometen a reconocer a la salud como un bien público y a adoptar las medidas necesarias para garantizarla a toda la población sin discriminación alguna, creando condiciones que le aseguren asistencia y servicios médicos en caso de enfermedad.

Por su parte, el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce de manera sustantiva

el derecho de todas las personas a la protección de la salud; actualmente, dicha Norma Suprema³ obliga a cumplimentar el ejercicio progresivo de los derechos humanos, brindando mayores beneficios para todos los habitantes del país.

Un aspecto importante a resaltar, es que el derecho a la salud permite tanto a mujeres como hombres el goce de otros diversos, ya que es un pilar fundamental del desarrollo individual de las personas, que impulsan un proceso permanente de ampliación de capacidades, sientan las bases para el ejercicio de los principios de libertad, dignidad, solidaridad, respeto y equidad y les permite a las personas tener una mejor calidad de vida.

En esa tesitura, es importante recalcar que éste derecho constituye un soporte sólido que nos permite una óptima interacción con la sociedad y un buen desempeño físico y mental, ya que si se goza de buena salud se puede acceder a la realización de actividades que generen autosuficiencia y permiten que las personas, acorde a su desarrollo, se valgan por sí mismas y genera la procuración, el cuidado y sostenimiento de sus dependientes, así como también, impiden que su economía se deteriore por la inversión para la cura o paliación de algún padecimiento adquirido.

Lo anterior, en virtud de que existen diversas situaciones que se presentan a lo largo de la vida, como los accidentes o las enfermedades, tienen un fuerte impacto en la vida de las personas, tanto en su estabilidad emocional como en su economía, por ser acaecimientos imprevistos, futuros e inciertos; es por esto que para garantizar la estabilidad de la sociedad, el Estado ha implementado el Sistema Nacional que procura la salud de todas las personas en el ámbito de los sectores público y privado, estableciéndose además políticas públicas en materia de salud como el Plan Sectorial de Salud 2013-2018, que engloba la protección de derechos en esta materia.

Como consecuencia del establecimiento de la garantía para el goce de este derecho fundamental, el Estado Mexicano ha constituido el Sistema Nacional de Salud, que engloba todas las organizaciones, instituciones y recursos, cuyo principal objetivo es llevar a cabo tareas encaminadas a mejorar la salud, estableciendo además políticas públicas en favor de la población, así como la elaboración de normatividades federales como la Ley General de Salud y Normas Oficiales Mexicanas aplicables a la materia (NOM),⁴ las cuales son dirigidas para todos los sectores,

en los tres órdenes de gobierno, siendo las cuatro funciones principales del sistema de salud, la provisión de servicios, la generación de recursos, la financiación y la gestión.

Acciones que atienden al cumplimiento de un mandato supremo, consagrado en el primer capítulo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece y reconoce los derechos humanos de las personas y las garantías para su tutela, iniciando por el artículo 1º, que determina que todas las personas gozarán de los derechos humanos en ella reconocidos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que nuestra carta magna establece. Asimismo, determina que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Federal y los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. De igual forma, mandata que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

A pesar de que existen diversos avances en la materia, todavía existe un camino largo por recorrer para prevenir y garantizar el derecho a la salud de las personas, ya que aún existen ámbitos en los que proliferan las prácticas de exclusión, discriminación y desigualdad en contra de los derechos de las mujeres y hombres, propiciadas por ausencia de disposiciones jurídicas que los protejan, así como por normatividades arcaicas o que no se ajustan a la realidad y protección de los nuevos paradigmas sociales.

No obstante, de acuerdo a la Encuesta Nacional 2012 sobre Salud y Nutrición, se reflejó que el 25.43% de la población en México, no cuenta con protección en salud,⁵ desprendiéndose que dicha estadística tan preocupante es originada por diversos factores, en los que destacan el desinterés de las personas con capacidad económica ante la ausencia de enfermedades o dolencias, la falta de información sobre el acceso a los diversos programas de salud públicos, en otros casos, la falta de información de los beneficios de los seguros de salud, así como la falta de recursos económicos para el alcance de los servicios privados directos; quedan-

do ésta población en situación de vulnerabilidad ante contingencias imprevistas de su salud o de sus dependientes.

Debe decirse que como una alternativa para cierta parte de la población se encuentran los seguros de salud, dentro de los que se encuentran los que garantizan los gastos catastróficos, también llamados seguros de gastos médicos mayores, que si bien se pudiera pensar que los mismos son inalcanzables por sus costos, lo cierto es que de no contar con éstos sería inaccesible aún más el acceso a los servicios privados o algunos servicios públicos que no cuentan con cobertura gratuita y que por su calidad e infraestructura resultan ser la mejor opción para el tratamiento de enfermedades.

Si bien es cierto que la adquisición de los seguros de salud representan un costo que la mayoría de la población no puede costear, lo cierto es que al vivir en democracia, el Estado Mexicano protege no solo al que menos tiene, sino a toda la población en su conjunto sin distinción alguna, máxime si se trata de garantizar el derecho a la salud, pues éste se tiene que velar sin importar sexo, edad, condición social, estado de salud, capacidades, entre otros.

Ahora bien, debe decirse que en términos prácticos cuando una persona no cuenta con el acceso efectivo o derecho a recibir servicios de salud, sea en el ámbito público o privado, no se le está garantizando el derecho fundamental a la salud de forma adecuada.⁶

En este sentido, los seguros de gastos médicos mayores, representan una alternativa para enfrentar los gastos catastróficos que deben reembolsar las personas que no se encuentran afiliadas al sistema de salud pública, o estando inscritas en éstos, la refuerzan o auxilian al hacer frente a enfermedades o intervenciones quirúrgicas que no se encuentran dentro del esquema de cobertura de los servicios públicos gratuitos; o bien, constituyen una de las puertas de acceso a los servicios privados de salud, que en la mayoría de los casos son de mayor calidad y que de otra forma no se pudieran alcanzar debido a sus altos costos.

La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, define a los seguros de salud como las actividades comerciales que tienen por objeto la presentación de servicios dirigidos a prevenir o restaurar la salud, a través de acciones que se realicen en beneficio del asegurado, que van encaminadas a cubrir los gastos médicos, hospitalarios y demás que sean necesarios para la recuperación de la sa-

lud o vigor vital del asegurado, cuando se haya afectado por causa de un accidente o enfermedad; los cuales permiten amortiguar el desembolso mediante el pago de una prima o premio, garantizando la atención y procuración de la salud del asegurado o de sus beneficiarios.

Bajo ese contexto, es importante destacar que los seguros de salud no se destinan, hasta este momento, para pagar por eventualidades conocidas como preexistentes o de prevención, sino que solo cubren el restablecimiento de la salud y garantizan el pago a los asegurados de los gastos que pudieran solventar con motivo de un accidente o enfermedad no prevista y que de otro modo las personas tuvieran que desembolsar.

La cultura de adquisición de un seguro de salud de gastos médicos es muy baja, debido a la percepción de que el seguro privado es costoso o al desconocimiento de su existencia como una alternativa de atención, derivado de la falta de información de su forma de operar, así como sus beneficios.

Sin embargo, de acuerdo a las cifras aportadas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, el 7.6% de la Población cuenta con seguro de gastos médicos mayores, lo cual representa alrededor de nueve millones de mexicanos; no obstante, de acuerdo a diversos estudios, es el tercero más importante a nivel Latinoamérica en percepción de primas anuales, después de Brasil y Venezuela que representan más de dos mil millones de pesos anuales en primas,⁷ lo cual se debe a los altos costos que tienen que pagar los asegurados y a los cuales se encuentran sujetos, que se originan debido a la inexistencia de lineamientos jurídicos adecuados que regulen la prestación de dichos servicios, así como la falta de asesoría necesaria y la práctica de firmar sin leer las condiciones generales que vienen redactadas en los contratos.

De igual forma, se ha propiciado que exista además un aumento anual desproporcionado en las cuotas de los seguros y modificaciones en el clausulado del mismo, mermando la economía de los contratantes y propiciando las prácticas indebidas y desleales de las aseguradoras que prestan estos servicios, tal y como lo determina el reporte sobre resultados del 4° Trimestre del 2013, sobre comportamiento del Seguro Mexicano de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros,⁸ que estableció:

“En la Operación de Accidentes y Enfermedades se tuvo un crecimiento en términos nominales del 13.1%.—

- Es importante destacar el incremento del 88.6% en términos nominales de los Seguros de Salud, resultado de la venta de nuevos productos. Además, de que se mantiene la inercia de crecimiento que se presentó durante 2013.— En el caso de Accidentes Personales se presentó un importante crecimiento con respecto al cierre del año anterior; ya que durante 2012 se tuvo un incremento del 9.9%. Este crecimiento se debe a la venta de nuevos productos y al lanzamiento de coberturas adicionales.— No obstante, el ramo presentó un crecimiento mayor al observado en los últimos años, **el cual es atribuible al incremento elevado que tuvieron los seguros de salud**. Lo cual, confirma el repunte que ha tenido esta operación en estos dos últimos años.”

De lo anterior se colige que al existir una carencia de medidas para evitar, el incremento de las pólizas se deja al arbitrio de las empresas aseguradoras, tanto en el cobro de las pólizas como en selección e incorporación de nuevos clientes, propiciando cobros desproporcionados y exclusiones de personas que pueden gozar de estos servicios privados, como personas con enfermedades crónico degenerativas o personas con algún tipo de discapacidad o simplemente exclusión o desincorporación forzada de personas adultas mayores.

Esto debido a que las empresas que prestan el servicio de seguro de gastos médicos mayores, se han desempeñado bajo el amparo de una ley que fue promulgada en el año de 1935, la cual ha tenido escasas modificaciones o adiciones que representen un cambio trascendental para poder enfrentar la problemática que afrontan los asegurados o sus familiares; una ley que ha sido abrogada y sustituida por la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, la cual inició su vigencia a partir del 04 de abril de 2015.

A pesar de esta reforma en materia de seguros y fianzas, seguirá prevaleciendo la Ley Sobre el Contrato de Seguro, que resulta ser inadecuada y desfasada en el ámbito de la celebración de los contratos de seguro que cubren los gastos médicos o la salud, ya que permite a los prestadores del servicio, establecer lineamientos privados que se inclinan para obtener grandes beneficios en favor de las aseguradoras.

Lo anterior, si se toma en cuenta que el contrato de seguro es una figura jurídica auxiliar de gran importancia para el funcionamiento del sistema financiero de las sociedades contemporáneas. Es un acuerdo de voluntades, que genera consecuencias de derecho para los contratantes.

La fuerza obligatoria del contrato de seguro radica esencialmente en que proviene de una ley federal que permite dentro de sus lineamientos, la libre voluntad de los contratantes para la prestación de un servicio de salud y lo que ahí se estipule, genera derechos y obligaciones que no se pueden deshacer sino por virtud de convenio entre las partes, en el que se resarzan las afectaciones o pagar las penalizaciones, ante el incumplimiento de contrato o término anticipado del mismo. Por lo que se deja al arbitrio de las partes el solucionar dicho conflicto, al no establecer la normatividad aplicable una disposición que prevea y de solución a dicha problemática.

Encontrándose un desequilibrio muy marcado existente entre el especialista en el servicio y el usuario con poca, escasa o nula experiencia en el ramo o en eventualidades en el área de salud, debido a que generalmente las personas que adquieren un seguro de gastos médicos mayores, lo realizan ante el temor de enfrentarse a una enfermedad o accidente que ponga en riesgo la estabilidad económica o en situación de desesperanza por la imposibilidad del acercamiento a un servicio privado de calidad, temor que se genera ante el desconocimiento de las implicaciones que conlleva dichas eventualidades, es decir, por la inexperiencia de situaciones particulares que las aseguradoras tienen perfectamente identificadas, analizadas, proyectadas y presupuestadas puntualmente por ser peritos en la materia y por que finalmente de conformidad con el artículo 75, fracción XVI, del Código de Comercio, dicha actividad es reputada como comercial, en donde la búsqueda principal es la de generar utilidades capitalistas con el mercadeo de seguros de salud.

Aunado a lo anterior, se encuentra el hecho de que en diversos estudios⁹ publicados por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación¹⁰ a la normatividad y los procesos de los seguros de salud, reveló que la Ley del Contrato de Seguro, no establece de manera toral el reconocimiento y protección del derecho humano a la salud para todas las personas, ya que carece de disposiciones tendientes a eliminar toda práctica de exclusión, diferenciación o discriminatoria en la celebración de los contratos del servicio de seguro, en específico de los seguros de salud,¹¹ generando el argumento de las aseguradoras que las mismas no son susceptibles de incorporarse bajo el argumento que al ser un servicio privado debe regir como principio la voluntad de las partes.

Sin embargo, tal y como lo ha establecido reiteradamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹² cuando se es-

tá frente a la tutela de los principios de igualdad y no discriminación, éstos representan valores de naturaleza constitucional que se encuentran consagrados en el texto de nuestra norma suprema. Por lo que, de admitir la posibilidad de que en determinado ámbito de nuestro sistema jurídico se pretenda configurar una excepción para el cumplimiento de los principios establecidos en nuestra Carta Magna, nos conduciría a pensar que la misma no es vinculante al mandato supremo, lo cual es jurídica y moralmente inaceptable, en virtud de la conformación de la interpretación y doctrina que ha ido construyendo el máximo tribunal de la Nación, pues ante todo se debe tomar en cuenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una norma jurídica y, por sus características, es de cumplimiento obligatorio.

Por tanto, el pretender desconocer o eludir su cumplimiento conlleva a la generación de actos jurídicos que son susceptibles de nulificarse cuando en su contenido admitan la renuncia de un derecho humano, o bien, se genere un ámbito de desigualdad, de exclusión o discriminatorio para las personas, motivadas por algún aspecto que no es dable valorarse para la contratación de un seguro de salud, sea que se preste en institución pública o privada, puesto que al final se considera una vía de acceso al goce de un derecho humano de salud sea personal o de forma colectiva.

Por tal motivo, debe decirse que los principios contenidos en la Constitución Federal vinculan a todos los sectores del orden jurídico, incluyendo a las relaciones surgidas entre particulares, pues son éstas que regulan a través de las normas jurídicas y, bajo esa premisa, los principios de igualdad, accesibilidad de los servicios de salud y no discriminación, son también aplicables al ámbito de la contratación de seguros, sin obstar que se celebre entre particulares, pues no constituye de manera concomitante una excepción al principio de transversalidad para la aplicación de disposiciones en materia de derechos humanos.

A pesar de que se encuentran establecidos los mecanismos para reclamar los derechos que se pudieran considerarse como violados y que se encuentra la existencia de la justicia impartida por el Poder Judicial, no menos cierto es que el ánimo de las leyes se encuentra en velar para la solución extrajudicial de los conflictos, posicionándose como herramienta para la formulación de demandas para el respeto de los derechos que se consideren infringidos, otorgue derechos subjetivos y plasmar de manera positiva la regulación de las relaciones personales, estando aún frente a las actuaciones de los órganos del Estado. Es decir, resulta im-

práctico, burocrático, ocioso e injusto que el gobernado tenga que promover un juicio para que sea respetado o reclamado un derecho humano que la Constitución ya lo consagra y que se deben incorporar de manera armonizada en las legislaciones que de ella emanen.

Por otra parte, se encuentra el entorno de desarrollo de los seguros de salud, mismos que de acuerdo a datos estadísticos arrojados por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, de 2012 a 2013 las primas directas de los Seguros de Gastos Médicos, se incrementaron en un 11%, ascendiendo a un total de 44,053 millones de pesos, aportación que representa el 86.36% del total del rubro de seguros de accidentes y enfermedades y que permitió al sector asegurador un crecimiento global de 10.7%, lo que evidencia un crecimiento mayor al observado en los últimos años, que se le atribuye al incremento elevado que tuvieron los seguros de salud, tal y como lo califica expresamente y se refleja en los Resultados al 4º Trimestre del 2013-2012 del Comportamiento del Seguro Mexicano, emitido por la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros.

Por su parte, las cuotas sobre pólizas anuales se contrajo el 1.3% de su valor, observando además una cuantificación disímil y desproporcionado entre hombres y mujeres, que resulta ser una tendencia generalizada en todas las aseguradoras del ramo.

De lo anterior, se desprende que a pesar de que el sector asegurador se ha potencializado económicamente e incorporado nuevos asegurados a su cartera de clientes, lo cierto es que el cobro de sus pólizas no reduce en forma simétrica ni correlacionada, lo que resulta ser injusto para los contratantes del servicio.

Por otra parte, si se analiza el desglose de los asegurados al sector de gastos médicos mayores y los incrementos efectuados del 2012 al 2013, se obtiene que existe un porcentaje muy alto de incremento en las pólizas anuales de las mujeres contratantes, sin que se argumente, motive o fundamente tal circunstancia; ya que los análisis de la materia, revelan que para calcular el costo de este tipo de seguros se toman en cuenta de forma actuarial las características y necesidades de cada persona, tales como la edad, sexo, hábitos y antecedentes de salud, las diferencias de coberturas y variables como porcentajes de copago, reembolso, la cobertura nacional o internacional y la forma de pago, anual, semestral, trimestral, mensual, ya que en algunos incluso

establecen en los contratos de seguro el cobro de intereses ordinarios y moratorios.

En ese contexto, debido a que se desprende un aumento desproporcionado en los contratos celebrados por mujeres y que para el cobro de las pólizas anuales se toman en consideración datos sensibles que hacen detonar las cantidades que se tienen que pagar por los seguros de salud, con estas prácticas se propicia un ámbito discriminatorio y de desigualdad que no es dable integrar a los contratos de seguro, ni menos a los que se encuentran encaminados a proteger la salud, al ser un derecho humano protegible, con independencia del nivel económico o cualquier otra circunstancia en el que se encuentre.

Lo anterior, en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Salud, las legislaciones federales aplicables y los tratados internacionales, protegen el derecho progresivo a la salud de las mujeres, tal y como se encuentra plasmado en la Plataforma de Acción de Beijing, promovida durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer en septiembre de 1995, la cual estableció que las mujeres tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental. Para el caso específico a los servicios de salud, el primer objetivo estratégico plantea que los Estados Parte deben fomentar el acceso de la mujer durante toda su vida, a servicios de atención de la salud y a información y servicios conexos adecuados, de bajo costo y de buena calidad.

Por su parte, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, establece que se entiende por discriminación a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo; postulados que no se encuentran contemplados y protegidos en la Ley sobre el Contrato de Seguro y que se proponen incorporar a través de la presente iniciativa.

Ahora bien, estas situaciones negativas se han presentado a lo largo de los últimos años, debido a la ausencia de una normatividad con fuerza vinculatoria que proteja los derechos humanos de los usuarios de los servicios, en la celebración de contratos de seguros, que evite una práctica de exclusión o discriminación de personas, a cualquier edad o condición de vida.

Aunado a lo anterior, se encuentra el hecho de que algunas compañías aseguradoras se valen de la ausencia de lineamientos jurídicos y límites para cobro de pólizas anuales y lo utilizan para incrementar desmedidamente, primas, co-seguros, copagos o diversas compensaciones, a personas que por motivos de salud, sexo o antigüedad, les representan una carga monetaria que merma sus actividades lucrativas y que finalmente las orillan a abandonar este seguro de salud, perdiendo como consecuencia la antigüedad en el mismo.

Es por esto que se propone la incorporación del artículo 162 bis del mismo cuerpo normativo, que mandata como obligatoria la incorporación de los principios de igualdad, no discriminación y buena fe de las partes al momento de la celebración del contrato de seguro.

Finalmente, se propone la creación del artículo 191 bis para incorporarse a la Ley sobre el Contrato de Seguro, para establecer la prohibición de cobros que atenten contra la igualdad de las personas, propicien incrementos inequitativos y desproporcionados para determinado grupo de personas o aplicadas de manera particular en detrimento de sus derechos, al momento de la cuantificación y cobro de las pólizas de seguros que cubran gastos médicos o la salud y sus incrementos anuales o quinquenales; en la que además, se prohíba el cobro de intereses sobre pólizas anuales, salvo las convenidas por mora.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan artículos 162 Bis y 191 Bis, de la Ley sobre el Contrato de Seguro

Único. Se propone la adición de los artículos 162 Bis y 191 Bis a la Ley sobre el Contrato de Seguro, en los siguientes términos:

Artículo 162 Bis. En la contratación de seguros que cubran gastos médicos o la salud, se atenderá a los principios de igualdad, no discriminación y buena fe de las partes, de

conformidad con las disposiciones de carácter general que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Secretaría de Salud y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Artículo 191 Bis. En los contratos de seguros de salud que se continúen de forma consecutiva y voluntaria, no se podrán establecer incrementos anuales o quinquenales desproporcionados o inequitativos, así como tampoco el cobro de intereses sobre pólizas anuales, salvo las convenidas parcialmente por mora; todo lo cual deberá ser informado al usuario al momento de la contratación inicial del seguro. Prerrogativa que deberá ser irrenunciable en beneficio de los asegurados.

Transitorio

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

Notas:

1 Definición derivada de la constitución de la OMS, 1948.

2 Glosario de términos de promoción de salud, OMS, 1998.

3 Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (De los derechos humanos y sus garantías).

4 Reglas técnicas de carácter obligatorio, las cuales regulan los productos, procesos o servicios en materia de salud, entre otras materias, cuando éstos puedan constituir un riesgo para las personas, animales y vegetales, así como el medio ambiente.

6 Estadística obtenida de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Distribución de la población según institución de protección en salud, de acuerdo con el autorreporte del informante del hogar. México, Ensanut 2012 (p.33).

6 Argumento retomado de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados nacionales. México, Ensanut 2012 (p.32).

7 Análisis sobre la penetración privada de los seguros de salud en países selectos de América Latina. Watts, Alan. VP Health Insurance RGA International Tendencias en Salud y el reaseguro de productos de Salud a nivel Internacional y en México. 2008.

8 Argumento obtenido del Reporte de Resultados Sobre Primas Directas de seguros de Accidentes y Enfermedades. Asociación Mexicana de

Instituciones de Seguros. Comportamiento del Seguro Mexicano. Resultados del cuarto trimestre 2013 (reporte 2014).

9 Reporte sobre la discriminación en México 2012, Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación. (2012)

10 Discriminación hacia las personas que viven con VIH-Sida y personas adultas mayores por parte de las empresas aseguradoras en México. Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas. Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación. Propuestas de Reforma Legal (p.124-131) 2006.

11 Estudio que culminó con una propuesta legislativa que plantea entre otras, la incorporación de los principios de igualdad y no discriminación a la Ley del Contrato de Seguro y que se reitera en esta iniciativa de adición.

12 Argumentos retomados de la ejecutoria integradora de la tesis jurisprudencial número 15/2012 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro “Derechos fundamentales. Su vigencia en las relaciones entre particulares”

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2015.— Diputados: Blanca Jiménez Castillo, Martha Loera Arámbula, Jorge Alfredo Pérez Covarrubias, Francisca Rosario Arana Lugo, José Luis Contreras Rojas, Carlos Humberto Castaños Valenzuela, Mariana Dunyaska García Rojas, José Alfredo Botello Montes, Maribel Enríquez Ramírez, Ana María Gutiérrez Coronado, Leticia Salas López, Yatziri Mendoza Jiménez, Antonio Sansores Sastré (rúbricas).»

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

LEY DE AVIACION CIVIL

«Iniciativa que reforma el artículo 6o. de la Ley de Aviación Civil, a cargo del diputado Alberto Anaya Gutiérrez, del Grupo Parlamentario del PT

El suscrito, Alberto Anaya Gutiérrez, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo a la LXII Legislatura del honorable congreso de la unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en relación con los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa que contiene proyecto de decreto

que reforma el artículo 6, fracción V, de la Ley de Aviación Civil.

Exposición de Motivos

El incremento de las medidas de seguridad en los aeropuertos, incentivado por las preocupaciones de países que han sido objeto de atentados terroristas, sumado al desconocimiento de los pasajeros sobre sus derechos, han convertido poco a poco las instalaciones aeroportuarias en lugares inhóspitos y militarizados.

Sumado a la carencia de espacios físicos y elementales comodidades, se violenta los derechos de los usuarios del transporte aéreo, al dar exagerada prioridad a la seguridad, quedando ésta por encima del respeto a los derechos del viajero y sus acompañantes.

Resulta cada vez más frecuente, ofensivo e incómodo, encontrar pasajeros y usuarios que deambulan por los pasillos o se sientan y descansan en el suelo, por carecer las instalaciones aeroportuarias de las mínimas condiciones para esperar con comodidad.

En efecto, bajo pretexto de aumentar la seguridad aeroportuaria, en lugar de un adecuado uso de las tecnologías, se eliminan instalaciones destinadas a hacer confortable la estadía y los inevitables momentos de espera que se generan entre la llegada o salida de los vuelos.

En épocas de mayor aforo escasea incluso el agua potable, no existiendo ningún lugar en el que el usuario pueda satisfacer sus necesidades de agua, o las de los menores que lo puedan acompañar.

El respeto de la dignidad de los usuarios debe estar a la misma altura de las preocupaciones de las autoridades aeroportuarias por brindar seguridad, cuidado de la propiedad y demás servicios.

Está muy bien que se quiera reforzar los controles de seguridad en los aeropuertos, pero consideramos que nunca deben hacerse a costa del respeto a la dignidad de los usuarios del servicio. La seguridad no está reñida con la funcionalidad y el trato digno de los usuarios.

Entendemos por trato digno, otorgar seguridad, proveer instalaciones apropiadas, no discriminar, respetar la intimidad y la integridad personal, la legalidad y la seguridad jurídica del usuario de los aeropuertos nacionales.

No estamos pidiendo privilegios, sólo exigimos la mejora de los procedimientos, que las gestiones en el aeropuerto sean ágiles y las instalaciones cómodas, tanto en la espera, la facturación así como en los controles de policía y de aduanas, y en las áreas de embarque.

Honorable asamblea, por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 6, fracción V, de la Ley de Aviación Civil

Para quedar como sigue:

IV. ...

V. Expedir y aplicar, en coordinación con las Secretarías competentes, las medidas y normas de seguridad e higiene, de seguridad en la aviación civil y en materia ambiental, que deben observarse en los servicios de transporte aéreo, así como verificar su cumplimiento.

Éstas deben incluir todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la estadía confortable del público que haga uso de las instalaciones del aeropuerto, así como contemplar espacios para esperar sentado, condiciones sanitarias suficientes y atención médica calificada para las emergencias que pudieran presentarse.

En la misma materia, deberá garantizarse la existencia de bebederos suficientes y con suministro continuo de agua potable para consumo humano en todos los aeropuertos del país, con requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad y oportunidad.

VI. ...

Transitorio

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

Dado en el salón de sesiones de San Lázaro, a 21 de abril de 2015.—
Diputado Alberto Anaya Gutiérrez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Transportes, para dictamen.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Rangel Espinosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, José Rangel Espinosa, en nombre de sus compañeras y compañeros diputados integrantes del Grupo Parlamentario del PRI de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, fracción 1, 77, fracción 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso h) y adicionan los incisos i) y j), a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Quienes hemos tenido la oportunidad en nuestra carrera como servidores públicos de ocupar el cargo de Presidente Municipal, hemos sido privilegiados al vivir un contacto más directo y personal con los problemas que enfrenta la población, ello al conocer inclusive en carne propia las necesidades, requerimientos, sufrimientos, angustias de quienes habitan en nuestro Municipio, sin tener que basarnos en datos fríos que solo reflejan cifras mas no sentimientos, emociones, esperanzas de quienes ven en sus autoridades municipales unos verdaderos aliados, ya que conviven con ellos día a día, hora a hora, minuto a minuto.

Es precisamente la verdadera proximidad con la población que tienen los Ayuntamientos, que los hace expertos para conocer y resolver la problemática que enfrentan sus habitantes.

Si bien es cierto, que la problemática municipal es muy compleja, dentro de la misma existen rubros los cuales de acuerdo a mi experiencia como Presidente Municipal, en dos ocasiones, de uno de los municipios más pobres del país, con muy alta marginación, y vecino del Estado actualmente considerado uno de los más violentos de la República Mexicana, me dan los conocimientos y experiencia

necesarios para ahora como Diputado Federal, buscar a través de la presente iniciativa el fortalecimiento de los municipios en materia de seguridad pública y protección civil, así como formalizarle una nueva encomienda y la cual ya realiza, la asistencia social.

A efecto de fortalecer la seguridad pública y precisar responsabilidades, la presente iniciativa propone modificar el texto del inciso h) párrafo III del artículo 115 de la Constitución General de la República, dicha modificación consiste fundamentalmente en otorgar a los municipios la rectoría directa y absoluta sobre el servicio de policía preventiva y la protección civil, esto es, que sean los municipios quienes dotados de un mayor presupuesto estatal al actualmente asignado, le permita contratar a un mayor número de elementos policíacos, patrullas, equipo para el personal, cámaras de seguridad, capacitación, etc., y con ello se obtenga una mayor y constante presencia en el territorio municipal, lo que conllevará a inhibir la delincuencia al existir una respuesta inmediata a cualquier acto ilícito y con ello lograr la filosofía de la seguridad preventiva, la cual se basa en actuar con prontitud, en ganarle al delincuente y detectar las amenazas.

En materia de protección civil, los ayuntamientos contarán con mayor presupuesto estatal que les permitirá tener un cuerpo de personas debidamente capacitadas, ambulancia, que en muchos ayuntamientos carecen de ella lo que en diversas ocasiones impiden se dé una atención adecuada a quienes sufren algún accidente y que puede poner en peligro su vida al tener que esperar a los diferentes cuerpos de rescate, al tener un mayor presupuesto en éste rubro, estarán en la posibilidad de adquirir un camión motobomba o cuando menos un camión cisterna que les permita atender de manera pronta e inmediata incendios, ello para el caso de carecer de un cuerpo de bomberos.

Sostengo que la policía y protección civil municipal, sin demeritar las acciones que en esta materia realiza la Federación y los Estados, son quienes saben perfectamente los tipos de delitos y contingencias que se realizan en su territorio, las zonas más críticas en materia de seguridad y de riesgos, porque de alguna manera, la intervención de las tres esferas de gobierno en estos temas, muy constantemente se llega al conflicto de quien debe realizar la tarea de prevención, ya que la participación de los niveles federal y estatal se dan cuando han ocurrido los hechos delictivos, contingencias o desastres, sin que con ello, se entienda que las policías y protección civil federal y estatales serían relegadas para actuar en estos campos, claro que no,

ambas actuarían como coadyuvantes con el Municipio, fundamentalmente en lo que a inteligencia y prevención se refiere al proporcionarle e intercambiar información que permita mejorar la prevención y por ende a la policía municipal y cuerpos de protección civil.

Es por ello, que considero que con la presente reforma se lograrían alcanzar algunos de los objetivos que plantea la prevención en materia de seguridad y de protección civil y que consisten en: identificar amenazas, disuadir al delincuente sin necesidad de intervenir o enfrentarlo, generar alertas tempranas, identificar zonas de riesgo, prevenir desastres en territorio municipal debido al clima, como inundaciones, y demás causados por la naturaleza y el propio ser humano.

Ahora bien, para alcanzar el objetivo que plantea la presente iniciativa, es fundamental la asignación de un presupuesto adecuado a los municipios para que lleven a cabo la tarea de policía preventiva y protección civil, un presupuesto que sea adicional al que actualmente se tiene asignado atendiendo a su población, índices de vulnerabilidad e inseguridad.

Considero de suma trascendencia señalar que de acuerdo a datos obtenidos del sitio web del Centro Nacional de Prevención de Desastres¹ solamente 11 entidades de la República, -Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, estado de México, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y el Distrito Federal-, son quienes tienen registrado su Atlas de Riesgos, documento fundamental en la prevención de desastres.

Dado lo anterior, no se cuenta con información certera y de fácil acceso a la población, de si las 20 Entidades restantes que comprenden la República Mexicana cuentan con un Atlas de Riesgos y a su vez si sus municipios cuentan con el mismo, por lo cual es necesario reiterar la necesidad del apoyo a esta iniciativa derivado de que para la protección de la población es necesario que cada municipio y entidad federativa cuente con su respectivo Atlas de Riesgos.

La presente iniciativa, también contempla adicionar a la fracción III del artículo 115 Constitucional, el inciso i), el cual advierte facultar al Municipio prestar esta actividad que actualmente llevan a cabo la Federación y los Estados. La asistencia social ha sido y es considerada el instrumento del Estado por medio de la cual se busca atender a los grupos más vulnerables de la población en nuestro país, sin embargo, en nuestra legislación actual dicha asistencia so-

cial está encomendada solo a la Federación y a los Estados, siendo los municipios solamente coadyuvante de ellos, estos últimos realizando la tarea de captadores de información y su momento como ejecutores de programas tanto federales como estatales, los cuales en diversas ocasiones no son direccionados a los grupos que realmente los requieren en forma prioritaria. Aunado a lo anterior, los recursos federales asignados para atender la asistencia social, es canalizada a los Estados para que a su vez los distribuyan a los municipios vía sus ayuntamientos y estos por último a sus Sistemas Municipales para la Integración de la Familia, lo cual, en nuestro criterio es inapropiado para el buen otorgamiento de la asistencia social. La presente reforma Constitucional, busca dotar de mayor facultad en materia de asistencia social a los Municipios, a través de los Sistemas Municipales DIF, los cuales recibirían recursos estatales etiquetados.

Es de resaltar que la asistencia social es el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden el desarrollo integral del individuo así como la protección física mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva, por lo que, el Municipio como ya se citó por medio de los Sistemas Municipales DIF es quien mejor tiene conocimiento, información, y actuación con los grupos más vulnerables de la población, de entre los cuales podemos citar a huérfanos; menores, madres y ancianos abandonados; menores en situación de calle; indigentes; personas con capacidades diferentes; discapacitados intelectuales; deficientes mentales, menores, mujeres y ancianos maltratados, entre otros.

Para efectos de la presente iniciativa considero que, primero, la asistencia social requiere una política social de descentralización que transfiera recursos estatales a los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, bajo criterios de población y de acuerdo a los índices de vulnerabilidad. Segundo, la descentralización de la asistencia social hacia el Municipio busca, entre otros propósitos: mayor coordinación y equilibrio en el desarrollo de las acciones asistenciales a nivel nacional; fortalecer la organización y operación de los Sistemas Municipales DIF; llevando los servicios asistenciales hasta el último rincón del territorio nacional. Tercero, entre los servicios básicos de asistencia social que prestan los Sistemas en sus diversos niveles destacan: la previsión de invalidez y la rehabilitación de inválidos, la orientación nutricional y la alimentación complementaria a personas de escasos recursos y a

población de zonas marginadas; la promoción del desarrollo, el mejoramiento y la integración familiar; el desarrollo comunitario en localidades y zonas social y económicamente marginadas; la promoción e impulso del sano crecimiento físico, mental y social de la niñez; el establecimiento y manejo del Sistema Nacional de Información básica en materia de asistencia social; la colaboración y auxilio a las autoridades laborales, competentes en la vigilancia y aplicación de la legislación laboral aplicable a los menores; el fomento de acciones de paternidad responsable que propician la preservación de los derechos de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental; y los análogos y conexos a los anteriores que tiendan a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de:

Decreto que reforma la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma los incisos h), i), y adiciona el inciso j) de la fracción antes referida, para quedar como sigue:

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

I y II (...)

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones en **materia de, servicios públicos y asistencia social** siguientes:

a) a g) (...)

h) Seguridad pública y protección civil, en los términos del artículo 21 de esta Constitución; **prestando directamente el servicio de policía preventiva, tránsito y protección civil, siendo coadyuvantes los gobiernos Estatales y Federal.**

i) Asistencia social, en coordinación con los gobiernos Estatales y Federal; y

j) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeco-

nómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

IV a X (...)

Transitorio

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

Nota:

1 <https://www.cenapred.gob.mx>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2015.— Diputados: José Rangel Espinosa, Dulce María Muñoz Martínez, Edith Avilés Cano (rúbricas).»

Se remite a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 126 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Leticia Salas López, del Grupo Parlamentario del PAN

Leticia Salas López, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60., fracción I del numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 126 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de suspensión de actos graves al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Violencia y servidores públicos

México ha sufrido una espiral de violencia en los últimos años. La escalada ha traído consigo actos graves de violaciones a los derechos humanos como desapariciones forzadas y ataques a la libertad personal fuera de procedimiento. Cualquier persona puede convertirse en víctima de una agresión de este tipo.

La expansión de las actividades ilícitas de la delincuencia le permitió penetrar en algunas dependencias de los tres órdenes de gobierno. Su influencia fue mayor en los espacios donde la debilidad de las instituciones prevalece. En el ámbito municipal no sólo los cuerpos de seguridad sino las autoridades políticas desarrollaron vínculos con grupos criminales. Ahí donde la simbiosis delincuencia-autoridades se incubaba, los habitantes se encuentran expuestos al peligro y, en consecuencia, requieren de la respuesta inmediata cuando optan por recurrir al juicio de amparo para protegerse de autoridades coludidas. Sin embargo, aun cuando las normas establecen el cumplimiento inmediato de la suspensión contra actos graves,¹ la realidad cotidiana impide una protección oportuna ya que cuando la autoridad se encuentra en lugar diverso a la sede del Juez de distrito, se requiere tramitar la suspensión a través de exhortos cuyo papeleo puede significar la diferencia entre la vida y la muerte, el rescate o la desaparición forzada, la legal estancia en el país o la deportación.

En México existen zonas numerosas en las que campea la violencia extrema. El fermento de dicho fenómeno social surge cuando la delincuencia logra asumir el control de las instituciones de seguridad pública y, en ocasiones, también de procuración de justicia. Los municipios pobres, con una población menor a los cien mil habitantes se encuentran particularmente expuestos a esta situación. Expertos nacionales y del exterior que han estudiado la situación han llegado a considerar a México o al menos a algunas de sus regiones como expresión de un Estado fallido, es decir, de un espacio donde está ausente el imperio de la ley. El peligro en que se encuentran miles de personas es tan grave que el titular del Poder Ejecutivo Federal ha presentado una iniciativa para recuperar la aplicación de la ley absorbiendo los estados a los ayuntamientos frustrados por la penetración de la delincuencia.²

Un delito que hasta hace poco no se veía en México más que en relación con casos de subversión, esto es, la desa-

parición forzada se ha multiplicado a lo largo y ancho del territorio nacional. Los casos lamentablemente emblemáticos como el de los migrantes de San Fernando, Tamaulipas o el de los estudiantes de Ayotzinapa, Guerrero han traído a la superficie un patrón que parece sistemático y que consiste en que en la mayoría de las desapariciones se ve involucrada alguna autoridad casi siempre policiaca. Mientras no se demuestre otra cosa, la sombra del carácter forzado se proyectará en las miles de denuncias que familiares formulan por la desaparición de sus seres queridos. Por ello es urgente perfeccionar la preceptiva en torno de la suspensión de oficio y de plano por violaciones graves a los derechos humanos. La agilidad para el cumplimiento de la suspensión puede ser, para miles de personas sin importar la edad, rango social o género, la única oportunidad para salvarse.

En el contexto de expansión de todo tipo de ilícitos, los defensores de derechos humanos y las y los periodistas han sufrido la vulneración de altos bienes jurídicos como la vida y la libertad personal por igual. Los informes en torno a la situación de derechos humanos que periódicamente elaboran diversos organismos de la Organización de las Naciones Unidas ONU son reiterativos en la persistencia de violaciones graves en perjuicio de los habitantes de la República. Los diversos relatores de la comunidad internacional han realizado en distintas épocas en el pasado reciente sendas visitas a nuestro país y las conclusiones, en base a los hallazgos que han tenido, son prácticamente las mismas: la explosión de violencia proveniente de grupos criminales ha generado una cauda de violaciones graves a los derechos fundamentales. Destacan los reportes de los relatores sobre la libertad de expresión, la tortura y las desapariciones forzadas. Respecto de este último problema, el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas considera lo siguiente:

“La información recibida por el Comité ilustra un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio del Estado parte, muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas, incluso iniciadas a partir de la entrada en vigor de la Convención. El grave caso de los 43 estudiantes sometidos a desaparición forzada en septiembre de 2014 en el Estado de Guerrero ilustra los serios desafíos que enfrenta el Estado parte en materia de prevención, investigación y sanción de las desapariciones forzadas y búsqueda de las personas desaparecidas.”³

En respuesta a las recomendaciones que desde hace más de una década viene haciendo la ONU a través de sus distintos Comités y por convicción propia, los órganos legislativos del Estado mexicano han adoptado una serie de medidas fundamentales y legislativas que han transformado el rostro del país. El 10 de junio del año 2011 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos culminó un proceso de actualización en materia de derechos fundamentales. La decisión política fundamental de crear un núcleo de derechos básicos adoptada por el H. Congreso de la Unión con la validación de la mayoría de las Legislaturas de los estados permitió la recepción en nuestro país del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Con ello se colocó a la persona como el centro de la arquitectura constitucional. En la interpretación de la ley se ha de brindar ahora la protección más amplia a los individuos. Se estableció un nuevo catálogo de obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos dejando atrás el concepto anacrónico de las garantías individuales en el cual las autoridades cumplían con el solo hecho de no invadir la esfera jurídica del individuo. Todo lo anterior bajo los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad. Se puede considerar que, de hecho, la amplitud y profundidad de las reformas se traducen en un nuevo modelo constitucional.

Los casos recientes

Las instancias de protección de los derechos humanos coinciden en que en la mayoría de los casos en que se registran agresiones en contra de las personas se observa la presencia de servidores públicos. Las investigaciones tanto de organismos públicos como de organizaciones de la sociedad civil ambas de derechos humanos presentan el común denominador de que en muchos casos las violaciones graves se llevan a cabo con el concurso de autoridades principalmente de instituciones de seguridad pública, de procuración de justicia así como de las Fuerzas Armadas.

La privación de la libertad y muerte de más de 70 migrantes provenientes de Centroamérica cuyos cuerpos fueron encontrados en el estado de Tamaulipas reveló la participación de policías municipales en su captura, custodia y ejecución. Las casas de los migrantes asentadas desde los linderos de la frontera Sur hasta las ciudades limítrofes del Norte dan cuenta de los abusos constantes que sufren las personas a manos de servidores públicos de los tres órde-

nes de gobierno en cualquiera de los tramos de su trayecto. No obstante, los migrantes no son los únicos que padecen violaciones graves en sus derechos fundamentales.

Lamentablemente, a finales de septiembre del 2014 tuvo lugar un caso que se tornó emblemático, que condensa todas las formas de violación a los derechos humanos y que sacudió al país con resonancia internacional. 43 jóvenes estudiantes de la Escuela Normal Rural asentada en la comunidad de Ayotzinapa en el estado de Guerrero fueron perseguidos, privados de su libertad y, finalmente, entregados para su ejecución por policías de diversos municipios que actuaban bajo las órdenes de grupos criminales. La penetración de organizaciones delictivas en policías de los tres órdenes de gobierno hace evidente la necesidad, de carácter urgente, de actualizar las normas relativas a la suspensión de los actos reclamados tratándose de actos graves en la Ley de Amparo.

El nuevo paradigma de derechos humanos

Por decisión propia y también, sin duda, bajo la influencia de los informes y las recomendaciones que diversos organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han venido haciendo a nuestro país, se presentó, estudió y finalmente expidió la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Con la publicación del decreto que la contiene en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 se concretó en nuestro país la recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Se trata de un nuevo modelo constitucional anidado en las páginas antiguas de la Constitución de 1917.

Quedó atrás el concepto de las garantías individuales respecto del cual las autoridades se limitaban a adoptar una actitud pasiva, de no interferencia o invasión a la esfera de derechos de los llamados particulares. Ahora, bajo el imperio de los derechos humanos todos los servidores públicos, independientemente de que tengan el carácter de autoridad, contraen nuevas obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos fundamentales. Para que no quepa duda de la orientación que ha de tener la conducta de los servidores públicos en el ejercicio de las atribuciones que le son propias, se tuvo cuidado de consagrar en la Ley Fundamental los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad que, junto con la aplicación de la ley con el propósito de dar la mayor protección a las personas permite consolidar un Estado Social y Democrático de Derecho.

En consonancia con el bloque de constitucionalidad de derechos humanos, se dio mayor amplitud a los preceptos relativos al juicio de amparo. En el marco de extensas consultas con el Poder Judicial Federal, colegios de abogados, así como académicos y servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, se expidió una nueva ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El ordenamiento que recién entró en vigor presenta transformaciones de indudable beneficio. Entre los avances podemos destacar el concepto del interés legítimo que facilita la presentación de demandas para todo tipo de quejosos particularmente en materia ambiental en el contexto adverso del Cambio Climático. Sobresalen también los efectos generales que, bajo ciertas condiciones, tendrán ahora las ejecutorias de amparo. Sin embargo, no se previó el caso de la suspensión de oficio y de plano cuando alguna de las autoridades responsables por hechos graves reside en lugar diverso a la sede del Juez de distrito. La falta de previsión obliga a los jueces de distrito a recurrir a los exhortos que impiden alcanzar el noble propósito establecido en el artículo 126 de la Ley de Amparo en el sentido de que esta modalidad de suspensión del acto reclamado se cumpla de inmediato.

De la garantía de agilidad en la suspensión de oficio

Cuando miembros de los cuerpos de policía, en algunas ocasiones Agentes del Ministerio Público o personal de algún centro de reclusión perpetran una violación grave de derechos humanos como desaparición forzada, ataques a la libertad fuera de procedimiento, deportación o expulsión por lo general quienes recurren al juicio de amparo buscando protección para la víctima son los familiares que residen en otro lugar. Por su propia seguridad, los familiares se ven forzados a poner distancia de por medio para colocarse fuera del alcance de los servidores públicos que, por sí o coludidos con la delincuencia, han perpetrado una agresión en contra de su pariente o amigo. Es la fuerza de las circunstancias la que produce demandas de amparo presentadas en lugares diversos de aquel donde tuvo lugar el ataque al quejoso en su vida, integridad o libertad personal.

Recibida la demanda de amparo, el Juez de distrito se percató de que la autoridad responsable reside en otro lugar y, por tanto, se ve obligado a aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.⁴ La conclusión de este ejercicio es que la suspensión que la ley prescribe se otorgue de oficio y de plano, se tramite a través de exhortos. Tratándose de actos graves, la preceptiva de la suspensión es de carácter integral. En efecto, la demanda por es-

tos actos se puede presentar en cualquier tiempo,⁵ la suspensión se ha de otorgar de oficio y de plano, es decir sin trámite de incidente alguno debiéndose otorgar en el cuaderno principal. Las anteriores son medidas que facilitan la protección expedita al afectado pero que resultan dislocadas en el supuesto, que se presenta con frecuencia, de que la autoridad responsable resida en otro lugar pues los exhortos inhiben los efectos de oportunidad deseados por el legislador.

En este orden de ideas, la tramitación por exhortos se convierte en un elemento extraño a la filosofía garantista que inspira la preceptiva de la suspensión contra actos graves. La elaboración de los oficios, su recepción y a su vez trámite por el Juez requerido pero principalmente la entrada en contacto entre el requirente y el requerido implica horas que, para el quejoso o víctima de desaparición forzada, ataques a la libertad fuera de procedimiento, deportación o expulsión, entre otros representa la justicia que se aleja y le deja en manos de autoridades vinculadas con la delincuencia. Podemos afirmar que los altos ideales de la reforma constitucional de derechos humanos, los postulados elevados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la nueva Ley de Amparo quedan frustrados por el solo hecho de que la suspensión de oficio y de plano contra actos graves se tenga que tramitar por vía de exhorto cuando la autoridad responsable reside en otro lugar.

Esta iniciativa tiene la finalidad de garantizar la eficacia de la suspensión que se otorgue de oficio y de plano en favor de personas que por sí o a través de terceros se quejen de actos graves como violaciones a sus derechos humanos cuando la autoridad responsable reside en lugar diverso a la sede del Juez de distrito que conoce del asunto.

La preceptiva insuficiente

De la mano de la reforma constitucional en materia de derechos humanos se discutió, aprobó y entró en vigor una nueva preceptiva constitucional en materia del juicio de amparo. La ley secundaria, reglamentaria de los artículos 103 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra en vigor a partir del 3 de abril de 2013. Aun cuando la nueva Ley de Amparo contiene avances indudables, en materia de suspensión de actos graves la legislación se quedó un paso atrás de la realidad que hemos venido describiendo.

Una de las virtudes, reconocidas en el mundo entero, del juicio de amparo es precisamente el régimen de suspensión

de los actos reclamados. Las medidas de suspensión dictadas todos los días tanto por los jueces de distrito como por los tribunales colegiados de circuito o por las autoridades que reciben la demanda tratándose de amparos directos permiten mantener incólume la esfera de derechos básicos de las personas y, al mismo tiempo, conservan la materia del juicio. Numerosas injusticias han sido paralizadas oportunamente gracias a los efectos suspensivos que trae consigo el decreto de la suspensión de los actos reclamados.

De entre las normas relativas a la suspensión del acto reclamado destaca la que se otorga de oficio y de plano para detener los daños que pueda o esté causando un acto grave violatorio de la Ley Fundamental. La ley anterior regulaba esta modalidad de la suspensión en el artículo 123 estableciendo en primer término los casos en que procedía la suspensión de oficio y, en un segundo momento, clarificando cuándo se decretaba la medida de plano. La nueva ley hace lo propio en el artículo 126 logrando una integración jurídica de los elementos que caracterizan a este tipo de suspensión al condensar en un solo enunciado normativo, contenido en el primer párrafo, que la suspensión se concede de oficio y de plano siempre que se trate de actos graves. Un avance del nuevo precepto consiste en que hace explícitos los supuestos de procedencia enumerando como actos graves aquellos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

En congruencia con la gravedad de los actos reclamados, en el segundo párrafo del mismo numeral 126 se establece que la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento. Como se puede observar, ante la urgencia de la medida, la ley permite que la suspensión se conceda sin tramitar incidente alguno ordenándola en el cuaderno principal, lo cual sin duda evita demoras. Sin embargo, en el caso frecuente de que la autoridad responsable se encuentre en lugar distinto al de la sede del Juez de distrito otorgante de la medida, los jueces de distrito se ven obligados a tramitar sendos exhortos engorrosos ante la falta de claridad de la ley. Los exhortos rompen con la intención de continuidad que adoptó el legislador tratándose de amparos en contra de actos graves. Horas que pueden sig-

nificar la oportunidad para salvar una vida, saber del paradero de un desaparecido o evitar un abuso en contra de algún extranjero son las que se invierten hoy día con todo lo que implica la figura del exhorto. Tiempo perdido que se dedica a la elaboración de los oficios, envío a la autoridad receptora y la admisión por esta con la nueva elaboración de los propios escritos dirigidos finalmente a la autoridad responsable debiera dedicarse a la protección inmediata de los derechos de la persona en cuyo nombre se solicita la protección de los tribunales federales. A todas luces resulta incompatible la tramitología de los exhortos con la intención de brevedad e inmediatez establecida en el artículo 126 de la nueva Ley de Amparo.

De ahí que la finalidad de la presente iniciativa radica en garantizar la eficacia de la suspensión otorgada en los casos graves establecidos en el artículo 126 de la Ley de Amparo para que la notificación de la misma sea, como lo quiere el legislador, inmediata en su cumplimiento suprimiendo el trámite de exhortos cuando la autoridad reclamada se encuentra en lugar diverso de la sede del Juez de distrito otorgante. En razón del carácter excepcional de la prórroga de jurisdicción, la norma se complementa con la disposición de que se envíe copia al Juez donde resida la autoridad responsable para que, una vez que haya surtido efectos por la notificación inmediata y directa de la suspensión, dicho Juez pueda proveer lo conducente en torno a la suspensión otorgada ya que la urgencia ha sido cabalmente atendida.

Es importante destacar que en la práctica policiaca cotidiana los fines de semana son utilizados por algunos miembros de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia para cometer violaciones a los derechos humanos graves ya que saben que en esos momentos los jueces de distrito no se encuentran en sus recintos dejando únicamente los números de teléfono en los estrados para que las personas que lo requieran se comuniquen con los secretarios de acuerdos y estos se trasladen a la oficina, lo cual implica al menos una hora valiosa que afecta la esperanza legítima del ciudadano de recibir la protección que implica la suspensión de los actos reclamados.

Con la aprobación de un enunciado normativo único que sería el tercer párrafo del artículo 126 de la Ley de Amparo se lograría elevar de manera significativa el nivel de seguridad en sus derechos fundamentales de las y los mexicanos. Las horas de tramitación de los exhortos que se propone suprimir son las horas cruciales para colocar a los quejosos en situación de desaparición forzada, vulnerar su

libertad fuera de procedimiento o sacarlos del país en ausencia de toda norma.

La honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado muestras inequívocas del compromiso que los jueces, tribunales y personal del Poder Judicial de la Federación han asumido con los derechos humanos. Fue así que los ministros decidieron proceder a la clausura de la Novena Época de jurisprudencia y dar paso a la siguiente en homenaje al nuevo constitucionalismo mexicano presidido por el núcleo de derechos humanos. Es necesario entonces dotar a los jueces de distrito de las normas necesarias y suficientes para que otorguen medidas de parálisis contra violaciones graves a los derechos humanos. Esta iniciativa se inscribe en esa dirección.

En consecuencia, con el propósito de brindar una protección integral a las personas en el entorno de violencia extrema en el que proliferan desapariciones forzadas, privaciones de la libertad fuera de procedimiento y deportaciones, entre otras violaciones graves a los derechos humanos, se somete a consideración de esta Asamblea la presente propuesta normativa para que los beneficios de la suspensión de los actos reclamados derivados de la Ley de Amparo tengan eficacia plena para los miles de mexicanas y mexicanos residentes de las zonas azotadas por la inseguridad.

Proyecto de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 126 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 126...

...

Si la autoridad responsable se encuentra fuera del distrito judicial, el Juez que conceda la suspensión dispondrá que se comunique a las autoridades responsables igualmente de forma inmediata sin tramitar exhorto, sin perjuicio de que se remita copia al Juez del lugar para su conocimiento.

Artículo Transitorio

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

Notas:

1 Véase el artículo 126 de la Ley de Amparo.

2 Gaceta del Senado de la República del 2 de diciembre del 2014.

3 Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, p. 2, versión electrónica consultada el 31 de marzo de 2015 en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_COB_MEX_19564_S.pdf

4 Por efecto del artículo 2o. de la Ley de Amparo.

5 Véase el artículo 17, fracción IV del mismo ordenamiento.

México, Distrito Federal, a 21 de abril de 2015.— Diputados: Leticia Salas López, Francisca Rosario Arana Lugo, Jorge Alfredo Pérez Covarrubias, Mariana Dunyaska García Rojas, José Luis Contreras Rojas, José Alfredo Botello Montes, Maribel Enríquez Ramírez, Ana María Gutiérrez Coronado, Ramón Antonio Sampayo Ortiz, Carlos Humberto Castaños Valenzuela, Yatziri Mendoza Jiménez, Martha Loera Arámbula (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

LEY GENERAL DE EDUCACION Y DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales de Educación, y de Asentamientos Humanos, suscrita por las diputadas Celia Isabel Gauna Ruiz de León y María Esther Gutiérrez Olivares, del Grupo Parlamentario del PRI

Las suscritas Celia Isabel Gauna Ruiz de León y María Esther Gutiérrez Olivares, diputadas a la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable soberanía la iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 7o. y 8o. de la Ley General de Educación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, al tenor de las siguientes

Consideraciones

Los artículos 7o. y 8o. de la Ley General de Educación consignan la filosofía educativa del Estado mexicano, en plena armonía con los principios establecidos en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los principios de la filosofía educativa son la base del modelo pedagógico nacional y el referente fundamental para los planes y programas de estudio de los diferentes tipos y modalidades del sistema educativo mexicano.

Los principios no son enunciados inamovibles y definitivos, sino supuestos que se incorporan en la legislación en función de la visión prevaleciente en un momento determinado. Es por ello que los cambios en la forma de concebir la dinámica del sistema educativo, los avances conceptuales de las ciencias y las nuevas realidades sociales obligan a realizar adecuaciones importantes.

Esta iniciativa pretende actualizar principios de la Ley General de Educación, en función de las necesidades de desarrollo armónico del Estado mexicano, en cuatro ámbitos: 1) espacios y bienes públicos; 2) sustentabilidad; 3) convivencia y entorno; y, 4) derechos humanos. Adicionalmente, para darle sustento jurídico a la noción de espacio público se propone incluir una serie de conceptos en la Ley General de Asentamientos Humanos, así como un nuevo capítulo. De esta forma, después de un diagnóstico general se plantearán las reformas a la Ley General de Educación para a continuación motivar la inclusión de la nueva definición y la creación de un capítulo décimo en la Ley General de Asentamientos Humanos.

1. Diagnóstico

En el México del nuevo milenio prevalece un preocupante divorcio entre los procesos de configuración de las ciudades y quienes viven en ellas. La fragilidad en la conservación del espacio público, amenazado constantemente por el deterioro, la invasión,¹ la negligencia y el olvido es uno de los síntomas visibles de la falta de resultados que derivan de las acciones de los distintos actores de la ciudad, lo que agrava los problemas que venimos padeciendo desde el siglo pasado:

Prevalecen aun severos problemas en la organización espacial de las ciudades, en la inadecuada provisión de servicios, en la tenencia de la tierra, en las infraestructuras y

equipamientos urbanos entre otros la dotación, mantenimiento y gestión de los espacios públicos en general. Están igualmente y de manera notable, la falta de formación de una verdadera ciudadanía, conformada por las autoridades, los profesionales y la población de la ciudad, que no dialogan de forma constructiva y permanente para arribar a visiones compartidas de cómo hacer la ciudad.²

Hoy día la inseguridad es uno de los principales problemas vinculados al deterioro de los espacios públicos.³ Y ⁴ Para 2013, los porcentajes de la población que percibe que hay inseguridad en los espacios públicos de sus comunidades son, respectivamente: 67.25% en la calle, 67.28 en el transporte público, 49.58 en los parques o centros recreativos y en la escuela el 28.02%.⁵ Esta situación se agrava al considerar la situación de las mujeres, quienes en 2012 manifestaron sentirse inseguras en un 70.8% en el transporte y en los espacios públicos.⁶

Esta problemática se ha atendido con las políticas públicas gubernamentales, como lo es el Programa Rescate de Espacios Públicos implementado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el cual “promueve la realización de obras de mejoramiento físico y la ejecución de acciones sociales en sitios de encuentro, convivencia, recreación e interacción comunitaria que presentan condiciones de deterioro, abandono o inseguridad ubicados en las zonas urbanas de todo el país”.⁷ De 2012 a 2013 el Programa atendió a un 38% más de municipios al pasar de 276 a 381, mientras que la población atendida aumentó en un 47.3% al pasar de 2.66 a 3.92 millones de personas.⁸

El reto de formar ciudadanía para construir una visión compartida de nuestras ciudades y recuperar nuestros espacios públicos tiene como uno de sus pilares al sistema educativo nacional, que es donde se forma a las nuevas generaciones con base en los ideales democráticos y de convivencia humana reflejados en el artículo 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para Jordi Borja, “el espacio público es una conquista democrática”,⁹ que además “indica (...) la calidad de la ciudadanía” de los habitantes de la ciudad,¹⁰ por lo cual no debe ser un tema ajeno al sistema de enseñanza que inculca estos valores en los mexicanos desde la infancia.

Es a través del sistema educativo que se ponen los cimientos para dar paso a la construcción colectiva de las ciudades, de tal forma que se pueda:

Potenciar el papel protagónico de los pobladores con base en el conocimiento, la orientación y la educación, para fortalecer el establecimiento del diálogo (implícito o explícito) entre todos los autores de la ciudad para la construcción de una visión de futuro compartida.¹¹

El fomento de la cultura del cuidado de los espacios públicos es de primera importancia para configurar espacios ordenados, armoniosos y funcionales:

“Por lo que respecta a los autores de la ciudad, los pobladores conocen cada día menos de las nuevas manifestaciones culturales que pueden darse en los espacios públicos, y posiblemente éstas hayan sido aniquiladas por la inhospitalidad de los propios espacios o de sus nuevos pobladores [...] hoy se observa una invasión de los espacios públicos y un desapego de los mismos como síntoma del desconocimiento que con un buen diseño y sentido de pertinencia colectiva resultan en lugares agresivos e inseguros”.¹²

Es importante revertir el deterioro de nuestros espacios públicos ocasionados por la incuria, así como por su ocupación irregular, lo que a la vez concurre para que sean cada vez más inseguros, principalmente para los sectores más desprotegidos.

La noción de espacio público nos remite a la categoría jurídica de los bienes de dominio público y se vincula de forma indisoluble al paisaje urbano, tal como se colige de la tesis que se transcribe a continuación:

Paisaje urbano. Constituye un bien intangible del dominio público, de conformidad con la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal.

De acuerdo con el artículo 2 de dicha legislación, el paisaje urbano es el aspecto que ofrecen las edificaciones y los demás elementos culturales que hacen posible la vida en común de los ciudadanos, así como el entorno natural en el que se insertan; en tanto que el espacio público está constituido por las calles, paseos, plazas, parques, jardines y demás lugares de encuentro de las personas, por lo que debe ser considerado un punto de convivencia que merece cuidado y preservación constante. De lo anterior se concluye que el paisaje urbano está indisolublemente vinculado al espacio público y, por tanto, constituye un bien intangible del dominio público, que cumple con una doble función: por un lado, representa un factor de bienestar individual y social y,

por el otro, es un recurso económico para la ciudad mediante la concesión de su uso o aprovechamiento. De ahí que uno de los objetivos de la citada ley sea evitar la proliferación de una publicidad exterior desordenada y una saturación del paisaje urbano, pues ello se traduce en contaminación visual que afecta la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal y les impide disfrutar de un entorno armónico.

Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con Residencia en el Distrito Federal.

Amparo en revisión 500/2012. RAK, S.A. de C.V. 20 de junio de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Andrea Zambrana Castañeda. Secretaria: Mirna Pérez Hernández.

2. La cultura de la legalidad y los espacios y bienes públicos

La segunda gran meta nacional del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) es un México incluyente en el que se garantice el ejercicio efectivo de los derechos sociales. Esta meta tiene como uno de sus objetivos “proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. Para ello, se plantea dar impulso a soluciones de vivienda dignas, así como al mejoramiento de espacios públicos”.¹³

En congruencia con estas aspiraciones, el Objetivo 3.3., busca “ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos” y propone como línea de acción “vincular las acciones culturales con el programa de rescate de espacios públicos”.¹⁴

No debe pasar desapercibido el hecho de que las políticas referidas a los bienes y espacios públicos se consignan en el apartado VI.3., del PND, México con educación de calidad. Esta visión de los espacios públicos significa dar un paso más allá para valorar la importancia y el papel que tiene el sistema educativo en la materia.

La revisión armónica y sistemática de la Ley General de Educación da como resultado que la noción de espacio público no se ve reflejada en ella, a pesar de que hoy día se puede afirmar que el espacio público es un componente fundamental en la construcción de ciudadanía democrática, que es uno de los principales objetivos del sistema educativo nacional, tal como se desprende del artículo 3o., frac-

ción II, inciso a), que versa sobre el criterio que orientará la educación, y que a la letra dice:

“Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...”

En consecuencia con lo anterior, se debe postular que el cuidado de los espacios públicos a los que se refiere el PND es un pilar fundamental de la cultura cívica y un valor indispensable vinculado al aprecio de nuestro patrimonio cultural, lo cual fortalece la identidad nacional y el arraigo de las personas y sus comunidades.

[...] los espacios públicos representan un elemento de identidad y cohesión para los habitantes.¹⁵

El arraigo tiene una fuerte connotación cultural:

La “conciencia de la cultura” es primordial para conocer las formas en que los individuos expresan y representan su arraigo o pertenencia a una comunidad y a cierto grupo social. Es a través de estos “mundos experimentales de significados” que las personas toman conciencia de su cultura...¹⁶

La cultura del cuidado de los espacios públicos es un componente de gran relevancia para fomentar en los educandos los ideales que se expresan en el párrafo segundo, del artículo 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.

Pese a esta valoración la noción de espacio público no tiene un referente claro en nuestro orden jurídico, dado que se trata de un concepto hasta cierto punto difuso, de uso común en la sociología y la ciencia política, cuyo antecedente remoto lo encontramos en la constitución de una esfera de lo público y del uso y disfrute en común de espacios de libre acceso, tal como se dio en la Inglaterra del siglo XVIII.¹⁷ La emergencia de una nueva esfera de lo público

fue impulsada de forma decidida por nuevas instituciones, así como por el rediseño arquitectónico de los tradicionales espacios familiares.¹⁸

Por otro lado, en lo relativo a los bienes públicos la Ley General de Bienes Nacionales ofrece dos conceptos jurídicos precisos, que permiten plasmar con claridad qué se entiende por los “espacios públicos” a los que se refiere el PND, esto son: los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación y los bienes de uso común.

La concreción jurídica de la noción de espacio público, gracias a las precisiones aportadas por la Ley General de Bienes Nacionales es de gran relevancia, para incorporar en la Ley General de Educación el componente fundamental de la identidad cultural de la Nación, que motiva un mayor aprecio y amor por la Patria, tal como se consigna en el texto constitucional previamente citado.

Entre los bienes de dominio público mencionados en el artículo 6 de la Ley General de Bienes Nacionales cabe destacar: los recursos naturales¹⁹ lo que incluye nuestros mares²⁰ e islas; los bienes inmuebles e inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común;²¹ los terrenos baldíos y los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; inmuebles federales que constituyan reservas territoriales; pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público; y los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos.

Entre los bienes de uso común mencionados en el artículo 7 de la Ley General de Bienes Nacionales cabe destacar: las playas marítimas; los puertos, bahías, radas y ensenadas; los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos; los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación; los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos; y las plazas, paseos y parques públicos.

Cabe señalar que la categoría de los bienes de uso común se asimila a la de bienes de dominio público,²² tal como se establece en el artículo 6, fracción II, que a la letra dice:

Artículo 6. Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

I. ...

II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;

III. a XXI. ...

Los bienes de dominio público son por su naturaleza inalienables, inembargables e imprescriptibles y comprenden:

[...] los bienes que por su naturaleza son del uso de todos, los bienes que están afectos al servicio de las dependencias del poder público, los bienes destinados a un servicio público, los bienes que en general están afectos o destinados a una causa de utilidad pública.²³

La explicitación de los bienes de dominio público en el texto de la Ley General de Educación es el fundamento prescriptivo para los contenidos de los planes y programas estudio que tienen como objetivo la valoración de nuestra vasta riqueza natural y cultural, y la formación de una ciudadanía democrática.²⁴ Así mismo, con la propuesta que se presenta, se pretende fomentar la cultura del cuidado de lo que, por ser del uso de todos, debe ser regulado en su función social de tal forma que la propiedad privada sirva tanto a los propietarios como a la sociedad, lo que constituye un componente fundamental de la cultura de la legalidad. Por esta razón el cuidado de los bienes de dominio público, debe incluirse en la fracción VI del artículo 7, que versa sobre la legalidad.

3. La sustentabilidad en sus dimensiones ambiental, económica y social

El sentido original de la fracción XI del artículo 7o., de la Ley General de Educación era establecer como del sistema educativo eje la cuestión ambiental, tal como se desprende de la redacción de la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de julio de 1993, que a la letra decía:

“XI.- Hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente...”²⁵

Esta fracción ha sido reformada por decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, en dos ocasiones: el 30 de diciembre de 2002 y el 28 de enero de 2011.

La reforma del 30 de diciembre de 2002 es de la mayor trascendencia, ya que incorporó en la Ley la noción de desarrollo urbano sustentable y dio más fuerza al carácter im-

perativo de la fracción al prever la valoración de la protección y conservación del medio ambiente; asimismo introdujo como criterio teleológico el desenvolvimiento armónico e integral de las personas y de la sociedad, en los siguientes términos:

“**XI.** Inculcar los conceptos y principios fundamentales de la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable así como de la valoración de la protección y conservación del medio ambiente como elementos esenciales para el desenvolvimiento armónico e integral del individuo y la sociedad”.

La noción de desarrollo sustentable o sostenible²⁶ no se incorporó en el texto original de la fracción XI de la Ley, a pesar de que para la fecha en que se publicó el decreto original, el término ya estaba en uso y era de aceptación generalizada.

El antecedente del uso regulado de la noción de “desarrollo sostenible” se remonta a 1980, cuando la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza dio a conocer la Estrategia Mundial de Conservación. La Estrategia contemplaba tres prioridades: el mantenimiento de los procesos ecológicos, el uso sostenible de los recursos y el mantenimiento de la diversidad genética”.²⁷

En 1984 se constituyó la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual presentó, en 1988, el documento *Nuestro Futuro Común*, conocido como informe Brundtland, en el cual se definió al desarrollo sostenible como “aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.²⁸ Esta definición ha pasado a ser clásica.

Con base en la definición del informe Brundtland, se ha superado la noción del desarrollo sostenible limitada a la temática ambiental, por lo que hoy día, el desarrollo sostenible abarca por lo menos tres ejes: la sostenibilidad ambiental, la eficiencia económica y la equidad con justicia social.²⁹

En consecuencia, actualmente se propone que el desarrollo sostenible debe contemplar los siguientes aspectos:

“Un sistema político democrático que asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones.

“Un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimiento técnico sobre una base autónoma y constante.

“Un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo inequitativo y desequilibrado.

“Un sistema de producción que cumpla con el imperativo de preservar el ambiente.

“Un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones.

“Un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas”.³⁰

En función de estas “nuevas” dimensiones del desarrollo sostenible es imperativo ampliar la concepción del desarrollo “sustentable” que se consigna en la fracción XI del artículo 7o., de la Ley General de Educación, la cual ha sido ampliamente rebasada.

Nuestro orden jurídico vigente refleja ya la aceptación de la noción amplia del desarrollo sostenible. Así, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, prevé las dimensiones que se han señalado, al definir “desarrollo sustentable”, en la fracción XI, del artículo 3o., que a la letra dice:

“**XI.-** Desarrollo Sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras...”

Cabe señalar que la sustentabilidad social es de particular relevancia, como eje del sistema educativo nacional, ya que ésta incluye, como algunos de sus principales componentes, aquellos problemas nacionales en los que se debe sensibilizar al educando desde una temprana edad: la estabilidad de la población, lo que implica su adecuada planificación; la migración rural y el crecimiento urbano como retos para el futuro de la sostenibilidad; la pobreza y la marginación; y la educación y el analfabetismo.³¹

La introducción de una visión amplia del desarrollo sostenible apunta también a un ámbito novedoso que ha quedado de relieve en el PND: la sostenibilidad urbana, la cual debe ser analizada desde cuatro diferentes ángulos: la relación ciudad-región, la construcción social del espacio urbano, el deterioro de la estructura física de las ciudades y el carácter dinámico del crecimiento físico y de la economía de las ciudades.³²

Bajo un enfoque de derechos, la sostenibilidad urbana implica el establecimiento de aquéllos que pueden garantizar ciudades sostenibles, como son: a la tierra y la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura, al transporte y a los servicios públicos.³³

Es en razón de las consideraciones anteriores que se propone modificar la fracción XI del artículo 7o., para enriquecer la noción de desarrollo sustentable ahí propuesta; también se debe actualizar la idea de “ciencia ambiental”, para hablar en plural, de ciencias ambientales, que es hoy en día la tónica a nivel nacional e internacional, como sucede en educación superior con los planes y programas de estudio de ciencias ambientales en instituciones como las Universidades Autónoma de México, de Berkeley y Stanford.

4. La convivencia y el cuidado del entorno

La segunda reforma a la fracción XI del artículo 7o., de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación introdujo algunas modificaciones en función del tema del cambio climático, así como un texto final, con lo que el artículo vigente ha quedado en los siguientes términos:

“XI. Inculcar los conceptos y principios fundamentales de la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable, la prevención del cambio climático, así como de la valoración de la protección y conservación del medio ambiente como elementos esenciales para el desenvolvimiento armónico e integral del individuo y la sociedad. También se proporcionarán los elementos básicos de protección civil, mitigación y adaptación ante los efectos que representa el cambio climático y otros fenómenos naturales...”

Esta modificación, que fue parte de una amplia reforma a la Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2011, introdujo dentro de los principios consagrados en el artículo 7o., el funda-

mento para nuevos contenidos en función del problema del cambio climático, que es uno de los grandes retos de este milenio. No obstante, el texto adicional ha sido superado por la rápida evolución de las teorías vinculadas al desarrollo sustentable, que incorporan las dimensiones social y económica de las comunidades.

Es por ello que se propone introducir la idea de entorno, como un concepto no limitado al medio natural, sino que se extiende al ámbito en el que se desenvuelven las personas en sociedad y que comprende las actividades económicas, artísticas y culturales, la vida personal, familiar y social y la gama de interacciones entre la persona y su medio.³⁴ En el PND, el objetivo 2.5., al que ya se ha hecho mención, y que busca proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna, contempla específicamente el desarrollo urbano sustentable y el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.

Cabe señalar además que, con base en los principios del desarrollo “sustentable”, las personas tenemos una responsabilidad ineludible hacia el entorno, que resulta de la aplicación del ideal de “satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras”, tal como se consigna en la definición del informe Brundtland, antes citado.

De esta forma, se propone incluir en la fracción XI del artículo 7o., el mejoramiento del entorno y los elementos básicos de convivencia humana, como ejes fundamentales para la educación; esta propuesta se complementa con la reforma a la fracción III del artículo 8o., para incluir la sensibilidad y compromiso con el entorno, como parte de los criterios que orientarán la educación que imparta el Estado.

Adicionalmente, cabe destacar que la inserción de una oración final en la fracción XI del artículo 7o., tal como se establece en la Ley vigente viola el canon seguido para postular los principios del sistema educativo, ya que en artículo citado, no encontramos una fracción con un planteamiento similar. Esto obliga a corregir la técnica legislativa para observar un criterio análogo al de la fracción IV, que contiene dos párrafos.

5. La armonización en función de la reforma constitucional en materia de derechos humanos

Por último, no deja de llamar la atención que la fracción III del artículo 8o., todavía no reconoce los derechos de las mujeres, lo que no es acorde con los signos de los tiempos

y está desfasado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011. Así se puede leer al final del texto vigente, el cual se transcribe a continuación, resaltándose el texto referido en negritas:

“**III.** Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de **derechos de todos los hombres**, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos...”

Para adecuar el texto de la Ley, armonizándolo con el lenguaje al uso, se propone modificarlo para hablar de los derechos de las personas.

6. Adiciones a la Ley General de Asentamientos Humanos

Como ha quedado debidamente expresado, la noción de espacio público es de gran relevancia jurídica para destacar la necesidad de que en nuestras ciudades existan áreas o predios destinados al uso, disfrute o aprovechamiento colectivo de acceso generalizado y libre tránsito. Los espacios públicos son esenciales para promover el acceso a la cultura, la convivencia urbana, la cohesión social, y para garantizar la movilidad, la sustentabilidad y la equidad.

Es importante señalar que las adiciones propuestas atienden a las preocupaciones expresadas en diversos foros en donde se dio la participación de diversos actores relevantes del quehacer urbanístico y habitacional, y retoma los trabajos y planteamientos de la Mesa Interparlamentaria para la Adecuación del marco Jurídico Federal en Materia Metropolitana, que fue instalada el 19 de mayo de 2012.

Adicionalmente en función de la reforma constitucional en materia de derechos humanos que se ha mencionado en esta exposición de motivos, la institucionalización de los espacios públicos constituye un factor de primera importancia para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos relacionados con los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda.

En congruencia con estas afirmaciones se propone una definición de “espacio público” que recupera los elementos previamente señalados. El lugar pertinente para incluir es-

ta definición es el artículo 2o., de la Ley General de Asentamientos Humanos para lo cual se propone una nueva fracción X Bis.

Se agrega que los instrumentos de planeación deberán atender lo establecido en la Ley y en las disposiciones estatales y municipales, en lo relativo al espacio público y se propone un artículo segundo transitorio para que las autoridades y municipales observen las nuevas disposiciones.

Dada la relevancia de la noción de “espacio público”, se propone enriquecer el artículo relativo a la participación social, para prever el activo involucramiento de la ciudadanía en la definición de las prioridades y proyectos sobre espacio público, así como en el seguimiento a la ejecución de obras, la evaluación de programas y la operación y funcionamiento de los espacios.

Igualmente se establece en lo relativo a la zonificación de centros de población los municipios determinarán el establecimiento de las prioridades y los proyectos sobre espacio público.

La definición jurídica del espacio público es la base para la adición de un capítulo décimo sobre el espacio público en el que se considera su papel fundamental para el acceso a la cultura, la convivencia urbana, la cohesión social, y para garantizar la movilidad, sustentabilidad, equidad y el ejercicio de los derechos humanos.

Asimismo se establece que la provisión y preservación de espacio público es de la más alta prioridad para el Estado y que se deberá privilegiar su creación en los procesos de planeación urbana, programación de inversiones públicas, aprovechamiento y utilización de áreas, polígonos y predios vacíos o baldíos, públicos o privados, dentro de los centros de población.

En el nuevo artículo 63 que se propone se prevén los lineamientos a los que se sujetará el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público: la prevalencia del interés general sobre el particular; la promoción de la equidad en su uso y disfrute; la adopción de medidas para el ejercicio de los derechos culturales y el acceso a la cultura; la garantía de condiciones para la convivencia que faciliten la cohesión social; la accesibilidad y libre circulación de todas las personas, privilegiando la movilidad no motorizada; la garantía de la seguridad, integridad física o mental y el mejoramiento de la salud; el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura; la inalienabilidad de

los bienes de dominio público; la autorización para ocupar el espacio público con fines meramente temporales y para usos definidos; la garantía del derecho de denuncia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Por último, en el nuevo artículo 64 se establecen las acciones que los planes o programas municipales de desarrollo urbano contemplarán, entre las que están: la definición de dotación de espacio público y el establecimiento de medidas para su identificación y mejor localización; la creación y preservación del espacio público, la calidad de su entorno y las alternativas para su expansión; y, la definición del trazado y características del espacio público y de la red vial.

En función de las anteriores consideraciones someto a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 7o., y 8o., de la Ley General de Educación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos

Artículo Primero: se reforman las fracciones VI y XI del artículo 7o., y la fracción III, del artículo 8o., de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 7o. ...

I. a V. ...

VI. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar **el cuidado de los bienes y espacios públicos**, la cultura de la legalidad, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos;

VII. a X. ...

XI. Inculcar los conceptos y principios fundamentales de **las ciencias ambientales**, el desarrollo sustentable, **en sus dimensiones ambiental, económica y social**, la prevención del cambio climático, así como de la valoración de la protección, conservación y **el mejoramiento del entorno** como elementos esenciales para el desenvolvimiento armónico e integral del individuo y la sociedad.

También se proporcionarán los elementos básicos de **convivencia**, protección civil, mitigación y adaptación ante los efectos que representa el cambio climático y otros fenómenos naturales;

XII. a XVI. ...

Artículo 8o. ...

I. y II. ...

III. Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, **la sensibilidad y compromiso con su entorno**, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de **todas las personas**, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

IV. ...

Artículo Segundo: se reforman la fracción VII del artículo 35; se **adiciona** una fracción X Bis al artículo 2o., un artículo 19 Bis, una fracción X al artículo 49, y un Capítulo Décimo que comprende los artículos 61 al 64 a la Ley General de Asentamientos Humanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o. ...

I. a X. ...

X Bis. Espacio público: las áreas o predios destinados al uso, disfrute o aprovechamiento colectivo, de acceso generalizado y libre tránsito, que sirvan a un centro de población.

XI. a XXI. ...

Artículo 19 bis. En materia de espacio público, los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de ordenación de zonas conurbadas y de desarrollo urbano de centros de población atenderán lo establecido en esta Ley y en las disposiciones estatales y municipales.

Artículo 35. ...

I. a VI. ...

VII. Las medidas para la protección de los derechos de vía, **los espacios públicos y las zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;**

V. ... a XI. ...

Artículo 49. ...

I. a VII. ...

VIII. La preservación del ambiente en los centros de población;

IX. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población, y

X. El establecimiento de las prioridades y los proyectos sobre espacio público y el seguimiento a la ejecución de obras, la evaluación de programas y la operación y funcionamiento de dichos espacios.

Capítulo Décimo Del Espacio Público

Artículo 61. Los espacios públicos son esenciales para el acceso a la cultura, la convivencia urbana, la cohesión social, y para garantizar la movilidad, sustentabilidad, equidad y el ejercicio de los derechos humanos relacionados con los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda.

Artículo 62. Es de la más alta prioridad para el Estado la provisión y preservación del espacio público para todo tipo de usos comunitarios.

Se deberá privilegiar la creación de espacios públicos en los procesos de planeación urbana, programación de inversiones públicas, aprovechamiento y utilización de áreas, polígonos y predios vacíos o baldíos, públicos o privados, dentro de los centros de población.

Artículo 63. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a los lineamientos siguientes:

I. Se garantizará que prevalezca el interés general sobre el interés particular;

II. Se deberá promover la equidad en su uso y disfrute;

III. Se adoptarán medidas para que facilite el ejercicio de los derechos culturales y el acceso a la cultura;

IV. Se garantizarán las condiciones necesarias para la convivencia que faciliten la cohesión social;

V. Se deberá asegurar la accesibilidad y libre circulación de todas las personas, privilegiando la movilidad no motorizada;

VI. Se adoptarán medidas para garantizar la seguridad, integridad física o mental y el mejoramiento de la salud;

VII. Se procurará mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura, tomando como base de cálculo las normas oficiales en la materia;

VIII. Se deberá observar, en el caso de los bienes de dominio público, el hecho de que éstos son inalienables;

IX. Se vigilará que con respecto a los instrumentos en los que se autorice la ocupación del espacio público sólo se confiera a sus titulares el derecho sobre la ocupación temporal y para el uso definido;

X. Se garantizará que todos los habitantes tengan el derecho de denunciar, ante las autoridades correspondientes, cualquier acción que atente contra la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute del espacio público, y

XI. Se deberá asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Artículo 64. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano incluirán los aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público contemplarán entre otras acciones, las siguientes:

I. Definir la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las normas administrativas estatales y municipales aplicables, considerando las diferentes escalas de desarrollo urbano;

II. Establecer las medidas para la identificación y mejor localización de los espacios públicos con relación a la función que tendrán y a la ubicación de sus beneficiarios, así como de los equipamientos colectivos de interés público o social relacionados con aquéllos, atendiendo a las normas administrativas estatales y municipales aplicables;

III. Crear y preservar el espacio público, la calidad de su entorno y las alternativas para su expansión, y

IV. Definir el trazado y características del espacio público y la red vial de manera que ésta no lo afecte o interfiera con sus funciones.

Transitorios

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

Segundo. Las Entidades Federativas y los Municipios deberán implementar las acciones necesarias para adecuar los planes o programas a los que se refiere este Decreto.

Notas:

1 Que es una de las características principales de los asentamientos irregulares, no sólo en México, sino también en América Latina. Cf. Organisation for Economic Co-Operation and Development. *México: transforming urban policy and housing finance*. Paris, OECD, p. 109 ss.

2 Estefanía Chávez Barragán de Ortega. *Los autores de la ciudad: propuestas para mejorar la imagen urbana en un ámbito local. La experiencia de Xochimilco*. México, UNAM, 2013. p. 26.

3 Tal como en su momento fue postulado por James Q. Wilson y George G. Kelling de la Universidad de Harvard. Cf. *The police and neighborhood safety: Broken Windows*. Recuperado de http://www.manhattan-institute.org/pdf/_atlantic_monthly-broken_windows.pdf

4 Cfr. Víctor Ramírez Navarro. *La Ley y la Ilegalidad en la Producción del Espacio Urbano*. Curso de Desarrollo Profesional. Mercados Informales de Suelo y Regularización de Asentamientos en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, Guatemala, 2009.

5 Presidencia de la República. *Segundo informe de gobierno: Anexo estadístico*. p.16. Recuperado de [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Anexo_estadistico_completo%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Anexo_estadistico_completo%20(1).pdf)

6 *Ibidem*, p. 20.

7 Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377730&fecha=30/12/2014

8 Presidencia de la República. *Segundo informe de gobierno: Anexo estadístico*. Loc. Cit. p. 119.

9 Jordi Borja y Zaida Muxi. *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona, 2000. p.70.

10 *Ibidem*, p.13.

11 Estefanía Chávez Barragán de Ortega. Op. Cit. p. 30.

12 *Ibidem*, p. 38.

13 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

14 *Ídem*.

15 Estefanía Chávez Barragán de Ortega. Op. Cit. p. 45.

16 Ivonne Flores H. "Identidad cultural y el sentimiento pertenencia a un espacio social: una discusión teórica". p. 45. Recuperado de <http://cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/345/1/2005136P41.pdf>

17 Jürgen Habermas. *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*. México, Adolfo Gilli, 2009. p. 102 *passim*.

18 Las fiestas de mansión se convierten en veladas de sociedad, la habitación familiar en sala de visita y en ésta se reunirán las personas privadas en calidad de público [...] *Ibid.* p. 82.

19 Tal como se prevé en la fracción I del artículo 6 de la Ley General de Bienes Nacionales la cual refiere al párrafo cuarto del artículo 27 constitucional en el que se consignan expresamente: "los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas".

20 Tal como se prevé en la fracción I del artículo 6 de la Ley General de Bienes Nacionales la cual refiere al párrafo quinto del artículo 27 constitucional en el que se establece que: "Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales".

21 Tal como se prevé en la fracción I del artículo 6 de la Ley General de Bienes Nacionales la cual refiere al artículo 132 constitucional el

cual prevé que: “Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas [sic.] para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva”.

22 En abono de esta afirmación cabe citar la siguiente tesis de jurisprudencia:

Zona de monumentos arqueológicos Tulum-Tancah. Constituye un bien de uso común y, por tanto, un bien nacional sujeto al régimen de dominio público de la federación. La Ley General de Bienes Nacionales establece los bienes que constituyen el patrimonio de la nación, así como el régimen de dominio público de los bienes de la Federación; conforme a ella son bienes nacionales, entre otros, los bienes de uso común, sujetos al régimen de dominio público de la Federación, dentro de los que se encuentran los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, los cuales se rigen por lo dispuesto tanto en la Ley General de Bienes Nacionales como en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, por lo que la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah constituye un bien nacional, al tratarse de uno de uso común de los previstos en el artículo 7 de la Ley General de Bienes Nacionales. No obsta a lo anterior que tanto en la fracción XII de este numeral como en el resto de ese ordenamiento, en lo conducente, se refiera a “monumentos arqueológicos” (muebles e inmuebles) y no a “zonas de monumentos arqueológicos”, pues conforme al artículo 39 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la “zona de monumentos arqueológicos” es el área que comprende a inmuebles considerados monumentos arqueológicos o en donde se presume su existencia, por lo que resulta lógico estimar que dicha zona, al igual que los “inmuebles considerados como monumentos arqueológicos”, sea un bien de uso común y, por tanto, un bien nacional sujeto al régimen de dominio público de la Federación. Controversia constitucional 72/2008. Poder Ejecutivo Federal. 12 de mayo de 2011. Mayoría de diez votos en relación con el sentido; mayoría de nueve votos a favor de las consideraciones; votó en contra de las consideraciones: Juan N. Silva Meza; votó en contra del sentido: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: María Vianney Amezcua Salazar. El Tribunal Pleno, el siete de junio en curso, aprobó, con el número 16/2012 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de junio de dos mil doce.

23 Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia jurídica mexicana. México, Porrúa, 2002. v. 1. p. 540.

24 “El espacio público es para la sociedad el centro del funcionamiento democrático”. Estefanía Chávez Barragán de Ortega. Op. Cit. p. 40. Los espacios públicos son “... los lugares donde se construye la calidad urbana no sólo de lo físico, sino también de la ciudadanía, no sólo de la *urbs* sino también de la *civitas*, porque en la construcción de la simbología del espacio público o común está la oportunidad de la ciudad democrática”. Editorial. En “Ciudad, urbanismo y educación”. Op. Cit.

25 Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4759065&fecha=13/07/1993

26 Actualmente el consenso de los teóricos se orienta a considerar como concepto regulado el de “desarrollo sostenible”. Así por ejemplo, en el libro “Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible”, que se citará a continuación.

27 Miguel Moreno Plata. *Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible*. México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2010. p. 77.

28 *Ibidem*, p. 78.

29 *Ibidem*, p. 95.

30 *Ídem*.

31 Cf. Miguel Moreno Plata. Op. Cit. p. 210-212.

32 Cf. *Ibid.* p. 220-221.

33 *Ibidem*, p. 222.

34 La diferencia entre sistema y entorno es de la mayor relevancia en la sociología funcional estructuralista, la cual basa sus análisis en la forma como todo sistema se “desenvuelve” en un entorno de enorme complejidad conformado por otros sistemas y por personas. Cf. Niklas Luhmann. *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. México, Anthropolos, 1998. p. 92 *passim*.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 21 de abril de 2015.—
Diputadas: Celia Isabel Gauna Ruiz de León, María Esther Gutiérrez Olivares, Maricruz Reyes Galicia, Dulce María Muñoz Martínez, Edith Avilés Cano, Francisca Elena Corrales Corrales, José Pilar Moreno Montoya, Carmen Julieta Torres Lizarraga, María Guadalupe Jaramillo Villa, (rúbricas).»

Se remite a las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, para dictamen.

LEY GENERAL DE PROTECCION CIVIL

«Iniciativa que reforma el artículo 19 de la Ley General de Protección Civil, a cargo del diputado Javier López Zavala, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Diputado Javier López Zavala, integrante de la LXII Legislatura, y con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma la fracción XXIX y se adiciona la fracción XXX recorriéndose la subsecuente para convertirse en XXXI del artículo 19 de la Ley General de Protección Civil, a fin de que La coordinación ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Civil por conducto de la Coordinación Nacional de Protección Civil, tenga las atribuciones para promover que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o delegaciones, según corresponda, elaboren y mantengan actualizados los programas internos de protección civil en los mercados públicos, de conformidad a sus respectivas leyes y reglamentos en la materia, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La ley general de protección civil, es un ordenamiento relativamente nuevo, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación apenas el 6 de junio del año 2012, por lo que el tema de protección civil en nuestro país es incipiente en el rubro normativo.

Ha avanzado más rápidamente la cultura de la protección civil desde la perspectiva de la sociedad civil organizada que desde los puntos de vista gubernamentales, siendo los primeros, quienes en la autogestión y organización, han generado mecanismos de prevención de riesgos.

Me referiré en la presente iniciativa a un tema en particular: el de los mercados públicos, ya que la protección civil es un tema transversal y de muy diversas aristas.

Los Mercados Públicos en el país, son un medio de economía social, donde se desplaza el 45% de los alimentos y productos de primera necesidad que se consumen en todo el país. Son un brazo de la economía que permite la distribución de la riqueza. Están regulados por el artículo 115 constitucional y facultan al municipio para que sea este

quien se encargue de dotarlos de servicios y mantenimiento, así mismo, los códigos fiscales y financieros de los Estados les dan una normatividad particular, según la entidad federativa que los rige. Existe un reglamento de Mercados Públicos que tienen diversas disposiciones, de conformidad al Estado o Municipio del que se trate, por lo que podemos ver que la dispersión normativa es amplia y debe ser regulada por una instancia coordinadora a través de un ordenamiento normativo federal.

En materia de protección civil es lo mismo, ya que por un lado la Ley General de Protección Civil establece la obligación de las dependencias de gobierno de los estados, municipios y delegaciones en el caso del Distrito Federal, de realizar los programas internos de protección civil, en los edificios públicos, en los que se engloban los mercados. Sin embargo, no existe la aplicación práctica de estos preceptos, ni la construcción de estructuras normativas mayores.

En la mayoría de las Leyes de Protección civil de las entidades federativas, se establece lo mismo, pero, tampoco hay una obligatoriedad.

Nos encontramos entonces en una ambigüedad en la que ningún gobierno se responsabiliza de realizar dichos programas de protección civil, en detrimento de las y los comerciantes que trabajan en los Mercados Públicos de todo el país.

A este respecto, es menester señalar como ejemplo claro que los incendios en mercados son recurrentes por las formas de comercializar, por las instalaciones eléctricas irregulares viejas o sin mantenimiento, por el uso de veladoras, por el gas, por instalaciones que manejan fuego, entre otras razones.

Por lo anterior y por la cantidad de personas que confluyen diariamente en estos centros de abasto, debemos tener en consideración la necesidad imperiosa de que se generen programas internos de protección civil, que den orden a los Mercados Públicos en este rubro.

A continuación me permito citar referencias periodísticas de últimos años en los que se refieren incidentes relacionados con los mercados enunciando a gran cantidad de Entidades Federativas, señaladas para aportar a la pertinencia de la reforma que se propone, debido a que estos establecimientos en los que se realiza una periódica concentración de personas con la intención de obtener satisfactores de todo

tipo, se ven expuestos al surgimiento de diversos incidentes que ponen o podrían poner en riesgo a las personas entre los que figura el surgimiento de incendios; así mismo resulta conveniente apuntar que existe una cifra negra de los siniestros que no han sido documentados, pero que al igual que los que están por enunciarse, pusieron en riesgo la vida de las personas.

Antes de comenzar con el breviarío enunciativo cabe anotar que se establece en orden alfabético por Entidad Federativa y por fecha del suceso:

Aguascalientes

- Mercado de Terán¹

Ocurrió el 26 de abril de 2012. El incendio fue provocado por una sobrecarga de energía eléctrica. Solo existieron daños materiales.

Campeche

- Mercado de Concordia²

Ocurrió el 12 de noviembre de 2013, debido a un incidente con utensilios de cocina.

Chiapas

- Mercado de Tielemanns³

Ocurrió el 5 de febrero de 2014; solo hubo daños materiales, no se señalaron las causas por las que se provocó el incendio.

- Mercado Manuel Larraizar⁴

Ocurrió el 12 de octubre de 2011 por un corto circuito; cinco locales del mercado fueron afectados.

Chihuahua

- Los Herrajeros⁵

Ocurrió el día 3 de febrero de 2012; no se dan las causas del incendio; falleció una persona calcinada.

Durango

- Ex Cuartel Juárez⁶

Ocurrió el jueves 26 de julio de 2012; el incendio se originó por un corto circuito; daños ocasionados en 10 locales del mercado.

Estado de México

- Mercado Negro⁷

Ocurrió el 10 de octubre de 2012 en un mercado de Cuautitlán dejando como saldo 35 locales consumidos; la causa fue presuntamente un corto circuito.

- Mercado Hidalgo⁸

Ocurrió el 1 de junio de 2013, provocado por un corto circuito dejando un total de 11 locales afectados.

- Mercado de Naucalpan⁹

Ocurrió el 16 de julio de 2013; se debió a una explosión en la subestación eléctrica.

Guanajuato

- Mercado Aldama¹⁰

Ocurrió el día miércoles 12 de junio de 2013 ocasionado por un corto circuito; solo hubo daños materiales.

Guerrero

- Nuevo Horizonte¹¹

Ocurrió el día lunes 16 de julio de 2012 resultando afectados 208 locales afectados se origina por un corto circuito.

Morelos

- Adolfo López Mateos¹²

Ocurrió el día 23 de agosto de 2010; ocurrió por un corto circuito.

México, D.F.

- Mercado de Jamaica¹³

Ocurrió el día 5 de mayo de 2011; ocurrió por un corto circuito no hubo lesionados. Resultando afectados por lo menos 30 locales.

- Mercado la Lagunilla¹⁴

Ocurrió el 29 de septiembre de 2011, se ignora lo que provocó el incendio dejando daños materiales.

- Mercado San Juan¹⁵

Ocurrió el día 3 de abril de 2012 afectando 17 locales; se desconoce la causa que se originó el incendio.

- Mercado Isabel la Católica¹⁶

Ocurrió el 28 de septiembre del 2012.

- Mercado Jamaica¹⁷

Ocurrió el viernes 23 de noviembre de 2012, dejando un saldo de 3 personas lesionadas, 9 intoxicadas y 43 locales totalmente o parcialmente dañados.

- Mercado de la Merced¹⁸

Ocurrió el 27 de febrero del 2013; se originó por una descarga eléctrica, consumió entre siete mil y ocho mil metros cuadrados.

- Mercado la Dalia¹⁹

Ocurrió el día 15 de noviembre de 2013, afectando 20 locales.

Nayarit

- Mercado de Abastos²⁰

Ocurrió el día 18 de noviembre del 2013, ocurrió por negligencia al caer una vela sobre cajas de cartón.

Nuevo León

- Mercado de Juárez²¹

Ocurrió el día 28 de junio del 2013 en el mercado de Juárez, ocurrió por un incendio en el área donde había cartón.

Puebla

- Mercado 5 de mayo²²

Ocurrió el 1 de agosto de 2012, dañando 84 locales; ocurrió por un corto circuito.

- Mercado de la piedad²³

Ocurrió el día 14 de enero del 2013, dejando 20 locales dañados. Se desconocen las causas de su origen.

Quintana Roo

- Mercado 23.

Ocurrió el día miércoles 1 de enero del 2014, afectando 23 locales; sucedió debido al estallido en puestos de pirotecnia cercanos.

Sinaloa

- Mercado Pino Suárez²⁴

Ocurrió el día 22 de enero de 2010 cuyo origen fue un presunto corto circuito, dejando pérdidas materiales.

Sonora

- Mercado Municipal Número 2²⁵

Ocurrió el día jueves 17 de octubre del 2013; consumió 8 locales.

Yucatán

- Mercado de Dzidzantun²⁶

Ocurrió el día viernes 9 de noviembre del año 2012 por una mala instalación eléctrica.

Zacatecas

- Mercado de González Ortega²⁷

Ocurrió el día viernes 1 de marzo del 2013, fue por chispazos de una máquina de soldar, el daño fue parcial.

Después de conocer estos datos y recordando el valor y la importancia cultural, económica, histórica y gastronómica que tienen nuestros mercados, vale la pena, revalorarlos y buscar mecanismos que garanticen la pervivencia y permanencia de estos en connotación con la necesaria cultura de la protección civil, para salvaguardar los elementos patrimoniales, pero sobre todo para propiciar la protección de la vida humana en todos los niveles.

Objeto de la iniciativa

Generar a través de la Coordinación Nacional de Protección Civil la promoción de los planes de protección civil encaminados al conocimiento, identificación, eliminación y reducción de los peligros y riesgos que originen o averseen incidentes en los mercados, buscando así la disminución del impacto o daños ante la existencia de un agente perturbador, atendiendo a la realidad social en relación con estos establecimientos.

Por las consideraciones expuestas y con fundamento en lo dispuesto por la fracción III y el primer párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 19 de la Ley General de Protección Civil

Único. Se reforma la fracción XXIX y se adiciona la fracción XXX recorriéndose la subsecuente para convertirse en XXXI del artículo 19 de la Ley General de Protección Civil para quedar como sigue:

Artículo 19. La coordinación ejecutiva del Sistema Nacional recaerá en la secretaría por conducto de la Coordinación Nacional, la cual tiene las atribuciones siguientes en materia de protección civil:

I. a XVIII. ...

XXIX. Proponer, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los modelos de contratación de seguros e instrumentos financieros de gestión de riesgos, que garanticen a la Federación las mejores con-

diciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes,

XXX. Promover que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o delegaciones, según corresponda, elaboren y mantengan actualizados los programas internos de protección civil en los mercados públicos, de conformidad a sus respectivas leyes y reglamentos en la materia, y

XXXI. Las demás que señalen los ordenamientos aplicables o que le atribuyan el Presidente o el Consejo Nacional dentro de la esfera de sus facultades.

Transitorio

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

Notas:

- 1 <http://www.palestraaguascalientes.com/incendio-en-local-del-mercado-teran/>
- 2 <http://expresocampeche.com/notas/estado/2013/11/12/causa-panico-incendio-en-mercado-de-concordia/>
- 3 <http://www.cuartopoder.mx/san-cristobal/>
- 4 <https://turulos.wordpress.com/tag/chiapas-2/page/31/>
- 5 <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/estados/94683/incendio-en-mercado-de-juarez-deja-un-muerto>
- 6 <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/estados/123830/incendio-consume-locales-en-mercado-de-durango>
- 7 http://www.eluniversaledomex.mx/cuautitlan_izcalli/nota32862.html
- 8 <http://www.oem.com.mx/elsoldetoluca/notas/n3003438.htm>
- 9 <http://www.eluniversaledomex.mx/naucalpan/controlan-incendio-en-mercado-de-naucalpan-.html>
- 10 <http://www.ww.laprensa.mx/notas.asp?id=208670>
- 11 <http://www.proteccioncivilguerrero.gob.mx/pcgro/index.php/es/ingenieria-estructural/85-incendio-mercado-acapulco>

- 12 <http://www.cronica.com.mx/notas/2010/527404.html>
- 13 <http://www.eluniversaldf.mx/benitojuarez/nota25226.html>
- 14 <http://www.eluniversaldf.mx/home/nota35142.html>
- 15 <http://www.excelsior.com.mx/2012/04/03/comunidad/823540>
- 16 <http://www.eluniversaldf.mx/cuauhtemoc/nota50982.html>
- 17 <http://www.eluniversal.com.mx/notas/885155.html>
- 18 <http://www.eluniversal.com.mx/notas/906425.html>
- 19 <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/11/15/928929>
- 20 <http://www.elsoldenayarit.mx/nota-roja/23367-bomberos-controlan-incendio-en-mercado-de-abastos>
- 21 <http://www.lapolicia.com/nota-roja/moviliza-incendio-en-el-mercado-juarez/>
- 22 <http://www.excelsior.com.mx/2012/08/01/nacional/851119>
- 23 http://www.amecire.org/index.php?option=com_content&view=article&id=747:provocan-incendio-en-mercado-lapiedad&catid=159:notas-de-periodicos&Itemid=905
- 24 <http://www.eluniversal.com.mx/notas/653590.html>
- 25 <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/incendio-sonora-mercado-958948.html>
- 26 <http://www.yucatanahora.com.mx/noticias/mala-instalacion-electrica-ocasiona-incendio-mercado-dzidzantun-26558/>
- 27 <http://ntrzacatecas.com/2013/03/01/chispazo-provoca-incendio-en-el-mercado-gonzalez-ortega/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2015.— Diputados: Javier López Zavala, Alma Marina Vitela Rodríguez, María Fernanda Schroeder Verdugo, Silvana Ortiz Ortega, Sonia Catalina Mercado Gallagos, Martha Loera Arámbula, María Esther Garza Moreno, María Guadalupe Jaramillo Villa, Maricruz Reyes Galicia, María Concepción Navarrete Vital, María del Carmen Guzmán Urbán, Elizabeth Flores Vázquez, Norma Ponce Orozco, María Gabriela Bardales Hernández, María de Lourdes Flores Treviño, Diana Karina Velázquez Ramírez, Minerva Castillo Rodríguez, Alicia Concepción Ricalde Magaña, Carlos Bernardo Guzmán Cervantes, Edith Avilés Cano, Jorge Alfredo Pérez Covarrubias, Martha Guadalupe Villarreal Rangel, Eduardo Solís

Nogueira, Dulce María Muñiz Martínez, Carmen Julieta Torres Lizárraga, Teresita de Jesús Ramírez Hernández, Guiliana Guadalupe Quiroz Ávila, Micaela Rodríguez Zamora, Hermelinda Martínez Martínez, Graciela Saldaña Fraire, Roxana Luna Porquillo, Lorenia Iveth Valles Sampedro, José Pilar Moreno Montoya, Cristina González Cruz, Blanca Estela Gómez Carmona, Rodimiro Barrera Estrada, Miroslava Meza Virrueta, Amalia Dolores García Medina, María Guadalupe Moctezuma Oviedo, María Mercedes León Andablo, María Elia Cabañas Aparicio, María Angélica Magaña Zepeda, María Esther Gutiérrez Olivares, Erica del Carmen Velázquez Vacio, Martha Edith Vital Vera, Mirna Velázquez López, Blanca María Villaseñor Gudiño, Carolina Hernández Ortiz, Francisca Elena Corrales Corrales (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Protección Civil, para dictamen.

LEY GENERAL DE PROTECCION CIVIL

«Iniciativa que reforma los artículos 19 y 23 de la Ley General de Protección Civil, a cargo de la diputada Landy Margarita Berzunza Novelo, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita Landy Margarita Berzunza Novelo, diputada a la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Protección Civil, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Planteamiento del problema

Una de las problemáticas que se encuentran en la agenda de los gobiernos de países desarrollados y países en vías de desarrollo en las últimas décadas, es sin duda el tema del cambio climático en nuestro planeta y sus efectos en el medio ambiente y en la calidad de vida de los habitantes de las distintas regiones del orbe.

Entre sus efectos se encuentran los múltiples desastres naturales, que se han incrementado en los últimos tiempos, y que obligan a las naciones a diseñar políticas y estrategias que permitan unir esfuerzos entre los gobiernos, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil, para atender y disminuir las consecuencias de los mismos.

En este tenor en México, si bien, se transita hacia una cultura de la protección civil y ambiental, los esfuerzos deben ser mayores para concretar estrategias legales que permitan un mayor conocimiento de la sociedad para la prevención de desastres.

Estrategias que deben concretarse en una coordinación entre los diferentes actores sociales en beneficio del entorno y sus habitantes, y que deben ser reguladas y certificadas por instancias con experiencia e investigación en la materia, como son los órganos y organizaciones de protección civil y de desastres, como lo es el Centro Nacional de Prevención de Desastres, por sus siglas Cenapred.

Argumentación

Por su ubicación geográfica y los efectos de cambio climático que se han incrementado en las últimas décadas, México es un país que está altamente expuesto a múltiples desastres naturales, o producto de las actividades del hombre.

El tema de los desastres naturales, la protección civil y la gestión integral de riesgos han sido compromisos que el Ejecutivo federal ha adoptado, pues en su momento ha expedido oportunamente el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el respectivo Programa Nacional de Protección Civil 2014 – 2018.

Lo anterior, resultado de la experiencia con la que cuenta nuestro país por las catástrofes ocurridas en el territorio nacional, desde sismos, como el terremoto ocurrido en 1985, así como otros desastres como huracanes y los eventos adversos producto de las actividades del hombre, que atañen en principio a la vida de la población y a la economía de las distintas regiones, del país y del mundo.

Según el Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2011 de las Naciones Unidas, entre 1970 y 2009, aproximadamente 60 millones de personas se vieron afectadas por desastres naturales en el país.¹

Fallas en la red de distribución de agua potable, caída en las redes de energía, de transmisión de datos, bloqueos a

servicios como seguridad pública, transporte o sanidad son sólo algunos de los ejemplos de sucesos de gravedad crítica que pueden afectar a los gobiernos, asociaciones y a los ciudadanos en general.²

Por tal motivo, considero indispensable el diseño de políticas públicas que permitan implementar medidas para la prevención de pérdidas humanas, materiales y económicas en México, ante los inminentes efectos del calentamiento global y las actividades del hombre.

A la par, es necesario que las instancias académicas, asociaciones civiles u organismos gubernamentales se les pueda conferir la misión de supervisar, atender y en su caso certificar políticas concernientes al tema de la protección civil, tema específico de la presente iniciativa.

En México se cuenta con organismos como el Centro Nacional de Prevención de Desastres, órgano administrativo desconcentrado, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación, que desde septiembre de 1988 se encarga, en conjunto con la Universidad Nacional Autónoma de México, de crear, gestionar y promover políticas públicas para la prevención de desastres y reducción de riesgos a través de la investigación, desarrollo, aplicación y coordinación de tecnologías; así como impulsar la educación, la capacitación y la difusión de una cultura preventiva y de autoprotección para la población ante la posibilidad de un desastre.³ Tal como lo indica su objetivo general.

El Cenapred, entre sus funciones, y en coordinación con el Sistema Nacional de Protección Civil, se ha encargado de diseñar políticas como el Atlas Nacional de Riesgos, que se entiende, de acuerdo con la Ley General de Protección Civil (LGPC) en su artículo 2, fracción IV que “Atlas Nacional de Riesgos es el sistema integral de información sobre los agentes perturbadores y daños esperados, resultado de un análisis espacial y temporal sobre la interacción entre los peligros, la vulnerabilidad y el grado de exposición de los agentes afectables”. El mismo se complementa con los atlas estatales de riesgos.

La LGPC en su artículo 19 establece que la coordinación ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Civil, recaerá en la Secretaría de Gobernación por conducto de la Coordinación Nacional de Protección Civil, la cual tiene la atribución, de acuerdo a la fracción XXII, de supervisar, a través del Cenapred, que se realice y se mantenga actualizado el atlas nacional de riesgos, así como los correspondientes a las entidades federativas, municipios y delegaciones.

El Atlas se integra con la información a nivel nacional, estatal, del Distrito Federal, municipal y delegacional. Consta de bases de datos, sistemas de información geográfica y herramientas para el análisis y la simulación de escenarios, así como la estimación de pérdidas por desastres. Por la naturaleza dinámica del riesgo, deberá mantenerse como un instrumento de actualización permanente.⁴

Por lo que podemos entender que el Atlas, o en su caso los atlas de riesgo constituyen una herramienta clara para la toma de decisiones en los tres órdenes de gobierno, en conjunto con la sociedad civil y la iniciativa privada.

Es por ello, que lo que se busca con esta propuesta es que los Gobiernos Estatales, Municipales, del Distrito Federal y sus Delegaciones se vean obligados a actualizar su Atlas de Riesgo, mínimo una vez por año, siendo el Cenapred como órgano especializado en la protección civil y la gestión integral de riesgos, el encargado de certificar anualmente,

bajo los estándares de protección que se establezcan, la actualización de los mismos.

Otro de los puntos importantes que motivan esta iniciativa es que durante muchos años, se descuidó la relación con la sociedad civil y el sector empresarial; este vínculo puede ser una fuente importante de organización y adopción de soluciones efectivas a los problemas emergentes.

Lo anterior, genera la necesidad de concretar políticas y programas que promuevan e impulsen una cultura de gestión integral de riesgos y de protección civil que pueda permear en los habitantes de las regiones vulnerables de nuestro país.

Por lo antes expuesto, considero procedente la propuesta que a continuación se presenta:

Para facilitar el análisis de la propuesta, me permito incluir el cuadro comparativo siguiente:

Ley General de Protección Civil.	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 19. La coordinación ejecutiva del Sistema Nacional recaerá en la secretaría por conducto de la Coordinación Nacional, la cual tiene las atribuciones siguientes en materia de protección civil:</p> <p>De la I a la XVII. ...</p> <p>XVIII. Promover, conjuntamente con las personas morales, la constitución de mecanismos tendientes a la obtención de recursos que sirvan para fomentar una cultura de protección civil y, en su caso, para coadyuvar en la gestión de los riesgos;</p> <p>De la XIX a la XXI. ...</p> <p>XXII. Supervisar, a través del Cenapred, que se realice y se mantenga actualizado el atlas nacional de riesgos, así como los correspondientes a las entidades federativas, municipios y delegaciones;</p> <p>El Atlas se integra con la información a nivel nacional, estatal, del Distrito Federal, municipal y delegacional. Consta de bases de datos, sistemas de información geográfica y herramientas para el análisis y la simulación de escenarios, así como la estimación de pérdidas por desastres. Por la naturaleza dinámica del riesgo, deberá mantenerse como un instrumento de actualización permanente.</p> <p>Los atlas de riesgo constituyen el marco de referencia para la elaboración de políticas y programas en todas las etapas de la Gestión Integral del Riesgo;</p> <p>De la XXIII- XXVII. ...</p> <p>XXVIII. Promover que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o delegaciones, según corresponda, elaboren y mantengan actualizados sus respectivos programas de protección civil y formen parte de sus planes de desarrollo;</p>	<p>Artículo 19. La coordinación ejecutiva del Sistema Nacional recaerá en la secretaría por conducto de la Coordinación Nacional, la cual tiene las atribuciones siguientes en materia de protección civil:</p> <p>De la I a la XVIII. ...</p> <p>XVIII Bis.- Suscribir convenios, con la colaboración del Centro Nacional, en materia de protección civil y gestión integral de riesgos con empresas del sector privado y/o sus organizaciones, con la finalidad de promover la cultura de la prevención con sus integrantes y con la sociedad y fortalecer el grado de responsabilidad social que tienen las empresas;</p> <p>Las finalidades de estos convenios deben ser:</p> <p>a). Realizar cursos de prevención en materia de protección civil en instituciones de educación básica;</p> <p>b). La creación de redes ciudadanas promotoras de la protección civil, las cuales apoyaran a las autoridades en caso de presentarse algún tipo de desastre; siendo el vínculo entre las autoridades y miembros de las comunidades a las que pertenezcan.</p> <p>De la XIX a la XXI. ...</p> <p>XXII.- Supervisar que sea el Cenapred la institución que debe supervisar y certificar que se realice y se mantenga actualizado el atlas nacional de riesgos, así como los correspondientes a las entidades federativas, municipios y delegaciones, certificándolo mínimo una vez por año;</p> <p>El Atlas se integra con la información a nivel nacional, estatal, del Distrito Federal, municipal y delegacional. Consta de bases de datos, sistemas de información geográfica y herramientas para el análisis y la simulación de escenarios, así como la estimación de</p>

Ley General de Protección Civil.	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>De la XXIX- XXX.</p> <p>Artículo 23. El Centro Nacional es la institución técnica-científica de la Coordinación Nacional de Protección Civil encargada de crear, gestionar y promover políticas públicas en materia de prevención de desastres y reducción de riesgos a través de la investigación, el monitoreo, la capacitación y la difusión. Tiene entre sus atribuciones, el apoyo técnico al Sistema Nacional, así como la integración del Atlas Nacional de Riesgos, la conducción de la Escuela Nacional de Protección Civil, la coordinación del monitoreo y alertamiento de fenómenos perturbadores y promover el fortalecimiento de la resiliencia de la sociedad en su conjunto</p>	<p>pérdidas por desastres. Por la naturaleza dinámica del riesgo, deberá mantenerse como un instrumento de actualización permanente.</p> <p>Los atlas de riesgo constituyen el marco de referencia para la elaboración de políticas y programas en todas las etapas de la Gestión Integral del Riesgo;</p> <p>De la XXIII- XXVII. ...</p> <p>XXVIII. Promover, supervisar y certificar que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o delegaciones, según corresponda, elaboren y mantengan actualizados sus respectivos programas de protección civil y formen parte de sus planes de desarrollo;</p> <p>De la XXIX- XXX.</p> <p>Artículo 23. El Centro Nacional es la institución técnica-científica de la Coordinación Nacional de Protección Civil encargada de crear, gestionar y promover políticas públicas en materia de prevención de desastres y reducción de riesgos a través de la investigación, el monitoreo, la capacitación y la difusión. Tiene entre sus atribuciones, el apoyo técnico al Sistema Nacional, así como la integración del Atlas Nacional de Riesgos, la certificación anual de los Atlas de riesgos de las entidades federativas y de los municipios o delegaciones, según corresponda, la conducción de la Escuela Nacional de Protección Civil, la coordinación del monitoreo y alertamiento de fenómenos perturbadores y promover el fortalecimiento de la resiliencia de la sociedad en su conjunto.</p>

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

Decreto por el que se adiciona la fracción XVIII Bis y se reforman las fracciones XXII y XXVIII del artículo 19, y se reforma el artículo 23 de la Ley General de Protección Civil.

Artículo Único. Se adiciona la fracción XVIII Bis y se reforman las fracciones XXII y XXVIII del artículo 19, y se reforma el artículo 23 de la Ley General de Protección Civil, para quedar como sigue:

Artículo 19. La coordinación ejecutiva del Sistema Nacional recaerá en la secretaría por conducto de la Coordinación Nacional, la cual tiene las atribuciones siguientes en materia de protección civil:

I a XVIII. ...

XVIII Bis. Suscribir convenios, con la colaboración del Centro Nacional, en materia de protección civil y gestión integral de riesgos con empresas del sector privado y/o sus organizaciones, con la finalidad de promover la cultura de la prevención con sus integrantes y con la sociedad y fortalecer el grado de responsabilidad social que tienen las empresas;

Las finalidades de estos convenios deben ser:

- a) Realizar cursos de prevención en materia de protección civil en instituciones de educación básica;
- b) La creación de redes ciudadanas promotoras de la protección civil, las cuales apoyaran a las autoridades en caso de presentarse algún tipo de desastre; siendo el vínculo entre las autoridades y miembros de las comunidades a las que pertenezcan.

XIX a XXI. ...

XXII. Supervisar que sea el **Cenapred la institución que debe supervisar y certificar que se realice y se mantenga actualizado el atlas nacional de riesgos, así como los correspondientes a las entidades federativas, municipios y delegaciones, certificándolo mínimo una vez por año;**

El Atlas se integra con la información a nivel nacional, estatal, del Distrito Federal, municipal y delegacional. Consta de bases de datos, sistemas de información geográfica y herramientas para el análisis y la simulación de escenarios, así como la estimación de pérdidas por desastres. Por la naturaleza dinámica del riesgo, deberá mantenerse como un instrumento de actualización permanente.

Los atlas de riesgo constituyen el marco de referencia para la elaboración de políticas y programas en todas las etapas de la Gestión Integral del Riesgo;

XXIII. a XXVII. ...

XXVIII. Promover, **supervisar y certificar** que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o delegaciones, según corresponda, elaboren y mantengan actualizados sus respectivos programas de protección civil y formen parte de sus planes de desarrollo;

XXIX a XXX...

Artículo 23. El Centro Nacional es la institución técnico-científica de la Coordinación Nacional de Protección Civil encargada de crear, gestionar y promover políticas públicas en materia de prevención de desastres y reducción de riesgos a través de la investigación, el monitoreo, la capacitación y la difusión. Tiene entre sus atribuciones, el apoyo técnico al Sistema Nacional, así como la integración del Atlas Nacional de Riesgos, **la certificación anual de los Atlas de Riesgos de las entidades federativas y de los municipios o delegaciones, según corresponda**, la conducción de la Escuela Nacional de Protección Civil, la coordinación del monitoreo y alertamiento de fenómenos perturbadores y promover el fortalecimiento de la resiliencia de la sociedad en su conjunto.

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Centro Nacional de Prevención de Desastres emitirá las normas de certificación para la elaboración de Atlas de Riesgos, tanto nacionales como locales dentro de los ciento veinte días naturales a partir de que entre vigor el presente decreto.

Tercero. El Sistema Nacional de Protección Civil y el Centro Nacional de Prevención de Desastres deberán adoptar las medidas presupuestales, en el ámbito de sus competencias, que sean necesarias para el cumplimiento del presente decreto.

Notas:

1 Naciones Unidas. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2011.

2 Programa Nacional de Protección Civil 2014 – 2018 consultado a través de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343076&fecha=30/04/2014 el 18 de marzo de 2015.

3 Centro Nacional de Prevención de Desastres Cenapred, consultado a través de <http://www.cenapred.unam.mx/es/dirQuienesSomos/Objetivo/> el 15 de febrero de 2015.

4 Ley General de Protección Civil.

Referencias

• Cajjga, Juan Felipe, “El concepto de responsabilidad social empresarial”, Cemefi, México.

• Regidor, Juan (Traductor), FONDEN, una reseña, Banco Mundial, México, 2012.

• Centro Nacional de Prevención de Desastres Cenapred, consultado a través de <http://www.cenapred.unam.mx/es/dirQuienesSomos/Objetivo/>

• Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014. Consultado a través de

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343076&fecha=30/04/2014

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2015.— Diputados: Alma Marina Vitela Rodríguez, María Esther Gutiérrez Olivares, José Noel Pérez de Alba, María Fernanda Schroeder Verdugo, Landy Margarita Berzunza Novelo, Martha Loera Arámbula, Norma Elena Ran-

gel M, Sonia Catalina Mercado Gallegos, Guiliana Guadalupe Quiroz Ávila, María Guadalupe Jaramillo Villa, María Esther Garza Moreno, Minerva Marisol Sánchez Hernández, Lilian Mara Flores Ortega Rodríguez, Maricruz Reyes Galicia, Teresita de Jesús Ramírez Hernández, María del Carmen Guzmán Urbán, María Gabriela Bardales Hernández, Silvana Ortiz Ortega, Bárbara Gabriela Romo Fonseca, María de Lourdes Flores Treviño, Martha Edith Vital Vera, Julio César Flemate Ramírez, Dulce María Muñiz Martínez, Erica del Carmen Velázquez Vacio, Carmen Julieta Torres Lizárraga, Mirna Velázquez López, Blanca María Villaseñor Gudiño, Miroslava Meza Virrueta, Carolina Hernández Ortiz, Cristina González Cruz, María Guadalupe Moctezuma Oviedo, María Merced León Andablo, José Pilar Moreno Montoya, Hermelinda Martínez Martínez, María Elia Cabañas Aparicio, Micaela Rodríguez Zamora, Edith Avilés Cano, Lorena Gutiérrez Landavazo, Ofelia Limón Robles, Ramón Antonio Sampayo Ortiz, Francisca Elena Corrales Corrales (rúbricas).»

Se remite a la Comisión de Protección Civil, para dictamen.

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que adiciona el artículo 206 Bis a la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Carmen Julieta Torres Lizárraga, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, Carmen Julieta Torres Lizárraga, diputada a la LXII legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 206 Bis de la Ley General de Salud, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

En la actualidad, dentro de las causas que más frecuentemente agravan a los consumidores destacan las relativas a la vulnerabilidad de las previsiones relativas a información comercial y publicidad engañosa o fraudulenta que se viene utilizando para la comercialización de bebidas alcohólicas.

El diagnóstico histórico sobre la incidencia y prevalencia de las bebidas alcohólicas que no cumplen con la normati-

vidad y por lo mismo se consideran adulteradas, es alarmante. Desde hace una década, la Comisión de Fomento Sanitario de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, Cofepris, y la Procuraduría Federal del Consumidor, PFC, estimaban que 40 por ciento de las bebidas alcohólicas que circulan en México tienen un origen irregular, constituyendo un grave riesgo para la salud de los consumidores.

Para diciembre de 2012, la Secretaría de Salud, a través de la Cofepris, reportó que durante la vigilancia realizada contra el comercio ilegal, durante las fiestas decembrinas, solo por cuanto hace al Distrito Federal, se incautaron 11 mil 869 botellas de bebidas alcohólicas adulteradas y 3 mil 826 litros de alcohol sin desnaturalizar en tiendas de abarrotes. Los decomisos de bebidas alcohólicas irregulares se habían incrementado en más de 300 por ciento al llegar a 320 mil litros contra 87 mil litros asegurados en 2010.

La tendencia de adulteración se mantuvo, al grado que durante 2013, la Cofepris confiscó 373 mil litros de bebidas alcohólicas adulteradas. La tendencia obligó a que el Consejo General de Salubridad emitiera un acuerdo a través del cual se establecieron medidas para la venta y producción de alcohol etílico y metanol como parte de la lucha para erradicar la producción de bebidas adulteradas y evitar con lo mismo la vulnerabilidad de la salud de la población consumidora.

Con fecha 5 de febrero de 2015, se publicó que el titular de la Cofepris informó que durante la presente administración, los aseguramientos en el mercado ilegal de la salud aumentaron 400 por ciento, que dichos aseguramientos incluyen, entre otros, los casos de alcohol adulterado.

El decomiso de bebidas alcohólicas adulteradas o falsificadas aumentó 159 por ciento y el 60 por ciento de las unidades aseguradas eran bebidas con alcohol etílico, lo que puede provocar severos daños a la salud y hasta la muerte de quienes las consumen.

La Comisión para la Industria de Vinos y Licores, AC, ha denunciado que México enfrenta un severo problema de ilegalidad debió a que alrededor de 50 por ciento de las bebidas alcohólicas que se comercializan en el país son ilegales.

Para dimensionar el tamaño del problema, dicha comisión ha informado que en México se consumen 18 millones de cajas de bebidas alcohólicas legales y una cifra menor, es

decir, entre 14 y 15 millones de cajas ilegales, las que representan un peligro constante a la salud de los consumidores.

Por lo regular, las bebidas que más se falsifican son ron, brandy, whisky, vodka, aguardiente y tequila; bebidas que, además de provocar pérdidas millonarias a la industria formal, constituyen un riesgo latente en perjuicio de la salud de quienes las consumen.

Sólo por cuanto hace al tequila, se ha estimado que en los últimos tres años se han vendido 60 millones de litros de tequila falso, equivalente a 7 mil 200 millones de pesos y altos riesgos para la salud de quienes los han consumido.

Adicionalmente, la ilegalidad de dichos productos provoca una evasión fiscal de proporciones mayores. En ese sentido, recientemente, en febrero de 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Servicio de Administración Tributaria, SAT, firmó un acuerdo de colaboración con el Consejo Regulador del Tequila, CRT, con el objetivo de coordinar acciones para identificar y prevenir la venta ilegal de bebidas alcohólicas.

Mediante dicho acuerdo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reiteró que “para el gobierno de la República es importante combatir estas prácticas ilegales en la industria de las bebidas alcohólicas, pues quien adultera o las vende sin cumplir con las disposiciones fiscales correspondientes, atenta contra la cadena de producción de la industria mexicana, evade el pago de impuestos y representa un riesgo para la salud de las personas que las consumen”.

En dicho evento, se determinó que, de acuerdo con los estudios realizados por la Comisión de la Industria de Vinos y Licores, el valor promedio de la ilegalidad en bebidas de alta graduación alcohólica es de 20 mil 671 millones de pesos, con una pérdida fiscal por el no pago del impuesto especial sobre producción y servicios, de 6 mil 385 millones de pesos. A ello se debe considerar que también se causa daños a la propiedad intelectual, a las marcas y a la salud de los consumidores.

El diagnóstico ha prevalecido, pues para febrero de 2014, la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios ofrecía cálculos en el sentido de que 4 de cada 10 botellas (40 por ciento) de bebidas alcohólicas están alteradas en su contenido y se venden regularmente a bajos precios, principalmente en bares y discotecas.

Conforme a las cifras declaradas por la Comisión para la Industria de Vinos y Licores, el porcentaje anterior significaría que anualmente se comercialicen más de 15 millones de botellas de bebidas alcohólicas que no cumplen con la normatividad, a partir de la información comercial contenida en sus etiquetas la cual es, evidentemente, falsa o engañosa. Es decir se trata de bebidas alcohólicas adulteradas.

Al respecto, existe la percepción equivocada de que la adulteración de dichas bebidas se refiere a la incorporación o adición de sustancias ajenas a la presentación original, lo que es erróneo, ya que, conforme a lo dispuesto por el artículo 206 de la Ley General de Salud, también se considera como bebidas alcohólicas adulteradas aquellas cuya composición no corresponde a la información comercial con que se comercializan. Es decir, cuando dentro de la etiqueta con que se expenden a los consumidores se informe de características, ingredientes, denominaciones genéricas o calidad que no sean veraces.

Precisamente, por su naturaleza y relevancia, uno de los sectores en los que más se ha fijado el desarrollo de la protección jurídica del consumidor, es el combate contra la información y publicidad engañosa que provoca el consumo artificial y afecta la libertad de contratación al inducir al consumidor a adquirir bienes o servicios que carecen de las características anunciadas o no producen la satisfacción de necesidades reales.

En ese sentido, habría que reiterar que la regulación sobre información comercial y publicidad engañosa se extiende a lo dispuesto por las normas oficiales mexicanas en la materia que, como principio, ordenan que deba ser veraz y comprobable. Empero, la incidencia y prevalencia del incumplimiento de lo mismo, hace evidente la necesidad de avanzar en la regulación para abatir una de las principales causas de agravios y riesgos a la salud de millones de consumidores.

Conforme al diagnóstico y experiencias derivadas de la verificación y vigilancia sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la legislación señalada, se ha encontrado que la incidencia y prevalencia de la información comercial y publicidad engañosa con que se comercializan las bebidas alcohólicas adulteradas, deriva de que la autoridad sigue teniendo la responsabilidad de la “carga de la prueba” sobre el engaño o fraude de la misma lo que, ante la gran cobertura material en la que se produce, implica la incapacidad natural de respuesta inmediata, generándose

espacios de vacío que acaban por perjudicar y lesionar los derechos de millones de consumidores que las adquieren, generando, además, un grave riesgo a su salud.

Carga de la prueba que implica procedimientos de verificación, incluyendo pruebas de laboratorio que ante la magnitud del mercado nacional tienen resultados muy limitados y, en consecuencia, los agravios en contra de los consumidores prevalecen.

Si bien es cierto, la autoridad responsable tiene la obligación de acreditar las violaciones a lo previsto por la ley, también es cierto que los proveedores la tienen de que la información comercial y publicidad que utilizan para atraer a los consumidores sea, en términos de la ley, veraz y comprobable. Es decir, el deber y obligación primaria es de los proveedores en el sentido de acreditar que las características, ingredientes, efectos y hasta precios que anuncian, sea cierta y exacta.

Resulta incorrecto y hasta doloso, que haya proveedores que, ante el conocimiento de las limitaciones naturales y materiales de la autoridad, lo aprovechen para incurrir en información y publicidad engañosa. Situación que, para cuando la autoridad interviene, los efectos negativos ya se produjeron y afectaron miles de operaciones de consumo irregulares. En multiplicidad de casos, cuando eso sucede, a muchos proveedores les basta extinguir sus negocios para que quede impune su conducta.

Adicionalmente se debe hacer notar que los presupuestos que aplica la autoridad para comprobar la falsedad de la información y publicidad engañosa, son cuantiosos, con los resultados ya anotados.

La presente iniciativa tiene por objeto ajustar la legislación que se relaciona con la comercialización de productos o servicios que se vinculan estrechamente a la salud de los consumidores y a la dinámica actual del país con base en las experiencias y resultados de la legislación vigente para contar con capacidad de respuesta frente a los reclamos y exigencias de millones de consumidores mexicanos frente a la evolución creciente de la actividad productiva y empresarial y los procesos de desregulación y apertura de nuestra economía; condiciones que obliga a la necesidad de contar con una normatividad que impida lagunas jurídicas que provocan inequidad y agravios en perjuicio de esa población.

Bajo esa premisa, se proponen disposiciones que, con base en la experiencia y características en el comportamiento

del mercado, regulen aquellos aspectos que afectan los intereses y derechos de la población; sobre todo, la que se ubica dentro de segmentos de mayor vulnerabilidad socioeconómica.

Asimismo, propone que por elemental equidad y justicia, quienes atribuyen a las bebidas alcohólicas denominaciones genéricas o de origen protegidas, calidad, ingredientes, composiciones, características, datos, prescripciones y efectos a través de la información comercial o publicidad que aplican para producir, distribuir o comercializar los mismos, sean los que acrediten, mediante una certificación de la evaluación de la conformidad correspondiente, que son ciertas o veraces.

La propuesta significa, no solo un factor para garantizar que las bebidas alcohólicas cumplan cabalmente con la ley y la normatividad, sino también un elemento importante para coadyuvar con las atribuciones y funciones de vigilancia y verificación de la autoridad competente, lo que permitiría que los recursos hoy aplicados en esa atribución puedan ser canalizados para el cumplimiento de los objetos de la ley y de la misma autoridad.

Por lo expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de este honorable pleno legislativo, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un artículo 206 Bis de la Ley General de Salud

Único. Se adiciona un artículo 206 Bis, para quedar como sigue:

Artículo 206 Bis. Para su comercialización, las bebidas alcohólicas, deberán contar con un certificado de evaluación conforme a la denominación genérica o de origen protegida con que se produzca o pretenda distribuir o comercializar, incluyendo la información comercial o publicidad que emplee para lo mismo.

El contenido del rotulado debe ceñirse a las disposiciones establecidas en la norma oficial mexicana.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de abril de 2015.— Diputados: Alma Marina Vitela Rodríguez, Carmen Julieta Torres Lizárraga, Martha Loera Arámbula, Landy Margarita Berzunza Novelo, Mario Alberto Dávila Delgado, María Fernanda Schroeder Verdugo, María Esther Garza Moreno, Sonia Catalina Mercado Gallegos, María Guadalupe Jaramillo Villa, Maricruz Reyes Galicia, Norma Elena Rangel Pacheco, Minerva Marisol Sánchez Hernández, Norma Ponce Orozco, Liliam Mara Flores Ortega Rodríguez, María Gabriela Bardales Hernández, María del Carmen Guzmán Urbán, Silvana Ortiz Ortega, Elizabeth Flores Vázquez, Leticia Salas López, María Angélica Magaña Zepeda, José Luis Flores Méndez, María de Lourdes Flores Treviño, José Ignacio Duarte Murillo, Julio César Flemate Ruiz, Issa Salomón Juan Marcos, Dunia Eliane de la Vega Preciado, Marco Antonio González Valdez, Adriana Fuentes Téllez, José Noel Pérez de Alba, Carlos Humberto Castaños Valenzuela, José Ignacio Duarte Murillo, Teresita de Jesús Ramírez Hernández, Guiliana Guadalupe Quiroz Ávila, Carmen Julieta Torres Lizárraga, Ofelia Limón Robles, Lorena Gutiérrez Landavazo, Ramón Antonio Sampayo Ortiz, Carlos Bernardo Guzmán Cervantes, José Luis Contreras Rojas, Blanca Estela Gómez Carmona, María Mercedes León Andablo, María Elia Cabañas Aparicio, Micaela Rodríguez Zamora, Hermelinda Martínez Martínez, Alicia Concepción Ricalde Magaña, Lorenia Iveth Valles Sampedro, Angélica Rocío Melchor Vásquez, Francisca Elena Corrales Corrales, Martha Edith Vital Vera, Bárbara Gabriela Romo Fonseca, María de Lourdes Flores Treviño, Mirna Velázquez López, Blanca María Villaseñor Gudiño, Carolina Hernández Ortiz, Rodimiro Barrera Estrada, Miroslava Meza Virrueta, Diana zskarina Velázquez Ramírez, Minerva Castillo Rodríguez, José Pilar Moreno Montoya, María Concepción Ramírez Diez Gutiérrez, Elizabeth Vargas Martín del Campo, Francisca Rosario Arana Lugo, Leonor Romero Sevilla, Maribel Enríquez Ramírez, Ana María Gutiérrez Coronado (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma el artículo 425 de la Ley General de Salud, a cargo del diputado Mario Alberto Dávila Delgado, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito Mario Alberto Dávila Delgado, diputado federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional e integrante de la LXI Legislatura, con fundamento en las fracciones II del artículo 71 y III del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento

de la Cámara, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa por la que se adiciona una fracción V Bis al artículo 425, de la Ley General de Salud al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Organización Mundial de la Salud, ha dado la voz de alerta: más de 50 por ciento de los medicamentos se prescriben, dispensan o venden de forma inapropiada y la mitad de las personas enfermas los toman incorrectamente.

El organismo mundial afirma que el uso excesivo, insuficiente o indebido de las medicinas tiene efectos nocivos para la salud de las personas y constituye un desperdicio de recursos. Además, insiste la Organización Mundial de la Salud, OMS, más de la mitad de los países no aplican políticas básicas para fomentar el uso racional de los fármacos.

Entre los problemas más frecuentes, la OMS señala: el consumo de demasiados medicamentos (polifarmacia), uso excesivo de antibióticos e inyecciones; prescripción no ajustada a directrices clínicas y la automedicación inapropiada.

En los países en desarrollo, la proporción de pacientes tratados conforme a directrices clínicas es inferior a 40 por ciento en el sector público y de 30 por ciento en el sector privado, por ejemplo: la proporción de menores con diarrea aguda que reciben la rehidratación oral necesaria es inferior a 60 por ciento.

Más de 40 por ciento recibe antibióticos innecesarios. Entre el 50 y 70 por ciento de las personas con neumonía son tratadas con antibióticos apropiados, mientras que 60 por ciento de los pacientes con infecciones respiratorias altas de origen vírico reciben antibióticos innecesarios.

Consecuencias del uso impreciso

El uso incorrecto de los medicamentos ocurre en todos los países, lo cual es nocivo para los pacientes y representa un serio desperdicio de recursos. La OMS opina que las consecuencias son graves y ejemplifica:

1. Las reacciones adversas a los medicamentos originadas por su uso erróneo o por reacciones alérgicas pueden ser causa de enfermedad, sufrimiento y muerte.

2. El uso excesivo de antibióticos aumenta la resistencia a los antimicrobianos, prolonga las enfermedades y aumenta el número de medicamentos que dejan de ser eficaces para combatir las enfermedades infecciosas.

3. Entre 10 y 40 por ciento de los presupuestos sanitarios nacionales se gasta en medicamentos, dando origen al desperdicio de recursos.

4. El uso excesivo de medicamentos escasos contribuye a menudo al agotamiento de existencias y al aumento de los precios hasta niveles inasequibles, lo cual merma la confianza del paciente.

Para la OMS, una solución eficaz a este problema es la formación y supervisión de dispensadores de atención de salud y la educación de consumidores.

La presente iniciativa se centra en la preocupación de las estadísticas que arrojan el uso del medicamento **misoprostol** (conocido por su nombre comercial como Cytotec) y su efecto abortivo.

Misoprostol, Cytotec, es un medicamento que se utiliza como tratamiento en ciertos padecimientos gástricos y ha sido reemplazado últimamente por la preferencia al omeprazol por ser menos agresivo para el organismo. Sin embargo se ha utilizado erróneamente y sin prescripción médica como una herramienta alternativa al aborto quirúrgico siendo conocida como pastillas abortivas. El uso de Cytotec para estos fines resulta muy peligroso.

El efecto que produce Cytotec (misoprostol) es el de una serie de fuertes contracciones en el útero similares a las que se experimentan durante el parto cuando el organismo expulsa al bebé de manera natural.

Es muy frecuente la retención de restos placentarios lo cual se traduce en una emergencia médica.

Han existido muchos casos de hemorragias incontenibles o que han llegado tan tarde al hospital que ha sido imposible detener. Por otro lado, si la hemorragia no ha sido el problema, el aborto puede no completarse de modo que queden restos de tejido en el cuerpo de la mujer que se hizo mal el tratamiento y tenga que completarse con un legrado uterino. Esto sucede con frecuencia.

La Comisión Nacional Contra Riesgos Sanitarios en su quinto Boletín Informativo, relativo a la farmacovigilancia,

establece que el misoprostol es un análogo sintético de la prostaglandina E-1, está constituido por partes equivalentes de dos isómeros en equilibrio. Desde 1988, la *Food and Drug Administration*, de Estados Unidos de América lo aprobó para el tratamiento y prevención de las úlceras gástrica y duodenal asociadas con el uso de antiinflamatorios no esteroideos (AINES) (1-2). Establece que a la fecha, el misoprostol está aprobado para dicha indicación terapéutica, solamente.

Actualmente la Ley General de Salud establece en el artículo 226 lo siguiente:

Artículo 226. Los medicamentos, para su venta y suministro al público, se consideran:

I. Medicamentos que sólo pueden adquirirse con receta o permiso especial, expedido por la Secretaría de Salud, de acuerdo a los términos señalados en el capítulo V de este Título;

II. Medicamentos que requieren para su adquisición receta médica que deberá retenerse en la farmacia que la surta y ser registrada en los libros de control que al efecto se lleven, de acuerdo con los términos señalados en el capítulo VI de este título. El médico tratante podrá prescribir dos presentaciones del mismo producto como máximo, especificando su contenido. Esta prescripción tendrá vigencia de treinta días a partir de la fecha de elaboración de la misma.

III. Medicamentos que solamente pueden adquirirse con receta médica que se podrá surtir hasta tres veces, la cual debe sellarse y registrarse cada vez en los libros de control que al efecto se lleven. Esta prescripción se deberá retener por el establecimiento que la surta en la tercera ocasión; el médico tratante determinará, el número de presentaciones del mismo producto y contenido de las mismas que se puedan adquirir en cada ocasión.

Se podrá otorgar por prescripción médica, en casos excepcionales, autorización a los pacientes para adquirir anticonvulsivos directamente en los laboratorios correspondientes, cuando se requiera en cantidad superior a la que se pueda surtir en las farmacias;

IV. Medicamentos que para adquirirse requieren receta médica, pero que pueden resurtirse tantas veces como lo indique el médico que prescriba;

V. Medicamentos sin receta, autorizados para su venta exclusivamente en farmacias, y

VI. Medicamentos que para adquirirse no requieren receta médica y que pueden expendirse en otros establecimientos que no sean farmacias.

No podrán venderse medicamentos u otros insumos para la salud en puestos semifijos, módulos móviles o ambulantes.

Con base en lo anterior el artículo 227 establece que la Secretaría de Salud determinará los medicamentos que integren cada uno de los grupos a que se refiere el artículo anterior.

En la actualidad la demanda para adquirir dicho medicamento es muy alta, puesto que se utiliza para fines abortivos, su venta y suministro son de forma ilícita.

Se estima que la falta de normas claras hace que el uso indebido de este medicamento siga acrecentándose, por lo que con el fin de prevenir las consecuencias mortales de su uso, se ataque sancionando a su venta ilícita y clandestina.

En razón de lo anteriormente expuesto someto a consideración de esta honorable Asamblea la presente iniciativa del proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona una fracción V Bis al artículo 425, de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 425. Procederá la clausura temporal o definitiva, parcial o total según la gravedad de la infracción y las características de la actividad o establecimiento, en los siguientes casos:

I. a V. ...

V Bis. Cuando en el establecimiento se vendan o suministren los medicamentos a que se refiere la fracción IV, del artículo 226 de esta Ley, sin cumplir con los requisitos que la misma y sus reglamentos señalen;

VI. a VIII. ...

Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de abril de 2015.— Diputados: Mario Alberto Dávila Delgado, Yatziri Mendoza Jiménez, Francisca Rosario Arana Lugo, Martha Loera Arámbula, Jorge Alfredo Pérez Covarrubias, José Luis Contreras Rojas, Carlos Humberto Castaños Valenzuela, José Alfredo Botello Montes, Maribel Enríquez Ramírez, Ana María Gutiérrez Coronado, Leticia Salas López, Antonio Sansores Sastré (rúbricas).»

Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 123 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, 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El Estado desde su formación ha tenido como una de sus principales funciones velar por el bienestar, la justicia y la seguridad de sus ciudadanos en el llamado pacto social. Para cumplir con esta misión el Estado cuenta con las llamadas fuerzas armadas y los cuerpos policiacos.

A pesar de ello, nuestro país enfrenta problemáticas profundas en materia de seguridad, las cuales, fueron potenciadas por una errónea estrategia contra el crimen, promovida por la administración pasada, pero que se ha extendido a merced del gobierno actual.

La violencia en nuestro país ha llegado a niveles alarmantes, al punto que hemos superado en este rubro a países donde hay guerras civiles. En 2009, de 144 países que conforman la lista del Índice Global de la Paz, México quedó situado en el lugar 108, en una situación de violencia más aguda que la que viven Ruanda o el Congo.¹

El problema del crimen organizado es muy serio. Ha dejado según algunas fuentes, más de 100 mil muertos tan solo durante la pasada administración, y al arranque de la presente, algunos informes indican que van más de 1500 muertos.²

Para venir a complicar las cosas, el grado de infiltración del crimen organizado en corporaciones policíacas es grande, lo que en su momento justificó una “limpieza” del sistema policíaco. Para ello se realizaron múltiples operativos aplicando pruebas de control de confianza, cuyos procedimientos eran de dudosa rigurosidad científica (polígrafo), e igualmente de dudoso apego a los derechos humanos.

Estudios científicos, han demostrado que el polígrafo no es una fuente fidedigna que permita saber con certeza, si aquel que se somete a su uso está diciendo una verdad o una mentira. Lo más que este aparato permite conocer, es el grado de estrés y reacción nerviosa de las personas que se someten a esta prueba.

Sin embargo, el Estado mexicano, a través de los sistemas policíacos, ha hecho uso discrecional de este aparato en los exámenes de control de confianza, mediante el cual se somete a los interrogados a presiones que, en las más de las veces, parecieran procesos de tortura psicológica, por el grado de presión que se inflige a los aspirantes.

Estamos frente a una imagen surrealista; un gobierno que ha apostado por perseguir al crimen hasta las últimas consecuencias, con la sola misión de conseguir credibilidad y legitimidad, frente a una población que ha estado sufriendo un actitud sistemática de abuso de la autoridad o del poder.

Lo anterior permite pensar que lejos de purgar a las instituciones policiales de malos elementos vinculados al crimen organizado, parece que la delincuencia organizada tiene totalmente infiltrada a la dimensión gubernamental del Estado.

Sin duda, una policía confiable debe ser pilar de la seguridad, pero no podemos suponer que prácticas, como las re-

lacionadas con el ingreso, promoción y permanencia, dentro de las cuales se encuentran las de control de confianza, sirvan para despejar dudas respecto del perfil, la capacidad, la confiabilidad y la honorabilidad de los miembros de los cuerpos policíacos.

La confiabilidad de quienes procuran la seguridad de los mexicanos es vital, tomando en cuenta que el perfil y los conocimientos de los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de instituciones policiales, los hacen candidatos idóneos para ser cooptados por el crimen organizado.

Casos que corroboran lo anterior sobran; la organización criminal de “los Zetas”, es conocida por conformarse por desertores o ex militares. La operación “limpieza” del gobierno estadounidense destapó vínculos con el narco de parte de policías, militares y autoridades mexicanas de alto rango. Asimismo, en 2009, el Secretario de Seguridad Pública de Nuevo León, aseguró que el gobierno local ha perdido el control de casi la totalidad de los policías, los cuales ahora están bajo control de organizaciones delictivas, y aseveró que no es un asunto aislado de su entidad, sino que lo vive todo México.³

Casi 5 mil policías Causaron baja entre 2010 y 2013, la mayor parte de ellos fueron dados de baja por reprobar los exámenes de control de confianza; otros fueron arrestados por cometer delitos o por sus vínculos con organizaciones delictivas; otros más fueron ejecutados por estas mismas organizaciones o bien murieron en ejercicio de sus funciones; los menos renunciaron voluntariamente.⁴

Como en muchos programas gubernamentales que se llevan a cabo sin una adecuada investigación y preparación, el programa de depuración de los cuerpos policíacos ha traído consigo nuevas problemáticas no contempladas, y dista mucho de resolver el problema de fondo que sostiene la corrupción.

El año pasado Transparencia Internacional dio a conocer los resultados del nivel de percepción de corrupción en México y en el mundo. De 176 países nos situamos en el lugar 105 “junto con países como Argelia, Armenia, Bolivia, Gambia, Kosovo, Mali y Filipinas”. Por otro lado, ocho de cada diez mexicanos desconfía de los policías, en cambio 87 por ciento de los alemanes mira a su policía como una institución respetable, según Josef Isensee, profesor emérito de la Universidad de Bonn.

Lo cierto es, que las condiciones en que tienen que desarrollar su trabajo los policías mexicanos, lucen paupérrimas y denigrantes, puesto que ser policía no es nada prestigioso a los ojos de la población en general, y por otro lado, tienen múltiples problemas para preservar sus empleos (ya sea por despido o muerte principalmente), además de que en la mayoría de los casos sus ingresos simplemente son mediocres.

Para el 2010 el promedio del salario mensual de un policía mexicano era de 9250.28 pesos, que equivale a casi 544.13 euros. Empero, hay lugares donde los policías ganaban apenas poco más de 3500 pesos, como en el estado de Tamaulipas, que en relación al euro equivale a menos de 213 euros.

En contraste, en Alemania, por el mismo trabajo, el personal policiaco de mínimo rango promedio recibe entre 1700 y 2000 euros, es decir entre tres o cuatro veces más que un salario promedio de policía mexicano.

El bajo salario se conjuga a otro muy serio problema, la poca preparación y las bajas exigencias escolares para ingresar a la policía. En algunos cuerpos policiacos, particularmente los municipales, como el de Oaxaca, no piden nivel escolar mínimo, mientras que en Alemania, la escolaridad mínima para el ingreso a cualquier corporación policiaca es de nueve años.

No es de extrañar entonces que un gran número de policías se acerquen a las filas del crimen organizado, puesto que aunque son muchos los riesgos que pueden correr, las organizaciones criminales al menos pagan bien.⁵

Lo cierto es que las condiciones de trabajo de los cuerpos policiacos son en muchos sentidos muy desfavorables, ya que se desenvuelven en situaciones de alto riesgo y, sin embargo, tienen pocas garantías laborales respecto de otros sectores de trabajadores.

Esta situación laboral de los cuerpos policiacos, dista mucho de estar acorde con las condiciones de trabajo reconocidas para la clase trabajadora en el mismo artículo 123 Constitucional, el cual dice a la letra:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

...

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

...

B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

...

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

XI (IX, sic 05-12-1960). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal...

Por lo que ve a lo dispuesto en Convenciones internacionales sobre los derechos humanos laborales, se observa una notable diferencia entre los hechos y el papel. Derechos laborales elementales, como el derecho a huelga, seguridad en el trabajo, protección contra el despido, entre muchos otros, están vedados para quienes tienen por misión brindarnos la seguridad.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, organización a la que pertenecemos) y múltiples instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, reconocen como derechos fundamentales el derecho al trabajo, la pro-

tección contra el desempleo y la protección contra el despido.⁶

Según la misma OIT “la crisis mundial del empleo es uno de los riesgos más grandes para la seguridad en estos tiempos” ya que “Casi la mitad de la población del mundo vive con menos de 2 dólares al día. Y en demasiados lugares el hecho de tener un trabajo no es ninguna garantía de que será posible salir de la pobreza.”⁷

Al parecer, los compromisos firmados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos laborales, siguen siendo objeto del soslayo y la inobservancia, aun cuando forman parte importante de la retórica oficial.

Los ingresos de los trabajadores mexicanos, sin importar el tipo de labores, debe alcanzar para que ellos y sus familias vivan dignamente. Por otro lado, los trabajos deben desenvolverse en condiciones de higiene y seguridad para quien lo lleva a cabo.

Por ello, sabiendo de antemano que las labores de seguridad conllevan un alto riesgo, se deben garantizar todos y cada uno de los derechos laborales de los miembros de los cuerpos policiacos; sus familias tienen que estar protegidas; gozar de seguridad social; del derecho a la estabilidad laboral y a la protección contra el desempleo.

Lamentablemente, el Estado mexicano no ha cumplido a cabalidad sus obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos laborales consignados en el párrafo anterior.

De conformidad a lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados parte tienen la irremisible obligación, no solo de respetar, proteger y garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos humanos de los gobernados, sino de evitar que entre los mismos particulares se violen estos derechos.

Para ello, se deben investigar hasta las últimas consecuencias estas violaciones; se debe sancionar a los responsables y reparar el daño a las víctimas, finalmente, se deben adoptar medidas de todo tipo, como las de carácter legislativo, para garantizar que no se vuelvan a suscitar las violaciones a los derechos humanos correspondientes.

En este sentido, desde la trinchera del Poder Legislativo, se debe procurar una intensa actividad legislativa que persiga erradicar o reformar aquellos dispositivos, que puedan sig-

nificar un nicho por donde se puedan estar legalizando las violaciones a los derechos humanos de los gobernados.

Cuando de manera injustificada se cesa de sus funciones a algún trabajador, sin importar que se desarrolle en el sector público o privado, sin duda se está llevando a cabo un atropello. Sin embargo, la situación se agrava cuando una vez cesado de sus funciones el trabajador, no tiene permitido exigir la reinstalación en su puesto de trabajo.

En el caso de los elementos de los cuerpos policiacos que son removidos de su cargo de manera infundada e injustificada, la restricción para solicitar su reinstalación en su puesto de trabajo, una vez que el órgano jurisdiccional correspondiente haya declarado el carácter injustificado del despido, no solo viola sus derechos humanos laborales, sino que podría estar favoreciendo la consolidación de cúpulas corruptas en los cuerpos policiacos.

Si hubiera disputas por ejemplo, entre los elementos de seguridad que se quieran mantener imparciales o que cuenten con una experiencia importante y los nuevos ocupantes de los puestos de dirección en las instituciones de seguridad, al contar estos últimos con más poder e influencia, pueden pedir sin cortapisas la remoción o cese del trabajador, sabiendo de antemano que independientemente del sentido de la resolución que se dicte por los órganos jurisdiccionales en materia laboral, no procede la reinstalación del trabajador.

Entonces tenemos, que la no reinstalación del trabajador, puede ser un aliciente para procurar el establecimiento de redes de tráfico de influencias y de lealtades absolutas al líder de la corporación, que a la postre podrían significar encubrimiento y complicidad, en un escenario en el que las instituciones de seguridad han sido traspasadas recalcitrantemente por el principio mafioso. Cuando lo idóneo sería invertir en programas serios y eficientes de capacitación y de control de confianza.

El derecho al trabajo, va de la mano con la necesidad de las personas de contar con una fuente legal y digna para sostenerse social, económica y culturalmente, lo que se traduce correlativamente en una obligación del Estado de procurar el pleno empleo de sus gobernados.

Por ende, privar o negar el acceso al trabajo a cualquier persona, constituye una violación a sus derechos humanos más elementales. Esto mismo acontece, cuando una vez la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, re-

moción, baja, cese o cualquier otra forma de determinación del servicio fue injustificada, el estado solo está obligado a pagar la indemnización de más prestaciones a que tenga derecho sin que ningún caso proceda su reinstalación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido, boletínándose además a nivel nacional

Situación que a la vez puede ser considerada como discriminación, y por supuesto violatorio a los derechos humanos si caemos en cuenta que tal restricción solo afecta a los elementos de las fuerzas armadas, de los cuerpos policíacos y de los órganos de procuración de justicia, esto es a aquellos que convergen en la seguridad pública.

A pesar de que las personas necesitan una fuente de empleo para subsistir, el derecho al trabajo tiene otras correlaciones. Asumir que con una simple indemnización se resarcirán los daños ocasionados por el despido injustificado de que se fue objeto, impide vislumbrar que el trabajo no solo brinda ingresos monetarios a las personas, sino que es fuente de elementos no monetarios como: acceso a seguridad social, dignidad, estatus y tranquilidad.

La OIT dice respecto del “trabajo decente”:

El trabajo decente resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres.⁸

¿Qué podemos esperar cuando un trabajador, un servidor público, miembro de la dimensión gubernamental del Estado, y que tiene nada más ni nada menos, la función de garantizar la seguridad, la paz, la justicia y la tranquilidad de los gobernados es destituido injustamente?

Como se puede apreciar, se trata de un asunto no menor. Ciertamente es que en el escenario actual existen muchos malos policías y, por ende, se debe proceder a darlos de baja de inmediato. Pero ello no debe darse fuera del marco de respeto irrestricto a los derechos humanos laborales. Los elementos de los cuerpos de seguridad deben gozar de todos los derechos humanos laborales y sus garantías, como cualquier persona.

Por otro lado, la denegación de la reinstalación, podría estar fomentando el aumento exponencial de los despidos injustificados de los miembros de los cuerpos policíacos, de las fuerzas armadas y de los órganos de procuración de justicia, lo que significa importantes erogaciones de recursos públicos vía indemnizaciones, que todos nosotros pagamos con nuestros impuestos, inhibiéndoles además a ejercitar uno de los derechos más sagrados que tenemos como lo es el del trabajo, consagrado en el artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En febrero de 2012, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que “los policías sí tienen derecho a recibir todas las prestaciones, incluidas vacaciones, prima vacacional y aguinaldo, por despido injustificado.”⁹ Esto se traduce en fuertes gastos a cargo del Estado, que provienen del erario público.

Argumentación

La propuesta que se somete a consideración, consiste en reformar el segundo párrafo de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, con el objeto de hacer patente la obligación del Estado mexicano de hacer justicia y reinstalar en sus funciones a los agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de instituciones policíacas, que hayan sido separados, removidos, dados de baja o cesados de cualquier otra forma, cuando lo anterior haya sido declarado como despido injustificado por la autoridad correspondiente.

Como se vio anteriormente, hoy día, en el particular caso de los militares, y policías los hechos dan cuenta de los enormes riesgos de que son objeto y del acercamiento que pueden tener con fuerzas fácticas de corte ilegal, como los grupos de la delincuencia organizada.

Sin embargo, esto no debe ser impedimento para ajustar las normas vigentes a las nuevas demandas y compromisos que tenemos en materia de derechos humanos.

Las funciones que llevan a cabo este tipo de servidores públicos, que se encuentran en la médula de la organización estatal, tienen que ser bastión de justicia, dignidad y apego a los derechos humanos.

Ante la crisis de credibilidad de las instituciones; los estragos de una “guerra”, que dista mucho de darse por terminada, y ante una aguda crisis económica que afecta a los más desfavorecidos, resulta necesario que se fortalezca el

matiz humanitario del estado, garantizando el estado de derecho y la justicia.

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

Decreto por el que se reforma la fracción XIII del apartado b del artículo 123 constitucional

Único. Se reforma la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional en los términos siguientes:

Texto Vigente

Título Sexto Del Trabajo y de la Previsión Social

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(...)

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente.

Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida duran-

te la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

XI. (IX, sic 05-12-1960). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes.

Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conci-

liación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

XIII Bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social

Reforma Propuesta

Título Sexto Del Trabajo y de la Previsión Social

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(...)

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente.

Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

XI (IX, sic 05-12-1960). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes.

Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un

peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho conforme a la ley, y si el afectado así lo decide, se procederá a su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

XIII Bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Transitorios

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

Notas:

1 Kraus, Arnoldo, Violencia en México, *La Jornada* [en línea], 08 de diciembre 2012, <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/12/index.php?section=opinion&article=018a2pol>, 05 de febrero de 2013.

2 Tapia, Jonathan, Crimen organizado controla a policías: SSP Nuevo León, *El Universal* [en línea], 01 septiembre 2009, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/623676.html>,

3 Staff Sexenio, Causan Baja casi 5 mil policías, Sexenio Nuevo León [en línea], 31 de enero 2013, <http://www.sexenio.com.mx/nuevoleon/articulo.php?id=15614>, 05 de febrero 2013.

4 Pérez Cázares, Martín Eduardo, La protección socio jurídica laboral de los policías en México, [en línea] <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/jurjal/jurjal01/123.pdf>, 05 de febrero 2013.

5 Canessa Montejo, Miguel F., Los Derechos Humanos Laborales: el núcleo duro de los derechos (core rights) y el ius cogens laboral, *Revista del Ministerio del Trabajo y asuntos sociales* [en línea], N° 72, http://www.europeanrights.eu/public/commenti/canessa_testo.pdf, 31 de enero de 2013.

6 OIT, Desarrollo económico y social, [en línea]: <http://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/lang-es/index.htm>, consultado el 30 de enero de 2013.

7 OIT, Trabajo decente, [en línea] <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>, visto el 30 de enero 2013.

8 Notimex, Deben policías recibir prestaciones por despido injustificado, *Milenio* [en línea], 1 de febrero de 2012.

9 <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/239076cc32f46488152b99ef7b285e4f>, 31 de enero de 2012.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de abril de 2015.—
Diputados: José Francisco Coronato Rodríguez (rúbrica).»

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

LEY FEDERAL DE PRODUCCION, CERTIFICACION Y COMERCIO DE SEMILLAS

«Iniciativa que reforma el artículo 15 de la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas, a cargo del diputado Álvaro Martínez García, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Álvaro Martínez García, diputado federal del Partido Revolucionario Institucional, en la LXII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo al artículo 15 de la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas, para incluir en la planeación de producción de insumos que respondan a las necesidades de las regiones del país.

Exposición de Motivos

Las semillas son un elemento indispensable para la producción agropecuaria. La ley mexicana en la materia define a la semilla como “la que se obtiene del fruto después de la fecundación de la flor, los frutos o partes de éstos, así como partes de vegetales o vegetales completos que se utilizan para la reproducción y propagación de las diferentes especies vegetales. Para efectos de esta ley, quedan excluidas las semillas de especies y subespecies silvestres y forestales por estar reguladas en la ley de la materia” (fracción VIII del artículo 3 de la Ley sobre la Producción, Certificación y Comercio de Semillas).

Existen disposiciones sobre las semillas en la Ley Federal de Variedades Vegetales, en la Ley sobre la Producción, Certificación y Comercio de Semillas y en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. La principal entidad gubernamental de poner en práctica las disposiciones legislativas es la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Sagarpa, y su área especializada, el Servicio Nacional de Certificación de Semillas, SNCS.

De manera específica para las acciones de política pública, en la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas se mandata el establecimiento del Sistema Nacional de Semillas, de la política de semillas y del programa nacional de semillas. Respecto al programa es necesario remitirse al artículo 15 de la Ley Federal de

Producción, Certificación y Comercio de Semillas, donde se establece que el Programa Nacional de Semillas tendrá carácter especial conforme a la Ley de Planeación y establecerá entre otros aspectos, las líneas de política, objetivos, metas, estrategias y acciones en materia de semillas. Este importante instrumento de planeación que sería de gran utilidad en la atención a la problemática de la producción de alimentos y en el ejercicio del derecho a la alimentación establecido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, en la legislación para el sector rural no se incluyen disposiciones para la atención diferenciada de los productores, si bien esta disposición se integra dentro de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, no forma parte de las otras leyes secundarias del sector rural.

Objetivo de la iniciativa

Establecer que haya un programa regionalizado sobre insumos para la producción agrícola que responda a las necesidades de los productores en sus condiciones particulares. Esto implicaría modificar la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas, particularmente el artículo 15 para incluir disposiciones sobre la producción de semillas que atiendan las necesidades de los productores según las características de las regiones en el país, incluyendo a los pequeños productores.

Texto vigente

Capítulo III

De la política en materia de semillas

Artículo 15. El Programa Nacional de Semillas tendrá carácter especial conforme a la Ley de Planeación y establecerá entre otros aspectos, las líneas de política, objetivos, metas, estrategias y acciones en materia de semillas.

Texto propuesto

Capítulo III

De la política en materia de semillas

Artículo 15. El Programa Nacional de Semillas tendrá carácter especial conforme a la Ley de Planeación y establecerá entre otros aspectos, las líneas de política, objetivos, metas, estrategias y acciones en materia de semillas.

Establecer un programa regionalizado sobre insumos para la producción agrícola que responda a las necesidades de los productores en sus condiciones particulares, con el objetivo de incluir disposiciones sobre la producción de semillas que atiendan las necesidades de los productores según las características de las regiones en el país, incluyendo a los pequeños productores.

En razón de lo expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un párrafo al artículo 15 de la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas

Artículo Único: Se adiciona un párrafo al artículo 15 de la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas.

Artículo 15. El Programa Nacional de Semillas tendrá carácter especial conforme a la Ley de Planeación y establecerá entre otros aspectos, las líneas de política, objetivos, metas, estrategias y acciones en materia de semillas.

Establecer un programa regionalizado sobre insumos para la producción agrícola que responda a las necesidades de los productores en sus condiciones particulares, con el objetivo de incluir disposiciones sobre la producción de semillas que atiendan las necesidades de los productores según las características de las regiones en el país, incluyendo a los pequeños productores.

Transitorio

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

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a los 23 días del mes de abril de 2015.— Diputados: Álvaro Martínez García, Francisca Elena Corrales Corrales, Dulce María Muñoz Edith Avilés Cano, José Pilar Moreno Montoya, Maricruz Reyes Galicia, Carmen Julieta Torres Lizarraga, María Guadalupe Jaramillo Villa (rúbricas).»

Se remite a la Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma los artículos 55, 58 y 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Rangel Espinosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, José Rangel Espinosa, a nombre de mis compañeras y compañeros diputados integrantes del Grupo Parlamentario del PRI de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, fracción I, 77, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga la fracción II y adiciona las fracciones VIII, IX, X y XI del artículo 55, reforma el artículo 58, deroga la fracción II y adiciona las fracciones VIII, IX, X y XI, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Ser electos por los ciudadanos de nuestro país para ocupar los cargos de Presidente de la Republica, Senador y Diputado Federal, son de las más altas designaciones que cualquier mexicano que tenga la vocación de servicio puede alcanzar, es por ello, que para ser merecedor de dichas designaciones sus aspirantes deberán de contar con requisitos los cuales evitarán improvisaciones que anteriormente conllevaban perjuicio al debido desempeño de sus funciones al detentar sus cargos, ya sea por una falta de preparación académica suficiente, experiencia en el servicio público y honorabilidad o buena reputación.

Es por ello, que con la presente iniciativa se busca la profesionalización de quienes aspiren a los cargos de elección popular en el ámbito federal, sin trastocar los derechos fundamentales de los ciudadanos mexicanos para votar y ser votados.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de

Decreto que deroga la fracción II y adiciona las fracciones VIII, IX, X y XI del artículo 55, reforma el artículo 58, deroga la fracción II y adiciona las fracciones VIII, IX, X y XI, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55

I. ...

II. Derogado.

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. Poseer Título y cédula Profesional, expedidos por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IX. Tener al día de la elección, como mínimo cinco años de experiencia comprobada dentro de la administración pública en cualquiera de sus tres órdenes de gobierno;

X. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y

XI. No encontrarse al día de la elección, inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión por autoridad administrativa federal competente.

Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, **excepto el de los años de experiencia en el servicio público, que será de diez años.**

Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

I. ...

II. ...

III. Derogado

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. Poseer Título y Cédula Profesional, expedidos por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

XI. Tener al día de la elección, como mínimo diez años de experiencia comprobada dentro de la administración pública en cualquiera de sus tres órdenes de gobierno;

XII. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y

XIII. No encontrarse al día de la elección, inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión por autoridad administrativa federal competente.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2015.— Diputados: José Rangel Espinosa, Carmen Julieta Torres Lizarraga, Dulce María Muñiz Martínez, Edith Avilés Cano, Francisca Elena Corrales Corrales, José Pilar Moreno Montoya, María Guadalupe Jaramillo Villa, Maricruz Reyes Galicia (rúbricas).»

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

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma el artículo 77 Bis 5 de la Ley General de Salud, a cargo del diputado Juan Jesús Aquino Calvo, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, diputado Juan Jesús Aquino Calvo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I del inciso B) del artículo 77 Bis 5 de la Ley General de Salud, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo con el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos los mexicanos, tienen derecho a la protección de la salud y de conformidad con artículo 77 Bis 1, a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud (mejor conocido como Seguro Popular), sin importar su condición social; entendiéndose por protección social en salud, como un mecanismo por el cual el Estado garantiza el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de su utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud.

Ahora bien, el Seguro Popular fue creado para brindar protección financiera a la población no derechohabiente, mediante un esquema de aseguramiento de salud, público y voluntario, a través de la consolidación de recursos provenientes de diversas fuentes, a fin de financiar el costo de los servicios de salud para la población que lo requiera.

Es coordinado por el gobierno federal, a través de la Comisión Nacional de Protección social en Salud (CNPSS) y operado por los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPSS), con el apoyo de los servicios Estatales de Salud.

Asimismo, resulta casi imposible ignorar el crecimiento y la demanda que ha tenido en los últimos años, ya que en el tiempo que lleva funcionando se ha convertido en el tercer pilar que provee atención médica a la sociedad mexicana, además del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y

del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Este seguro está diseñado para proveer de atención médica a la población más vulnerable, entre los que podemos señalar: a familias de escasos recursos, los que no perciben un salario de forma fija, los que trabajan por cuenta propia como: productores del campo, comerciantes, profesionistas independientes, amas de casa, estudiantes y todos los dedicados al comercio informal; mismos que son candidatos idóneos al no contar con un servicio médico del nivel que proporcionan instituciones de seguridad social como el IMSS, el ISSSTE, la Sedena, etc., además de que les garantiza una cobertura familiar en 274 servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios.

Sin embargo, el Seguro Popular ha estado sujeto a constantes críticas, en razón del destino de los recursos y de la forma de la prestación de los servicios de salud. En este sentido y frente a las múltiples quejas, denuncias y críticas de la población, de la opinión pública, de los investigadores, pero sobretodo, de los derechohabientes, de los afiliados al Seguro Popular, hacia el sector salud en relación con que éste enfrenta problemas graves de desabasto de medicamentos y de negligencia médica.

Debe ser una responsabilidad del gobierno con la población más necesitada y no un programa de promoción, pues la salud es una de las garantías individuales que tienen todos los mexicanos.

Lo que resulta necesario que se garantice la capacidad de insumos y del suministro de medicamentos, coartar que los recursos realmente sean erogados para lo que fueron destinados, es por ello que someto a la consideración de la soberanía el siguiente

Decreto

Único. Se reforma la fracción I del inciso B) del artículo 77 Bis 5 de la Ley General de Salud, con el ánimo de que la capacidad de insumos y del suministro de medicamentos en el Sistema de Protección Social en Salud sea garantizada para su oferta oportuna y de calidad.

Artículo 77 Bis 5...

B)...

I. Proveer los servicios de salud en los términos de este Título y demás disposiciones de esta Ley, así como de

los reglamentos aplicables, disponiendo de la capacidad de insumos y **garantizando** el suministro de medicamentos necesarios para su oferta oportuna y de calidad

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2015.— Diputados: José Luis Contreras Rojas, Jorge Alfredo Pérez Covarrubias, Juan Jesús Aquino Calvo, Carlos Humberto Castaños Valenzuela, José Alfredo Botello Montes, Maribel Enríquez Rodríguez, Ana María Gutiérrez Coronado, Leticia Salas López, Yatziri Mendoza Jiménez, Francisca Rosario Arana Lugo, Antonio Sansores Sastré (rúbricas).»

Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en estrecha relación con los diversos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Organización Mundial de la Salud define a la discapacidad como toda restricción o ausencia, debido a una deficiencia de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano y la cual es causada o agravada por el entorno económico y social.

En este sentido, de acuerdo con la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud, presentada en año dos mil uno, las personas con discapacidad “son aquellas que tienen una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales y que al interactuar con distintos ambientes del entorno social pueden impedir su participación plena y efectiva en igualdad de condiciones a las demás”.

Actualmente, más de mil millones de personas viven en todo el mundo con alguna forma de discapacidad, es decir, alrededor del 15% de la población mundial (según las estimaciones de la población mundial en el año dos mil diez). Esta cifra es superior a las estimaciones previas de la Organización Mundial de la Salud, correspondientes al año de mil novecientos setenta, que eran de aproximadamente un 10%.

Según la Encuesta Mundial de Salud, cerca de setecientos ochenta y cinco millones de personas (15.6%) de quince años y más, viven con discapacidad, mientras que el proyecto sobre la Carga Mundial de Morbilidad, estima una cifra próxima a los novecientos setenta y cinco millones (19.4%).

En este sentido, la Encuesta Mundial de Salud señala que, del total estimado de personas con discapacidad, ciento diez millones (2.2%) tienen dificultades muy significativas de funcionamiento; mientras que la Carga Mundial de Morbilidad estima en ciento noventa millones (3.8%) las personas con una “discapacidad grave” (el equivalente a la discapacidad asociada a afecciones tales como la tetraplejía, depresión grave o ceguera).

Por otra parte, sólo la Carga Mundial de Morbilidad mide las discapacidades infantiles (0-14 años), con una estimación de noventa y cinco millones de niños (5.1%), trece millones de los cuales (0.7%) tiene “discapacidad grave”.

En nuestro país, al año dos mil diez, las personas que tienen algún tipo de discapacidad son cinco millones setecientos treinta y nueve mil doscientos setenta, lo que representa el 5.1% de la población total.¹

En este orden de ideas, si actualmente es preocupante las cifras mencionadas en párrafos precedentes; en años venideros, la discapacidad será un motivo de preocupación aún mayor, pues su prevalencia aumentará, debido a que la población está envejeciendo y el riesgo de discapacidad es superior entre los adultos mayores, y también al aumento

mundial de enfermedades crónicas tales como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y los trastornos de la salud mental;² consecuentemente, este sector de la población debe ser considerado como prioritario para el Estado Mexicano, lo cual hasta la fecha no es así.

Lo anterior, ya que si bien es cierto que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tutela a las personas con discapacidad; igualmente cierto es que la misma se encuentra enfocada a la prohibición de la discriminación de este sector de la población, de acuerdo a la siguiente cronología.

El martes catorce de agosto del año dos mil uno se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1º...”, mediante el cual se estipuló la prohibición de toda discriminación motivada entre otras, por las capacidades diferentes.

En este sentido, el día cuatro de diciembre del año dos mil seis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “decreto por el que se reforma el artículo 1º., párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en donde se adoptó el término “personas con discapacidad”, ya que según la Organización Mundial de la Salud, capacidades diferentes las tenemos todos.

Asimismo, mediante decreto publicado el día viernes diez de junio el año dos mil once, fue reformado el multirreferido artículo primero de la Carta Magna; sin embargo, el tema de las personas con discapacidad quedó intacto.

Consecuentemente, como se puede apreciar con las breves semblanzas mencionadas en párrafos precedentes, respecto a las reformas al artículo primero de la Constitución General; únicamente se tutela la prohibición a la discriminación por las discapacidades, dejando a un lado los principios de la Carta de las Naciones Unidas, que proclaman que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

Asimismo, el Estado mexicano demerita la importancia que revisten los principios y las directrices que figuran en el Programa de Acción Mundial para los Impedidos y en las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad; ya que no contempla en su máxima ley, una política de previsión, rehabilitación, integración social y acceso a los Derechos Humanos, des-

tinados a dar una mayor igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad.

Consecuentemente, al ser el Estado mexicano miembro de la Organización de las Naciones Unidas, debe de respetar las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1993, la cual si bien es cierto, que no es un instrumento jurídicamente vinculante; igualmente cierto es, que representan el firme compromiso moral y político de los gobiernos respecto de la adopción de medidas encaminadas a lograr la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

Por lo tanto, la finalidad de esta reforma es garantizar que niñas y niños, mujeres y hombres con discapacidad, en su calidad de miembros de sus respectivas sociedades, puedan tener los mismos derechos y obligaciones que los demás.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

Decreto, que reforma el primer párrafo del artículo 4o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 4o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia, **asimismo garantizará a las personas con discapacidad, una política de previsión, rehabilitación, integración social y acceso a los Derechos Humanos reconocidos por esta Constitución.**

(...)

Artículos Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión tendrá ciento ochenta días a partir del día de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, para armonizar las leyes secundarias.

Cuadro Comparativo

Texto vigente

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

(...)

Texto propuesto

“Artículo 4º.El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia, **asimismo garantizará a las personas con discapacidad, una política de previsión, rehabilitación, integración social y acceso a los Derechos Humanos reconocidos por esta Constitución.**

(...)

Notas:

1 Inegi. Censo de Población y Vivienda 2010, Cuestionario ampliado. Estados Unidos Mexicanos/Población con discapacidad.

2 Informe mundial sobre la discapacidad, de la Organización Mundial de la Salud.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2015.— Diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez (rúbrica).»

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

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, a cargo del diputado Roberto Jiménez del Ángel, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

El suscrito, Roberto Jiménez del Ángel, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXII legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Po-

lítica de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan un párrafo al artículo 51 Bis 3 y el artículo 54 Bis a la Ley General de Salud, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

El derecho a la salud está consagrado en el artículo 4o. de la norma suprema: “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”.

Se desprende entonces la obligación del Estado en sus tres órdenes de gobierno, de proporcionar los servicios médicos necesarios y suficientes y hacer posible el mandato de la Carta Magna. Operativamente ese compromiso se extiende a las instituciones de salud públicas y privadas (en el ámbito de su responsabilidad), de atender a cada paciente con pleno respeto, con un trato personal y digno, sin discriminación alguna y en un ambiente transparente.

A continuación se expone un panorama de la estructura de los servicios de salud en México:

Hay poco más de 3 mil hospitales privados, de los cuales 3 por ciento tiene 50 camas o más.

Cuentan con

- 34 mil 467 camas censables.
- 4 mil 961 quirófanos. En cada uno se realizan 0.5 intervenciones por día, en promedio.
- Reportan una ocupación de 33.3 por ciento, en promedio.
- Los médicos atienden 0.6 consultas diarias en promedio.
- Consultas atendidas por consultorio general al día: 3.6.

En contraste, las instituciones públicas de salud tienen alrededor de 2 mil hospitales.

Cuentan con:

- 85 mil 656 camas censables.
- 3 mil 594 quirófanos. En cada uno se realizan 2.8 intervenciones por día, en promedio.
- Reportan una ocupación hospitalaria de 76.3 por ciento en promedio.
- Los médicos atienden 7.5 consultas diarias en promedio.
- Consultas atendidas por consultorio general al día 26.8 por ciento.¹

A casi 20 años de su creación, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Conamed) no ha logrado ser la instancia idónea para dar solución al conflicto surgido entre paciente y médico, porque adolece de facultades que le permitan obligar a los prestadores de los servicios sanitarios (médicos e instituciones), a someterse a los procedimientos de investigación previstos para el organismo, derivados de quejas o denuncias formuladas por el usuario que se considera afectado en su salud por errores o negligencias. Tampoco cuenta con instrumentos jurídicos o mecanismos que garanticen el cumplimiento y seguimiento de sus resoluciones. Esta entidad fue instituida para oír, asistir, apoyar en demanda de justicia a los pacientes víctimas de una irresponsabilidad médica, tal como lo señala el decreto de su nacimiento.

La razón de ser de la Conamed y su alto costo como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud es precisamente como señala la exposición de motivos de su reglamento: ante la gran incidencia de reclamaciones por responsabilidad médica, que en su gran mayoría quedan impunes porque las instancias judiciales no son accesibles por su alto costo a la mayoría de los mexicanos.

Con el nacimiento del ente en cita se estableció una vía administrativa, para que oiga a los afectados y llame a los prestadores de los servicios médicos responsables para que informen y contesten las acusaciones, valorando cada caso. Sin embargo, se ha cuestionado la eficiencia y la efectividad con que ha operado este organismo, ya que se tiene la percepción de que no ha cumplido con los objetivos que propiciaron y motivaron su creación.

Las instalaciones de la Conamed están cada día más vacías porque la mala fama ha cundido y, a pesar de que los servicios médicos en salud pública van de picada, los usuarios afectados no van a perder el tiempo al presentar una reclamación que no será atendida con objetividad, imparcialidad y honradez.

La superestructura de la Conamed consignada en el artículo 3 de su reglamento, incluye además del Comisionado Nacional una subcomisión médica y otra jurídica además de ocho direcciones generales que en conjunto simulan el cumplimiento de una misión básica, que no sólo cuesta dolor y sufrimiento al pueblo sino además absorbe el presupuesto de salud indispensable en otras áreas de esa dependencia. Con ello se eroga un gasto que no es justificable, porqué de las facultades de esta instancia administrativa no se desprende la potestad de imponer sanciones legales a los médicos que han incurrido en negligencia médica ocasionando con ello un dolor físico y moral al paciente y sus familiares.

De acuerdo con los datos emitidos por la Conamed, de cada 100 quejas interpuestas por presunta negligencia médica en el país, sólo 2 concluyen con fallos contra el doctor investigado. Ello representa un porcentaje demasiado bajo.²

Otro dato que capta la atención es que de los dictámenes concluidos por especialidad se contabilizaron 174 casos donde se pudo comprobar la mala práctica de médicos, especialmente, en casos de cirugías; pero no todos llegaron a un fallo,³ no hay conclusión por lo que se genera impunidad e incertidumbre en los usuarios, no atribuibles al órgano sino a la ausencia de facultades para investigar los asuntos en particular.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es la instancia más denunciada, con mil 88 expedientes. Le sigue en orden el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con 319 casos. En tercer sitio corresponde a los consultorios privados, que acumulan 287 inconformidades, lo cual equivale a 14 por ciento de los asuntos iniciados en 2013.⁴

El paciente tiene derecho a un trato digno, a ser informado de manera clara y a que no se le niegue el servicio, sin embargo cuantas ocasiones se publica en los medios masivos de comunicación la negativa de otorgar los servicios médicos, tanto en instituciones privadas como en las públicas, a los enfermos, pacientes, accidentados; o a mujeres que es-

tán a punto de que nazca su hijo, o que el parto se presentó en los pasillos del hospital o que nació en el taxi, porque no recibió de manera oportuna la atención médica o que de plano no nació vivo.

Procurar o prevenir antes que sancionar. Con la presente iniciativa se propone incorporar a la dependencia una serie de facultades o atribuciones que vienen a fortalecer y complementar la función de órgano garante del buen servicio de salud, que la convierta en una Institución con capacidad de proporcionar al usuario de los servicios médicos asesoría jurídica cuando no se le ha querido atender o que se le proporciona atención médica de manera negligente, por parte de las instituciones que prestan los servicios hospitalarios, o cuando un facultativo le suministra un servicio clínico apartado de la ética profesional, y que por tal motivo le causó un daño o se alteró a su salud que en muchas ocasiones es irreversible.

La seguridad del paciente es un componente tan importante que la Organización Mundial de la Salud ha promovido a escala internacional la necesidad inexcusable de que la investigación comprenda las siguientes facetas: a) determinar la magnitud del daño y el número de tipos de eventos adversos que perjudican a los pacientes; b) entender las causas fundamentales de los daños ocasionados a los pacientes; c) encontrar soluciones para conseguir que la atención médica sea más segura; y d) evaluar las repercusiones de las soluciones en situaciones de vida real.

Muchos y muy variados son los factores que contribuyen al mal funcionamiento de los servicios de salud en México, dentro de los que se encuentran el mal estado de las infraestructuras y del equipo, la irregularidad en el suministro y calidad de medicamentos, además de una actuación deficiente del personal médico, operativo, técnico y administrativo.

La Conamed tiene facultades para fungir tan sólo como un remedio o auxilio jurídico por ejemplo en la fracción IV del artículo 4o. del decreto por el que se crea dispone que ésta puede actuar como árbitro bajo la modalidad de amigable composición para tratar de conciliar los intereses del enfermo y prestador de los servicios médicos, lo que limita por mucho su actuación.

Respecto a esta figura jurídica de solución de conflictos es oportuno señalar que en realidad no es una forma de impartir justicia pues el amigable componedor no va a dictar una resolución conforme a derecho que ponga fin a la con-

troversia, sino que tan solo se va a limitar a proponer a las partes alternativas de solución, mismas que pueden ser aprobadas o no, en la inteligencia de que si una de las alternativas es aprobada por ambas partes, entonces de común acuerdo la adoptan y ellos mismos ponen fin al conflicto, pero de ninguna manera los sujetos del conflicto se someten a la potestad del componedor, ni éste tiene facultad alguna para emitir una decisión que los vincule.

La función de la Conamed consiste, en que una vez recibida la noticia que contenga la queja por negligencia médica, los argumentos que formulen dentro del procedimiento el médico y el paciente, se conserven dentro de parámetros de respeto mutuos, buscando equilibrar sus posiciones a fin de eliminar la posibilidad de que alguno de ellos ejerza, en detrimento del otro, las ventajas que en determinado momento podrían otorgarle una mejor condición social, cultural, económica o intelectual.

Pero el organismo no tiene potestad para hacer efectivo el cumplimiento de sus laudos o resoluciones, de lo que se trata es de mejorar la calidad de los servicios de salud lo que implica que en la propuesta legislativa que se plantea, se busca el fortalecimiento del arbitraje médico, porque aparte de permanecer el actual esquema se vigoriza ampliando el espectro para que emita recomendaciones y se apliquen sanciones por conducto de la Secretaria de Salud cuando exista responsabilidad por error o negligencia médica, o en su caso se proceda a dar la participación a la autoridad competente para que proceda conforme a su investidura.

Esta propuesta tiene por objeto reducir la impunidad galopante que en materia de servicios de salud se produce en todos los sentidos, porque actualmente, la comisión es incapaz de imponer sanciones a los infractores, su función solo se reduce a emitir una mera opinión concepto que dada su naturaleza se puede o no retomar o considerar, pero nunca o en ninguno de los casos obedecer.

Argumentación

La iniciativa que se propone tiene sus bondades y virtudes, se puede estar de acuerdo o no con ella, pero es conveniente argumentar que existen entes que tienen atribuciones como las de emitir recomendaciones e imponer sanciones como se propone con la presente iniciativa para a la Conamed.

En ese sentido, conviene citar como ejemplo la **Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente**, cuyo artículo 1o. establece:

La presente ley es de orden público, de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, a fin de garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, mediante la asesoría, representación y defensa, **recepción de quejas y emisión de recomendaciones** en los términos que este ordenamiento establece.

Como se aprecia, cuenta con funciones de **asesoría, representación y defensa, recepción de quejas y emisión de recomendaciones**, pero únicamente en materia fiscal.

Para fortalecer el argumento anterior cito otro ejemplo: la **Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, cuyo artículo 11** establece que la Comisión Nacional de Protección a los Usuarios de los Servicios Financieros tendrá las siguientes atribuciones

XXI. Imponer las sanciones establecidas en esta ley;

XXXVIII. Imponer sanciones administrativas en el ámbito de su competencia por infracciones a las leyes que regulan las actividades e Instituciones Financieras, sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas;

Dicha dependencia funciona e impone sanciones administrativas con demasiada frecuencia;

Otra de las instancias que se citan es

a) **La Procuraduría Federal del Consumidor**

Ley Federal de Protección al Consumidor

Artículo 24. La procuraduría tiene las siguientes atribuciones:

I. ...

X. Actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos;

XI. Celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de esta ley; **(esto es conciliación)**

XVI. Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores y, en su caso, emitir dictámenes en donde se cuantifiquen las obligaciones contractuales del proveedor, conforme a los procedimientos establecidos en esta ley;

(Que no es otra cosa que la conciliación de intereses entre las partes)

XVII. ...

XIX. Aplicar las sanciones y demás medidas establecidas en esta ley, en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y demás ordenamientos aplicables;

(Como se propone en la iniciativa de mérito)

XXII. Coadyuvar con las autoridades competentes para salvaguardar los derechos de la infancia, adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas; y

Como se observa tiene la facultad de sancionar.

También desahoga un procedimiento de conciliación, como marca el artículo 114:

Artículo 114. El conciliador podrá en todo momento requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación, así como para el ejercicio de las atribuciones que a la Procuraduría le confiere la ley. Asimismo, podrá acordar la práctica de diligencias que permitan acreditar los hechos constitutivos de la reclamación. Las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe.

El conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en tres ocasiones. Asimismo, podrá requerir la emisión de un dictamen a través del cual se cuantifique en cantidad líquida la obligación contractual.

En caso de que se suspenda la audiencia, **el conciliador** señalará día y hora para su reanudación, dentro de los quince

días siguientes, donde en su caso, hará del conocimiento de las partes el dictamen correspondiente, las cuales podrán formular durante la audiencia observaciones al mismo.

La procuraduría podrá emitir un acuerdo de trámite que contenga el dictamen a que se refieren los párrafos anteriores, que constituirá título ejecutivo no negociable a favor del consumidor, siempre y cuando la obligación contractual incumplida que en él se consigne sea cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial, ante la que el proveedor podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes.

La Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente también **tiene funciones de conciliación y de emisión de recomendaciones**, como lo disponen los artículos siguientes de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente:

Artículo 196. Cuando una denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente **podrá sujetar la misma a un procedimiento de conciliación**. En todo caso, se deberá escuchar a las partes involucradas.

Artículo 198. La formulación de la denuncia popular, **así como los acuerdos, resoluciones y recomendaciones** que emita la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, no afectarán el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que pudieran corresponder a los afectados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

Ley Federal del Trabajo

Procuraduría de la Defensa del Trabajo

Artículo 530. La Procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene las funciones siguientes:

I. Representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo;

II. Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato; y

III. Proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas.

(Como se desprende atiende a un procedimiento de conciliación.)

Ley Agraria

Procuraduría Agraria

Artículo 136. Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

I. Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias;

II. Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley;

III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;

IV. a X. ...

Luego de los argumentos vertidos podríamos colegir, que lo ideal es generar los instrumentos jurídicos para incorporarlos a la Conamed para que realmente se constituya en una instancia que tenga toda la potestad pública con la cual sus determinaciones sean observadas y cumplidas por los ciudadanos y los prestadores de los servicios de salud.

Ante el escenario expuesto, urge modificar el instrumento jurídico que regula la actuación de la comisión y, por ende, crear una estructura legal que permita ampliar su radio de acción, como se ha multiplicado generar una instancia con capacidades suficientes para responder a los reclamos sociales.

Si se apuesta por lo contrario, es decir, que se mantenga al organismo en el actual esquema quedaría condenada a ser

una autoridad de “caricatura” o “sin dientes”, como una instancia de amigable composición a la que las partes en conflicto acuden de buen voluntad, si la tienen, sin embargo es del dominio público que la parte contra la cual se endereza la queja o reclamación, jamás se somete al procedimiento arbitral.

En otro de los casos, la Conamed emite un dictamen u opinión técnica, respecto a los asuntos que en concreto se ponen a su conocimiento, de tal forma que el afectado por esa negligencia médica tendrá que acudir a otras instancias legales en busca de justicia lo que prolonga el martirio, porque el precitado dictamen solo fungirá como prueba en el caso de que el asunto se someta al conocimiento de las autoridades jurisdiccionales.

Cuando los afectados formulan su queja ante esa instancia, se les cuestiona sobre si ya acudieron a otra dependencia como puede ser el Ministerio Público a iniciar su averiguación previa, si la respuesta es positiva, la Conamed se declara incompetente y da por terminado el asunto. Luego entonces, a los usuarios de los servicios médicos se conculcan las garantías consignadas en los artículos 4o. y 17 de la Carta Magna, que corresponden al derecho a la salud y la de una pronta y expedita procuración de justicia.

Es del dominio público que hay gran número de incidencias o reclamaciones por responsabilidad médica, que en su gran mayoría quedan impunes porque los usuarios médicos no encuentran una dependencia que verdaderamente los apoye, oriente y proteja, esa condición coadyuva para en la especie sean pocas las personas que deciden iniciar una queja o presentar una denuncia penal por la deficiente o errónea atención clínica recibida.

Atento a lo anterior, vale plantear que debido a que en la actualidad la Conamed no tiene imperio para ejecutar las resoluciones que emite, las partes deben acudir ante otra instancia como es la judicial para que sea ésta quien considere u ordene la ejecución del laudo, en el entendido de que el juez no podrá negarse a su ejecución a menos que exista una violación notoria al orden público mexicano.

Las limitaciones legales de la comisión explican que muchas denuncias sean presentadas ante otras instancias como los órganos internos de control e incluso la autoridad judicial. En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las quejas relacionadas con la salud representan 30 por ciento de los casos atendidos en ese organismo.

Se trata de proporcionar una instancia que aplique justicia pronta y expedita, para lograrlo, se tienen que llevar el fortalecimiento del arbitraje médico, pero además se plantea en la propuesta de ley, que la Conamed implemente políticas públicas tendientes a sensibilizar a los integrantes de la comunidad médica, abocadas a implantar acciones orientadas, en especial a la satisfacción del usuario y la seguridad del paciente.

Debe empezarse por el reconocimiento de los derechos de médicos y pacientes para dar inicio a un cambio de actitudes en cuanto a la corresponsabilidad que se tiene en el manejo adecuado de los tratamientos y lograr los resultados esperados.

La salud es, además de un derecho humano, una condición para el desarrollo social y económico de los pueblos en general y de México en especial, por ello es imprescindible la aplicación de un diagnóstico objetivo de la problemática en que se encuentran inmersos los servicios médicos que admita contar con datos y estadísticas para reconocer con certeza todos y cada uno de los factores que afectan directa o indirectamente la prestación de esos servicios, para que con la concurrencia de los sectores involucrados –paciente, médico o institución y gobiernos– se generen políticas orientadas a la planeación, estrategias y toma de decisiones en materia de salubridad.

Los diputados del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza estamos convencidos de que la presente propuesta legislativa tiene como bondad fundamental propiciar el mejoramiento de la calidad de los servicios de atención médica y contribuir a tutelar el derecho a la protección de la salud, propiciar una mejor orientación de las decisiones en salud y reducir las diferencias o controversias habituales en la prestación de la atención médica.

De aprobarse la presente propuesta legal, las recomendaciones que se emitan por la comisión generarían lo siguiente:

- a) Se retroalimenta y fortalece el sistema nacional de salud;
- b) Se fortalece el sistema preventivo a fin de con ello evitar, inhibir y anular las malas prácticas médicas y disminuir los riesgos;
- c) Se garantiza una mejora continua y permanente de la atención médica;

d) Se pondrían en marcha mayores y mejores acciones mediante la instrumentación de programas preventivos y correctivos;

e) Se reduciría de manera drástica el número de quejas o controversias;

f) El sistema de resolución alternativa de controversias encontraría mayor difusión y apoyo, con el consiguiente ahorro presupuestario;

g) Se implanta mayor certeza y seguridad jurídica a los sectores involucrados;

h) El aumento de la calidad en los servicios de salud genera mayor confianza en los usuarios médicos.

i) Se abatiría la reincidencia en el error o negligencia médica.

j) El reconocimiento del concepto de la calidad de la atención médica es un punto de partida para determinar el origen de los errores, de la mala práctica y de la responsabilidad profesional, con el fin de resolverlos y prevenirlos;

k) El servicio médico sería más serio, responsable, objetivo, calificado y profesional.

Las instituciones deben mantenerse a la vanguardia para responder al reclamo que el momento histórico exige, en ese sentido esta expresión legislativa es una valiosa aportación del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, como siempre comprometido a proteger a los grupos sociales más vulnerables, como los pacientes, enfermos y todos los usuarios de los servicios médicos, sólo falta voluntad política.

Las quejas contra médicos de hospitales se asocian con aspectos técnicos en el diagnóstico y con la percepción del derechohabiente de recibir información y vigilancia deficientes durante la hospitalización.⁵ Factores todos ellos relacionados con el proceso de la atención médica que requieren de la implantación de estrategias específicas para su mejoramiento, con el fin de facilitar la comunicación y la relación médico-paciente, lo cual pudiera reflejarse en un descenso en el número de quejas.

En mérito de lo expuesto, el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza somete a aprobación del pleno de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan un párrafo al artículo 51 Bis 3 y el artículo 54 Bis a la Ley General de Salud

Único. Se adicionan un párrafo al artículo 51 Bis 3 y el artículo 54 Bis a la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 51 Bis 3. Las quejas que los usuarios presenten por la atención médica recibida, deberán ser atendidas y resueltas en forma oportuna y efectiva por los prestadores de servicios de salud o por las instancias que las instituciones de salud tengan definidas para tal fin, cuando la solución corresponda a su ámbito de competencia.

La instancia a que se refiere el párrafo precedente, que en términos de las disposiciones reglamentarias de los servicios de salud, se le denomina Comisión Nacional de Arbitraje Médico, es un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Salud, quien gozará de plena autonomía técnica para emitir recomendaciones, opiniones y laudos.

Artículo 54 Bis. Sin perjuicio de la actuación de las instancias jurisdiccionales en la solución de conflictos, para la atención de las quejas, reclamaciones y sugerencias respecto de la prestación de los servicios de salud, a que se refieren los artículos 51 bis 3 y 54 del presente ordenamiento, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico tendrá, entre otras, las atribuciones siguientes:

I. Crear un padrón o registro de los prestadores de servicios sanitarios, de los sectores público, privado y social;

II. Recibir, atender y dar el trámite correspondiente a las quejas, denuncias o solicitudes de asesoría y consulta que le presenten los ciudadanos en asuntos relacionados con la posible irregularidad en la prestación o negativa de prestación de los servicios de salud por no cumplir los requisitos y las condiciones que establece el capítulo V de esta ley, prestados por instituciones médicas de los sectores público, privado y social, independientemente de que estén constituidas en personas físicas o morales;

III. En los casos consignados en la fracción precedente, si la naturaleza del asunto lo permite, procurar conciliar las pretensiones de los usuarios y el prestador de servicios médicos que dio motivo a la

queja, velando en todo momento por un equilibrio entre las partes;

IV. Impulsar políticas públicas dirigidas a los prestadores de los servicios médicos, que impliquen una actuación justa, de respeto y equidad para con los usuarios;

V. Difundir, a través de los medios masivos de comunicación, información objetiva y actualizada, que contenga los derechos y medios de defensa a favor del público usuario;

VI. Emitir el dictamen médico motivo de la queja, señalando fundada y motivadamente sobre la existencia o no de la responsabilidad profesional del facultativo cuestionado, mismo que contendrá la cuantificación del daño ocasionado;

VII. Dar la intervención que corresponda a la Secretaría de Salud para imponer las sanciones administrativas a los prestadores de los servicios médicos que hayan actuado negligentemente y que por tal virtud se haya causado un daño a la salud de los pacientes o enfermos;

VIII. Fungir como árbitro cuando las partes lo determinen así y emitir el dictamen correspondiente, previo desahogo del procedimiento previsto en las disposiciones reglamentarias de salud;

IX. En el caso de existir responsabilidad médica, formular las recomendaciones correspondientes y dar la participación a la Secretaría de Salud para que proceda conforme lo establecido en la fracción VIII del presente artículo, en este caso la autoridad prestadora del servicio médico tiene la obligación de atenderla. En caso contrario daría lugar a que la Comisión procure la participación a la Secretaría de Salud para que proceda en los términos consignados por la fracción VII del presente artículo;

X. En caso de encontrar responsabilidad médica por parte del facultativo cuestionado, además de lo previsto en las fracciones precedentes, dará vista o excitará a la autoridad competente para que proceda conforme a su investidura correspondiente;

XI. Ejercer las demás atribuciones que deriven del presente ordenamiento, de las disposiciones reglamentarias en materia de servicios médicos y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Transitorios

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

Segundo. El Poder Ejecutivo de la Unión contará con un plazo de 180 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para adecuar las disposiciones previstas en el decreto, expedido en fecha treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y seis, por el que se crea la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

Tercero. Se deroga cualquier disposición jurídica que se oponga al presente decreto.

Notas:

1 Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Periódico *La Jornada*, lunes 6 de abril de 2015, página 3.

2 Conamed.gob.mx. La estadística de quejas concluidas por modalidad apunta que al cierre de 2013 se desahogaron mil 775 procesos, de los cuales 43 derivaron en un “laudo” condenatorio para el acusado. En la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, la mayor cantidad de quejas está relacionada con tres asuntos: una mala relación médico-paciente, una mala operación y un mal diagnóstico. Fecha de consulta 25 de marzo de 2015.

3 Ídem.

4 Quejas concluidas por modalidad. Comisión Nacional de Arbitraje Médico, 2013. Modalidad: Total, mil 775. Conciliación, 918. Aclaración aceptada, 632. Desistimiento de la acción, 11. Transacción, 273. Otros, 2. Laudo, 92. Condenatorios, 43. Absolutorios, 43. Absolutorio con mala práctica no vinculatoria, 6. No conciliación bajo audiencia, 475. Falta de interés procesal, 251. Sobreseimiento, 12. Improcedencia, 6. Por fallecimiento del usuario o del prestador de servicios de salud, 6. Arbitraje, 27. Transacción, 8. Desistimiento de la acción, 7. Caducidad, 12. **Fuente:** Sistema de Atención de Quejas Médicas y Dictámenes.

5 disponible en <http://www.insp.mx/salud/index.html>

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2015.—
Diputado Roberto Jiménez del Ángel (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen.

CODIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que adiciona el artículo 368 Sextus al Código Penal Federal, suscrita por las diputadas Celia Isabel Gauna Ruiz de León y Patricia Elena Retamoza Vega, del Grupo Parlamentario del PRI

Las suscritas, Celia Isabel Gauna Ruiz de León y Patricia Elena Retamoza Vega, diputadas a la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta honorable soberanía la iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona un artículo 368 Sextus al Código Penal Federal, en materia de robo de infraestructura y mobiliario urbano, al tenor de las siguientes

Consideraciones

El robo de infraestructura y mobiliario urbano es un delito que afecta a millones de ciudadanos cada año y pone en riesgo la vida y la salud de las personas. Lo más grave es que este delito llega al grado de ocasionar pérdidas humanas.¹ Además, los daños pérdidas al erario público son importantes, tan sólo en lo que respecta al robo de alcantariillas, las pérdidas representan unos 10 millones de pesos anuales.²

Uno de los principales móviles del delito es la venta clandestina del equipamiento robado, lo que involucra una parte activa (la que efectúa el ilícito) y otra parte pasiva (la que adquiere los productos del ilícito). La relación entre las ganancias y las pérdidas es importante, por ejemplo: en el caso del robo de 100 kilos de acero de una torre de alta tensión (a cuantas personas afectó), la ganancia fue del orden de los 300 pesos, mientras que las pérdidas se elevaron a los 40 millones de pesos;³ las coladeras robadas se venden en 200 pesos, pero su reposición cuesta “entre los cuatro

mil 374 pesos por pieza de coladera pluvial hasta los diez mil 238 pesos cuando se trata de una rejilla de piso⁴ a lo que hay que agregar los costos de instalación, con lo que el monto total se eleva a 4,000 pesos.⁵

Derecho comparado

Al día de hoy, nuestro Código Federal de Procedimientos Penales no tipifica este delito a pesar de sus profundas repercusiones. No obstante se pueden documentar avances tanto en el orden local como internacional.

En el ámbito internacional, el Código Penal de Chile prevé sanciones para el robo de cosas que se encuentren en bienes nacionales de uso público o en sitio no destinado a la habitación, tal como se establece en el artículo 443:

Artículo 443. Con la misma pena señalada en el artículo anterior⁶ se castigará el robo de cosas que se encuentren en bienes nacionales de uso público o en sitio no destinado a la habitación si el autor hace uso de llaves falsas o verdaderas que se hayan sustraído, de ganzúas u otros instrumentos semejantes o si se procede, mediante fractura de puertas, vidrios, cierros, candados u otros dispositivos de protección o si se utilizan medios de tracción.

Si con ocasión de alguna de las conductas señaladas en el inciso anterior, se produce la interrupción o interferencia del suministro de un servicio público o domiciliario, tales como electricidad, gas, agua, alcantarillado, colectores de aguas lluvia o telefonía, la pena se aplicará en su grado máximo.

En México, diversas entidades han incorporado en sus Códigos Penales el robo de infraestructura y mobiliario urbanos, como son Colima, Coahuila, Jalisco, Nuevo León Puebla y Veracruz:

El Código Penal para el Estado de Colima tipifica el delito en el artículo en los siguientes términos:

Artículo 188. Al que se apodere ilegalmente de cobre o algún otro metal utilizado en instalaciones eléctricas, hidráulicas, agua potable, gas, drenajes, partes de equipamiento urbano, industrial o agrícola; se le impondrá de cinco a quince años de prisión, y multa por un importe equivalente de setenta y cinco a cien días de salario mínimo.

Cuando la sustracción o apoderamiento de cobre o algún otro metal, se realice conforme a las hipótesis establecidas en el inciso B)⁷ en sus fracciones I, II, IV, VII, VIII y IX del artículo 185, la pena prevista en el párrafo anterior aumentará en un tercio más.

El Código Penal del Estado de Coahuila prevé en su Título Quinto, delitos contra el patrimonio, capítulo primero Robo, lo siguiente:

Artículo 414. Modalidades agravantes del robo. Se aplicará de dos a siete años de prisión y multa, con independencia del valor de lo robado, cuando concurra cualquiera de las circunstancias siguientes:

I. a IX. ...

X. Robo de cobre y otros metales. Comete el delito, quien se apodere o sustraiga ilegalmente, cobre o algún otro metal utilizado en instalaciones eléctricas o hidráulicas, partes de medidores de agua, luz, gas, y/o partes de equipamiento urbano, industrial y agrícola.

El Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, tipifica el delito como robo calificado, en los siguientes términos:

Artículo 236. El delito de robo se considera calificado, cuando:

I. a V. ...

VI. El objeto del robo sean tubos, conexiones, tapas de registro o cualquier otro implemento de un servicio público u otros que estén bajo la salvaguarda pública;

El Código Penal para el Estado de Nuevo León establece lo siguiente:

Artículo 374. Además de la pena que le corresponda por el robo, se aplicarán al delincuente de dos a seis años de prisión, en los siguientes casos:

I. a IX. ...

X. Cuando el objeto del robo sea la ilegítima sustracción, apoderamiento, comercialización, detención o posesión de cualquier componente, utilizado en la prestación de algún servicio tal como alumbrado público,

energía eléctrica, agua potable, drenaje sanitario, drenaje pluvial, telecomunicaciones, gas natural, o señalización vial.

Para los efectos de esta fracción también se considerará como componente cualquier alcantarilla o tapa de registro de alguno de los servicios referidos en esta fracción;

El Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, prevé que:

Artículo 374. El delito de robo se sancionará en los siguientes términos:

V. Cuando el objeto del robo sea la sustracción, apoderamiento, comercialización, detención o posesión de cualquier objeto, componente o material utilizado en la prestación de algún servicio público, tal como el alumbrado, energía eléctrica, agua potable, drenaje sanitario, drenaje pluvial, telecomunicaciones, señalización vial, urbana o servicio de limpia, incluyendo cualquier alcantarilla o tapa de registro de alguno de los servicios referidos o cualquier clase de mobiliario urbano, se impondrá de cuatro a ocho años de prisión y multa de quinientos a dos mil días de salario mínimo;

El Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, prevé que:

Artículo 206 Bis. A quien, con ánimo de dominio, lucro o uso, sin consentimiento de quien legalmente pueda otorgarlo, se apodere de metales, como cobre, bronce, fierro, aluminio, acero, níquel y sus aleaciones, utilizados en monumentos, instalaciones eléctricas o hidráulicas, partes de medidores de agua, luz o gas, o en equipamiento urbano, industrial, agrícola o de cualquier otra naturaleza, se le sancionará de la manera siguiente:

I. Si el valor de lo robado no excediere de cien días de salario, con prisión de uno a cinco años y multa de hasta ciento cincuenta días de salario; y

II. Si el valor de lo robado excediere de cien días de salario, con prisión de tres a doce años y multa de hasta seiscientos días de salario.

La más reciente iniciativa fue presentada en el Distrito Federal el 10 de noviembre de 2014. Los diversos esfuerzos para actualizar los códigos penales en años recientes son la

muestra evidente de que el problema del robo de infraestructura y mobiliario urbanos es grave y debe ser legislado.

Es de vital importancia que en el Código Penal Federal se tipifique el delito de robo de infraestructura y mobiliario urbano, debido a que en todo el país la federación ha desplegado infraestructura y equipamiento diversos, que deben ser protegidos por las leyes. Además, el Código Penal Federal es un referente fundamental para la homologación y armonización de los códigos locales, tanto en lo que se refiere a los tipos penales, como al régimen de sanciones.

Objeto de la iniciativa

La iniciativa que se presenta a la consideración de esta soberanía pretende tipificar en nuestro Código Penal Federal, el delito de robo de infraestructura y mobiliario urbanos.

La infraestructura urbana comprende una importante cantidad de materiales que se utilizan para prestar servicios públicos como metales u otros materiales utilizados en instalaciones eléctricas o hidráulicas y en la señalización vial; alcantarillas y tapas de registro.

El mobiliario urbano “corresponde a la dotación en la vía pública, de servicios o elementos que satisfagan necesidades del usuario como vegetación y ornato, descanso, comunicación, comercio, higiene, servicios e información, con su respectivo equipo o mobiliario y con una localización lógica para que cumpla con una óptima funcionalidad. Se considera mobiliario urbano de teléfonos, alumbrado, señalamiento, semáforos, ornato y forestación, depósito de basura, protección para peatones, cubiertas para paradas de autobuses, protección para peatones, bancas, kioscos, locales para venta de periódicos, etc.”⁸

El lugar idóneo para tipificar el delito es el Título Vigésimo Sexto que se refiere a los delitos en contra de las personas en su patrimonio. El delito se ubica de manera específica en el Capítulo I, que prevé los diversos supuestos del robo. Este Capítulo ha sido adicionado recientemente por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 1999 para tipificar el robo de hidrocarburos en el artículo 364 Quáter y por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014 para tipificar el robo de material radioactivo en el artículo 364 Quinquies.

Es así que se propone adicionar un artículo 364 Sextus, nomenclatura que es adecuada a la técnica de nuestro Código Penal Federal. La adición establece una sanción de prisión de tres a diez años y pecuniaria de hasta mil días de multa a quien posea, enajene o trafique de cualquier manera, adquiera, reciba o emplee elementos de infraestructura o mobiliario urbanos obtenidos por medio del robo, a sabiendas de esta circunstancia, independientemente de su valor intrínseco.

Se propone además establecer la agravante cuando se trate de infraestructura o mobiliario urbanos cuya sustracción implique un riesgo para la integridad de las personas o la de los bienes de dominio público o privado, o generen la interrupción de algún servicio público, con una pena adicional de dos a siete años de prisión. Esta agravante se establecería en una nueva fracción XVIII en el artículo 381.

Los servicios públicos cuya interrupción se considera grave, son los previstos en el artículo 115 constitucional, fracción III, a saber: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; y seguridad pública. Estos servicios deben ser prestados de forma continuada por lo que su interrupción puede implicar costos económicos, daños patrimoniales e incluso vidas humanas.

En función de las anteriores consideraciones sometemos a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un artículo 368 Sextus al Código Penal Federal en materia de robo de infraestructura y mobiliario urbano

Artículo primero: se Adiciona el artículo 368 Sextus al Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 368 Sextus. Se sancionará con pena de tres a diez años de prisión y hasta mil días de multa a quien adquiera, reciba, emplee, posea, enajene o trafique de cualquier manera, elementos de infraestructura o mobiliario urbanos obtenidos por medio del robo, a sabiendas de esta circunstancia.

Las penas que correspondan por los delitos previstos en este artículo, se aumentarán en una mitad más cuando se trate de infraestructura o mobiliario urbanos cuya

sustracción implique un riesgo para la integridad de las personas o la de los bienes de dominio público o privado, o generen la interrupción de algún servicio a que haga referencia la fracción III del artículo 115 constitucional.

Transitorio

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

Notas:

1 Cadena de omisiones causó la muerte de un niño que cayó por una coladera abierta. En *La Jornada*, 23 de septiembre de 2011. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2011/09/23/capital/039n1cap>

2 Sustraen dos o tres coladeras diario; robo suma 10 millones al año. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/03/03/946587>

3 GDF pierde millones en recuperación de equipamiento urbano robado. SDP noticias, Recuperado de <http://www.sdpnoticias.com/local/ciudad-de-mexico/2014/06/23/gdf-pierde-millones-en-recuperacion-de-equipamiento-urbano-robado>

4 Sustraen dos o tres coladeras diario; robo suma 10 millones al año. *Loc. Cit.*

5 4,000 pesos cuesta una coladera robada. En *El Universal*. 23 de septiembre de 2011. Recuperado de <http://www.eluniversaldf.mx/gustavo-amadero/nota34714.html>

6 Artículo 442. El robo en lugar no habitado, se castigará con presidio menor en sus grados medio a máximo siempre que concurra alguna de las circunstancias siguientes: 1a. Escalamiento. 2a. Fractura de puertas interiores, armarios, arcas u otra clase de muebles u objetos cerrados o sellados. 3a. Haber hecho uso de llaves falsas, o verdadera que se hubiere sustraído, de ganzúas u otros instrumentos semejantes para entrar en el lugar del robo o abrir los muebles cerrados. Chile. Código Penal. Recuperado de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1984&r=3>

7 B) Se impondrán de cinco a quince años de prisión y multa de uno a tres veces el valor de lo robado.

8 Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. Mobiliario Urbano. Recuperado de <http://www.cmico.org/mnsectores/vivienda/desarrollourbano/t1c9.pdf>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 28 de abril de 2015.—
Diputadas: Celia Isabel Gauna Ruiz de León (rúbrica), Patricia Elena Retamoza Vega, José Rangel Espinosa, Carmen Julieta Torres Lizarraga, Dulce María Muñiz Martínez, Edith Avilés Cano, Francisca Elena Corrales Corrales, José Pilar Moreno Montoya, María Guadalupe Jaramillo Villa, Maricurz Reyes Galicia (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

CODIGO CIVIL FEDERAL Y CODIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de los Códigos Civil Federal, y Penal Federal, a cargo de la diputada Rocío Esmeralda Reza Gallegos, del Grupo Parlamentario del PAN

Honrarás a tu padre y a tu madre

La suscrita, diputada federal **Rocío Esmeralda Reza Gallegos**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional representado en esta LXII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo dispuesto en los artículos 3, numeral 1, fracción VIII; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, tiene a bien someter a la consideración de esta honorable soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la cual se adicionan y reforman diversas disposiciones del Código Civil Federal y del Código Penal Federal, a fin de hacer efectivo el ejercicio del derecho de las personas adultas mayores a demandar pensión de alimentos por parte de los hijos; la cual se sustenta al tenor y bajo la siguiente

Exposición de Motivos

I. Todos los días nos encontramos con innumerables casos de descuido o abandono de personas adultas mayores, quienes no se atreven a denunciar a sus hijos o familiares por vergüenza, orgullo, pena o desconocimiento. Lamentablemente muchas de ellas son tratadas injustamente en nuestro país hasta quedarse en el abandono, luego de haber dado toda una vida. La Ley los protege y como hijos estamos obligados a ayudarlos e inclusive pasarles pensión. Nuestra Constitución al respecto establece:

“**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 decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

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.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

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 prin-

cipio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.”

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.”

Hablar de los marcos internacionales y normativos en todas las esferas no resulta ocioso, pero es claro que al ser personas por ese simple hecho, de facto merecen el respeto total a todos sus derechos. En este tenor, el ejercicio efectivo del derecho de alimentos por parte de los adultos mayores, es el un comienzo para solucionar este problema social de abandono alimenticio de las personas adultas mayores.

El artículo 4º de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores establece la necesidad de garantizar a los adultos mayores una vida digna, con equidad, autorrealización y participación en todos los órdenes de la vida pública, siendo obligación de las instituciones gubernamentales y de las familias generar el contexto adecuado para que se cumplan estos objetivos.¹ Por su parte, el artículo 9 establece:

“Artículo 9o. La familia de la persona adulta mayor deberá cumplir su función social; por tanto, de manera constante y permanente deberá velar por cada una de las personas adultas mayores que formen parte de ella, siendo responsable de proporcionar los satisfactores necesarios para su atención y desarrollo integral y tendrá las siguientes obligaciones para con ellos:

I. Otorgar alimentos de conformidad con lo establecido en el Código Civil;

II. Fomentar la convivencia familiar cotidiana, donde la persona adulta mayor participe activamente, y promover al mismo tiempo los valores que incidan en sus necesidades afectivas, de protección y de apoyo, y

III. Evitar que alguno de sus integrantes cometa cualquier acto de discriminación, abuso, explotación, aislamiento, violencia y actos jurídicos que pongan en riesgo su persona, bienes y derechos.”

En consecuencia, y por virtud del artículo 304 del Código Civil Federal, los ascendientes tienen derecho a demandar alimentos:

“Artículo 304. Los hijos están obligados a dar alimentos a los padres. A falta o por imposibilidad de los hijos, lo están los descendientes más próximos en grado.”

Sin embargo, estas disposiciones son ignoradas por muchos hijos y más arguyen otras que son utilizadas de manera tendenciosa para despojarlos de sus bienes. Una de ellas es la interdicción, mediante la cual, los adultos mayores que no están en la plenitud de sus facultades pueden ser representadas legalmente por los “curadores”.

En lo que respecta a los alimentos que deben dar los hijos cuando los padres son adultos mayores y no tienen manera de allegárselos, tienen en principio lo que se llama “reciprocidad” y está consagrado en el artículo 301 del Código Civil Federal de la siguiente manera:

“Artículo 301. La obligación de dar alimentos es recíproca. El que los da tiene a su vez derecho de pedirlos.”

La regla de oro para las pensiones alimentarias que establece el Código Civil Federal es que está sujeta a la capacidad del deudor alimentario para proporcionarla y la necesidad que de ella tiene el acreedor alimentario (el padre). Por mucho que este último la necesite, si los hijos no pueden proporcionarla por su situación económica y por tener otros dependientes económicos con igual necesidad y derecho (hijos), ningún Juez puede obligarlos a proporcionar pensión a sus padres. Por este principio, así como el de la solidaridad entre los miembros de la familia es que surge la obligación que tienen los hijos de proveerles alimentos a los padres cuando no tienen forma de satisfacer esa necesidad por ellos mismos. En esto pueden existir diversas causas.

Tal vez quisiéramos ocultarlo, pero en nuestro país hay muchas personas adultas mayores que viven abandonadas en condiciones de miseria, mientras que sus hijos o nietos que están en situación de ayudarles quizá piensen que contribuir a solventar las necesidades de sus padres o abuelos es un mero acto de buena voluntad. Pero también los progenitores, aunque tienen derecho, muchas veces prefieren desistir de interponer una demanda para no molestar a sus hijos. Prefieren sufrir de hambre o vivir de la caridad de sus vecinos. En otras ocasiones buscan en botes de basura algo de sobra de comida para alimentarse o piden dinero en las calles. Las cosas no son tan simples, a pesar que la legislación respalda a los adultos mayores, curiosamente prefieren no molestar a sus hijos hasta quedarse sin ayuda. Debido a la falta de apoyo, algunos adultos mayores optan por seguir trabajando o bien viven en extrema pobreza. En el momento en el que los padres o los adultos mayores se encuentran en la necesidad de pedir alimentos, generalmente no se atreven a demandar este derecho a sus hijos, bien por desconocimiento de lo que el derecho les asiste, o por la eterna disculpa que los padres siempre tienen para sus hijos. En el peor de los casos por vergüenza o por miedo al desprecio, maltrato o total abandono por parte de sus familiares. Cuando los abogados les indican sus opciones y al enterarse que deben demandar para recibir la ayuda, optan por desistir.

A pesar de que nuestro Código Civil Federal prevé la obligación recíproca entre padres e hijos de darse alimentos, la realidad es que llegada esta etapa de la vida se convierten en un peso para la familia y eventualmente son abandonados, no solo en un aspecto emocional si no tal vez en uno igual de importante como es el material, pues les hace más difícil la supervivencia.

Por ley quien da alimento tiene derecho a recibirlo y es en el Código Civil Federal donde existe desde hace muchísimo tiempo esta normativa, por lo tanto, los primeros responsables de este deber son los hijos y a falta de éstos los demás familiares. Los artículos 301 y 304 señalan a los hijos como los primeros obligados en velar por el sustento de sus padres. Son disposiciones destinadas a evitar que ocurran casos tan tristes y extremos de abandono económico, que en el mejor de los casos algunos son acogidos por caridad en los albergues. En estas situaciones la protección está allí, pero lamentablemente pocos la asumimos.

La preocupación surge además, porque todos sabemos que buena parte de la población después de una larga vida de trabajo recibe una pensión que muchas veces resulta insu-

ficiente para satisfacer todas sus necesidades elementales y éste es el contexto preciso en donde el derecho de alimentos aparece como una institución útil y necesaria ya que la ley les protege.

En nuestro país las personas adultas mayores son un grupo social muy descuidado y altamente vulnerable. El abandono es la causa principal que sufren. Según la Organización para la Naciones Unidas (ONU), actualmente la población mundial de 60 años o más es de aproximadamente 650 millones de adultos mayores; para el año 2050 se prevé que habrá 2000. De acuerdo con el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), en 2014, 12% de la población mundial tuvo una edad de 60 años y más, mientras que en las regiones más desarrolladas llega a ser de 23.3 por ciento. Estimaciones de la misma fuente señalan que en el 2050 uno de cada cinco habitantes en el planeta (21.2%), tendrá 60 años y más. En las regiones menos desarrolladas será de 19.5%, es decir, el nivel que actualmente se observa en las regiones más desarrolladas, las cuales tendrán una proporción de adultos mayores de 32 por ciento.² En nuestro país, este proceso de envejecimiento se hizo evidente a partir de la última década del siglo pasado, mostrando una inercia que cada vez se hace más notoria. En 2014, la base de la pirámide poblacional es más angosta que en 1990 debido a que la proporción de niños y jóvenes es menor, en este sentido se observa que la participación relativa de adultos mayores aumentó en este periodo de 6.2 a 9.7% y se espera que en 2050 se incremente a 21.5 por ciento.³ El número de adultos mayores duplicó su monto en las últimas décadas, pasando de 5 a 11.7 millones de 1990 a 2014. De las personas de 60 años y más que se estimaron para 2014, 31.5% están en una etapa de prevejez (60 a 64 años); 41.1% se encuentran en una vejez funcional (65 a 74 años); 12.3% está en una vejez plena (75 a 79 años) y 15.1% transita por una vejez avanzada (80 años y más). En cuanto a la estructura por sexo, se hace más evidente un mayor monto de mujeres, consecuencia de una sobre mortalidad masculina que se agudiza en esta etapa de vida: en la población de 60 a 64 años, hay 112 mujeres por cada 100 hombres y aumenta a 130 en los que tienen 80 años y más.

Independientemente de esta clasificación, que nos puede otorgar un panorama de cómo una persona transita por la vejez, hay un problema constante y es la vulnerabilidad que tienen los adultos mayores y el lugar donde se les vulnera está en el seno de su familia. El mejor de los escenarios es cuando este adulto mayor trabajó una buena parte de su vida y obtiene el beneficio de una jubilación, lo que de cierto modo le puede establecer el panorama de una inde-

pendencia económica relativa. Pero no todos gozan de este beneficio, actualmente solo el 26.1% de los 10.9 millones tienen jubilación conforme a la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) levantada en 2013. Sólo una cuarta parte de los adultos mayores se encuentran pensionados; este porcentaje es casi dos veces mayor en los varones (35%) que en las mujeres (18.5 por ciento). Tres cuartas partes (77.8%) de las pensiones provienen del IMSS, mientras que una sexta parte (14.7%) las otorga el ISSSTE y 7.5% otras instituciones. En los hombres, 47.3% de pensionados se da por jubilación o tiempo de servicio; 43.1% por retiro, vejez o cesantía en edad avanzada y sólo 4.7% es pensionado por accidente o enfermedad de trabajo. En las mujeres esta configuración cambia radicalmente, 45.3% está pensionada por viudez, 30.6% por jubilación o tiempo de servicio y 19.2% por retiro, vejez o cesantía en edad avanzada.

Si bien es cierto que los programas públicos tienden a brindar el apoyo asistencial con la finalidad de que los adultos mayores mejoren su nivel de vida, también es cierto que el bienestar físico y emocional es una responsabilidad de los miembros de la familia. Habría que destacar que muchos adultos mayores viven solos, principalmente mujeres, situación que los hace más vulnerables tanto en el aspecto emocional como en la forma en que obtienen los recursos necesarios para subsistir. Información de la misma encuesta confirma esta situación: en 60% de los hogares unipersonales el jefe del hogar es una mujer, condición que disminuye a un 21.7 y 35.7% en los hogares nucleares y ampliados, respectivamente. Cabe señalar que las transferencias económicas forman parte importante de los ingresos corrientes del hogar donde reside un adulto mayor y cada sociedad dispone de los mecanismos de redistribución de recursos con los que se les brinda apoyo a los adultos mayores; en ellos se consideran las contribuciones suministradas por el Estado y los recursos provenientes de familiares y conocidos, tales opciones no son excluyentes por lo que con frecuencia se da la combinación de varias.⁴

De acuerdo a la ENIGH 2012, del total de los ingresos corrientes de los hogares donde vive al menos un adulto mayor, 30% provienen de transferencias. Por clase de hogar se observa que este porcentaje aumenta a 49.6% de los hogares unipersonales y 42.7% en los hogares corresidentes. En los hogares nucleares (32.5%), ampliados (24.7%) y compuestos (18.4%) donde vive al menos un adulto mayor el porcentaje de transferencia no supera la tercera parte del total de ingresos corrientes. Considerando el monto de transferencias que se le hacen a los hogares donde hay al

menos un adulto mayor, más de la mitad (54.8%) provienen de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones por accidente de trabajo, despido y retiro voluntario; 12.4% por donativos; 12.3% por transferencias de otros hogares; 9.3% son beneficios provenientes de programas gubernamentales y 6.9% por transferencias otorgadas a las instituciones públicas o privadas que otorgan a ciertos sectores de la población, entre las más importantes.

En el caso de los hombres, la realidad es que siguen trabajando aún después de la edad promedio de jubilación, pues las pensiones gubernamentales no son suficientes: 3 de cada 4 varones entre 60 y 64 años están trabajando y 1 de cada 4 mayores de 80 años se encuentra laboralmente activo en empleos cercanos al salario mínimo. La mayoría de estos empleos, reconoce el INEGI, no cuenta con prestaciones mínimas para el adulto mayor como seguridad social, sueldo base, aguinaldo o seguro contra accidentes.

Otro dato revela la realidad de los más viejos del país: el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición asegura que un promedio de 16 por ciento de los adultos mayores mexicanos sufre algún grado de maltrato como golpes, ataques psicológicos, insultos o robo de sus bienes. Según el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, tres de cada cinco ancianos sufren violencia dentro de la familia.

Por lo que respecta al tipo de maltrato de abandono, según el estudio “Prevención de caídas en el adulto mayor en el primer nivel de atención en México”, elaborado por la Secretaría de Salud federal, el 62 por ciento de los accidentes de un adulto mayor ocurre en casa y 26 por ciento en la vía pública, en muchos de los cuales se requiere hospitalización.⁵

Por otra parte, la posibilidad de habitar una vivienda cuyas características satisfagan los requerimientos mínimos de higiene, abrigo, privacidad y comodidad, constituye una necesidad básica; por tanto las personas que no cuentan con estas condiciones están en una situación que afecta su desarrollo y calidad de vida. Datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2012, muestra que 17.7% de los adultos mayores reside en viviendas con un hacinamiento mayor a 2.5 personas por cuarto, 3.4% habitan viviendas que presentan carencia por piso de tierra; 1.8% habita en una vivienda con techos de lámina de cartón o desechos y 1.4% lo hace en viviendas con muros de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho. En

cuanto a las carencias por servicios básicos, 20.7% de los adultos mayores habitan en viviendas donde el combustible para cocinar es carbón o leña; 9% reside en viviendas que no cuenta con drenaje conectado a la red pública o a una fosa séptica y 8.5% habita viviendas sin agua entubada dentro de la vivienda o dentro del terreno.

Finalmente se hace referencia a lo que la población opina respecto al lugar que perciben ocupan estas personas dentro del seno familiar, como es la encuesta nacional que presenta la empresa Gabinete de Comunicación Estratégica, en donde los datos y las cifras son bastante reveladoras: El 36.5% de los encuestados contestaron que representan una carga para la familia. A la pregunta de qué tipo de maltrato creen que padecen, los adultos mayores refirieron entre otros, el abandono, el robo de pensión o ahorros, el dejar de dar dinero, el dejar de dar atención médica, el dejar de alimentar, entre otros.

Pese a ello el abandono de un adulto mayor no figura en el Código Penal Federal. En el artículo 335 del ordenamiento legal, sobre el abandono de personas, figura hasta cuatro años de cárcel si se abandona a un niño incapaz de cuidarse a sí mismo o a un enfermo:

“Artículo 335. Al que abandone a un niño incapaz de cuidarse a sí mismo o a una persona enferma, teniendo obligación de cuidarlos, se le aplicarán de un mes a cuatro años de prisión, si no resultare daño alguno, privándolo, además, de la patria potestad o de la tutela, si el delincuente fuere ascendiente o tutor del ofendido.”

Por su parte, el artículo 340 del mismo compendio legal, no habla sobre los adultos mayores en específico, al tratar de encuadrar el tipo como “persona amenazada de un peligro cualquiera”:

“Artículo 340. Al que encuentre abandonado en cualquier sitio a un menor incapaz de cuidarse a sí mismo o a una persona herida, inválida o amenazada de un peligro cualquiera, se le impondrán de diez a sesenta jornadas de trabajo en favor de la comunidad si no diere aviso inmediato a la autoridad u omitiera prestarles el auxilio necesario cuando pudiese hacerlo sin riesgo personal.”

II. Hay otro aspecto que no se puede perder de vista y que es el del desarrollo que tiene como persona el adulto mayor, pues finalmente se verá reducido en sus actividades físicas por su edad y la vida independiente se hará cada vez

menos funcional, que al tanto, necesitarán de ayuda para muchos aspectos de su vida, como su cuidado diario y su alimentación. Por si el cuadro no estuviera completo están las enfermedades relacionadas con la edad avanzada y que muchas de ellas son crónico-degenerativas y otras más nos conducen a un panorama no tan bueno para el adulto mayor.

Es en estos escenarios donde debe de entrar la familia, en concreto los hijos de cumplir como tales, con su deber de alimentos a sus padres y bajo el principio de “Proporcionalidad”, consagrado en el Código Civil Federal y que establece que los alimentos se dan conforme a las necesidades del acreedor alimenticio y a las posibilidades del deudor alimenticio:

“Artículo 311. Los alimentos han de ser proporcionados a las posibilidades del que debe darlos y a las necesidades de quien debe recibirlos. Determinados por convenio o sentencia, los alimentos tendrán un incremento automático mínimo equivalente al aumento porcentual del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, salvo que el deudor alimentario demuestre que sus ingresos no aumentaron en igual proporción. En este caso, el incremento en los alimentos se ajustará al que realmente hubiese obtenido el deudor. Estas prevenciones deberán expresarse siempre en la sentencia o convenio correspondiente.”

Puede ser que económicamente los padres tengan la posibilidad económica de sufragar sus gastos derivados de sus necesidades de comida, vestido, habitación o asistencia en caso de enfermedad y por ello no necesitar materialmente recursos económicos; pero esto no lo exime de la obligación de cuidar de ellos cuando son adultos mayores. Aquí es donde surge el rubro del concepto jurídico alimentos, que es la asistencia en casos de enfermedad.

Las personas adultas mayores pueden demandar a sus hijos el cumplimiento de dicha obligación. Las formas de cumplimiento por parte de los hijos son asignando una pensión a su padre o incorporándolo a su familia. Cuando son varios hijos y solo uno o algunos se hacen responsables, en este caso los hermanos que contribuyen pueden demandar a los que no contribuyen, en una parte proporcional a las necesidades del padre, para que le provean de lo necesario:

“Artículo 312. Si fueren varios los que deben dar los alimentos y todos tuvieren posibilidad para hacerlo, el juez repartirá el importe entre ellos, en proporción a sus haberes.

Artículo 313. Si sólo algunos tuvieren posibilidad, entre ellos se repartirá el importe de los alimentos; y si uno sólo la tuviere, él cumplirá únicamente la obligación.”

Aquí es importante resaltar que todos son hijos y deben colaborar con sus demás hermanos para otorgar los recursos materiales o económicos para satisfacer las necesidades de sus padres.

Al hablar de los alimentos en Derecho de Familia, es referirse a los medios indispensables para satisfacer todas las necesidades básicas de la misma, de acuerdo con su concreta posición socio-económica. Comprende no sólo los alimentos sino también la educación, vivienda, transporte, vestido, asistencia médica, esparcimiento, etcétera. El deber de atender las necesidades de los ascendientes es una obligación legal tan importante como dar alimentos a un hijo, aunque sea menos conocida. Así como los padres se encuentran obligados a prestar alimentos a sus hijos menores, los hijos están obligados a prestar pensión a sus padres cuando éstos se encuentren en un estado de necesidad que les impida valerse por sí mismos para su sustento o cuando las circunstancias de justicia lo exigen. No es parte de un tratado moral, sino parte de la legislación. Cuando el Juez mediante una sentencia obliga al pago mensual en dinero o en especie para satisfacer estas necesidades básicas, se le denomina pensión alimenticia.

Cuando una persona no puede dar alimentos se puede exigir a los demás responsables a otorgarlos. Por ejemplo, cuando un padre o una madre no pueden dar pensión alimenticia a sus hijos, la obligación recae sobre los padres de él o de ella y cuando un hijo no puede dar alimentos a sus padres, la obligación recae sobre los nietos. Pero no es posible renunciar al derecho de alimentos. Para que se declare el derecho a pedir alimentos por parte de otros parientes distintos de los hijos, no basta sólo la relación de parentesco sino que es necesario, además, que el peticionario acredite que se encuentra en estado de necesidad. Por esto, si mejora su situación económica perderá su derecho a percibir alimentos, lo cual debe ser declarado judicialmente para que el obligado deje de pagarlos.

El que debe otorgar los alimentos debe contar con los medios para hacerlo y si empeora su situación económica puede rebajar la pensión alimenticia, solicitándolo previamente al Juez. La modificación de la cuantía de la pensión de alimentos debe hacerse mediante el correspondiente procedimiento judicial de modificación de medidas y no será

efectiva hasta que recaiga sentencia, pues el obligado no puede modificar por sí mismo la cuantía al haber experimentado una reducción en sus ingresos, sino que debe solicitarlo al Juez.

Al respecto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los hijos no están obligados a otorgar per se una pensión alimenticia a sus padres o abuelos. De hecho, estableció que para reclamar un beneficio de este tipo, los ascendientes deben demostrar ante el juez una verdadera necesidad de ayuda. Y aún si presentan pruebas de esta necesidad, la concesión no es automática. Dependerá del análisis de quien lleve el caso. “Los juzgadores deben valorar los elementos presentados de un modo sensible al mandato de especial protección de personas que se encuentran en una situación social y económica de notable desventaja”, concluyeron los integrantes de la Primera Sala. Según los ministros, no todos los padres o abuelos que reclaman alimentos a sus descendientes tienen las mismas circunstancias de vida, ni siquiera cuando se les clasifica como “adultos mayores”, “personas de la tercera edad”, “ancianos” o cualquiera de las definiciones legales usadas para describirlos.” Si bien es cierto que la ley reconoce el derecho de los ascendientes de pedirle alimentos a sus descendientes, deben demostrar los extremos de su acción, como son la relación filial que da lugar al derecho, la posibilidad del que debe darlos y la necesidad que tienen de recibirlos”. Es en esta última situación, la de la necesidad, en la que puede establecerse a su favor una presunción humana, dependiendo de las pruebas que aporten durante el juicio.⁶

Ahora bien, el monto de alimentos que se proporcionan depende de la necesidad de quien los recibe y de la capacidad de quien los otorga. Por ello cada caso es determinado específicamente tomando como base estos factores. Si el obligado de proporcionar alimentos no lo hace voluntariamente, sus deudores alimentarios pueden exigirle que cumpla mediante la intervención de un juez de lo civil o de lo familiar.

La obligación de dar alimentos es imprescriptible, es decir, que se puede hacer exigible en cualquier momento. Sin embargo, sí prescriben las pensiones alimenticias que no se exigieron en su momento. Por ejemplo, un hijo puede pedir a su padre la pensión alimenticia a los 15 años y el padre tiene obligación de dárselos. Pero no puede demandarlo para que le cubra lo que dejó de darle los catorce años anteriores.

Los hijos también son susceptibles de ser demandados por pensión alimenticia en caso de que sus padres no puedan trabajar.

Tenemos pues que el derecho de alimentos de los adultos mayores en la ley se refiere a los ascendientes, por lo que cumpliéndose los requisitos para demandar alimentos, éstos no requieren pertenecer a un grupo etario en particular. En otras palabras, los adultos mayores tienen derecho de alimentos en cuanto son ascendientes del alimentante, y no por la edad que tienen.

III. Los alimentos son una obligación legal y natural y por esto mismo deben prestarse de manera voluntaria, pero si no se cumple con esta obligación deben demandarse y han de abonarse desde la fecha de la interposición de la demanda.

También es de suma importancia legislar penalmente en materia de alimentos, principalmente por lo que hace a la responsabilidad en que pueden incurrir los hijos que no asistan a sus padres. Se han presentado casos en donde los progenitores, a pesar de haber justificado que el deudor alimentario tiene posibilidad económica, -en estos casos sus hijos-, estos no incurrir en el delito de abandono de persona, lo que deja a los progenitores en completo desamparo. Por ello advertimos castigar penalmente el abandono alimenticio de las personas adultas mayores.

De la misma manera en que la Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, así los adultos mayores tienen derechos específicos que deben ser respetados en razón de la vulnerabilidad de la que se ha mencionado, tanto afectiva como material y dárselos de manera generosa, pronta y espontánea. Por situaciones como esta debemos prever en la ley reformas discriminatorias en positivo, es decir legislar a favor de los menos favorecidos para garantizarles la nivelación del pleno goce y disfrute de sus derechos humanos sin tener que depender de la edad o condición.

El caso que compete a esta propuesta son los alimentos como obligación civil, estos tienen un rango fundamental en el derecho positivo mexicano así como en el derecho de familia, esta obligación se fundamenta en la solidaridad y subsidiariedad que debe existir dentro de todo seno familiar cuyo principal fundamento es proporcionar al pariente necesitado, lo necesario para su subsistencia.

De otra forma, el incumplimiento de quienes están obligados a darlo conlleva para la persona adulta mayor un tipo de maltrato, por lo que el espíritu de la propuesta versa sobre garantizar dentro de nuestro marco normativo civil y penal todas las herramientas para que el juzgador llegado el momento determine el aseguramiento de su derecho para que la persona adulta mayor pueda continuar la última etapa de su vida en condiciones humanas favorables para su persona en un contexto de respeto y dignidad.

Aunque el Código Civil Federal no obliga a los hijos otorgar alimentación a sus padres cuando éstos han alcanzado una edad senil o ante imposibilidad laboral, nuestra propuesta atribuye en el mismo cuerpo legal, el deber del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, del Ministerio Público y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a auxiliar en la demanda y el cobro de la pensión alimenticia que deben pagar los familiares de las personas adultas mayores, aunque sean beneficiarios de otras pensiones. De esta forma se les facultaría para demandar la pensión alimenticia a los parientes.

Aunque es un derecho ya reconocido en el Código Civil Federal sus disposiciones están incompletas, por ello se pretenden modificar y superar la concepción de que los adultos mayores, con la pensión que por ley se les destina, están compensados; además de comprometer a hijos para que aseguren la alimentación de sus adultos mayores. Se establece que los hijos deberán entregar una pensión de alimentos a sus progenitores en caso de que éstos se encuentren en un estado de necesidad que les impida valerse por sí mismos para su sustento o por imposibilidad de trabajo e ingreso o cuando han alcanzado una edad adulta mayor. Con esto pretendemos fijar un marco obligatorio mínimo que asegure el sustento en estos casos y que sea un plus para saldar la deuda que les tenemos en nuestro país.

La propuesta de modificación al Código Civil Federal refiere que la pensión alimentaria sea obligatoria por parte de aquellos hijos que no brinden dicho apoyo hacia sus padres, la que se determinaría por medio de un procedimiento de retención y entrega directa a los progenitores. Se estatuye desde el inicio del procedimiento de demanda, su canalización y de inmediato conocimiento de la autoridad judicial o del Sistema Judicial para convocar y exigir a los hijos que, de acuerdo a su ingreso, apoyen a sus padres. Su valoración depende de la condición económica de las familias, ya que en algunos de los casos no se cuenta con el suficiente sueldo o la suficiente economía doméstica y se-

rá el juez quien determine, previo estudio socioeconómico y basándose en el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuál es el porcentaje que se asignará al demandante. Además, si son varios hijos la responsabilidad es compartida.

También, proponemos particularizar el abandono de personas adultas mayores y que se castigue con multa económica y pena de prisión para aquellos hijos que incumplan con la pensión alimentaria de sus padres. De esta forma los padres de familia de edad avanzada quedan protegidos por la ley para recibir una pensión alimenticia por parte de sus hijos.

IV. La población de nuestro país está envejeciendo y resulta verdaderamente lamentable que el acelerado desarrollo de la sociedad haya relegado de manera ruin a estos que deberían de ser, como en otros tiempos, quienes deberían guiar a la sociedad dada su experiencia y el respeto que por su condición merecen y que sin embargo se les ha discriminado sistemáticamente. Por ello debemos dar señales claras y normas específicas destinadas a protegerlos y lograr que los últimos años de sus vidas sean lo mejor posible. Más aún en el caso de aquéllos que sufren discapacidad y son víctimas de abusos.

A pesar de las últimas reformas constitucionales en materia de derechos humanos aún existe una brecha importante para que cada uno de los miembros que integran la sociedad goce verdaderamente de ellos, no se diga ya aquellos que por condiciones propias que el ciclo de vida presenta la disminución constante de sus capacidades. Aunque en los últimos años se han dictado leyes para protegerlos, aún faltan herramientas que permitan un cambio cultural que signifique un mejor trato y valoración en nuestra sociedad.

Las autoridades y la sociedad mexicana debemos tomar las medidas pertinentes para brindar una mayor protección y elevar la calidad de vida de nuestros adultos mayores. Es por ello que consideramos menester realizar esta serie de modificaciones para garantizar efectivamente que se respete precisamente el cumplimiento de esta obligación que la ley le confiere, mediante un sistema ideal que facilita el procedimiento de demanda de alimentos para los adultos mayores. De lo contrario este derecho se transforma en una declaración de buenas intenciones, en poesía y esto es inaceptable.

Debemos garantizar las condiciones para que los familiares presten los cuidados y la atención que suelen evitar, pues la

obligación alimentaria es de ida y vuelta, y en México las personas adultas mayores, al igual que los niños son una prioridad, por lo que se les debe dar las herramientas y el auxilio que requieren para el disfrute de sus derechos.

Desde luego que el problema de abandono alimenticio de adultos mayores no se soluciona con monto de dinero de sus descendientes, pero al menos es un comienzo, pues con esa cantidad podría pagarse por un establecimiento de larga estadía para adultos mayores, que en todo caso será mejor que abandonarlo a su propia suerte.

Hemos avanzado mucho en el último tiempo respecto a la protección del derecho de alimentos para los hijos; todos nos alegramos, porque debemos cuidar a nuestros niños, que son el futuro y forjarán la historia, pero no por eso podemos olvidarnos de quienes ya la construyeron para nosotros. No es darle dinero a los adultos mayores ni tampoco dejarlo al cuidado de algún pariente o institución pública o privada, es fomentar la convivencia familiar en donde el adulto mayor participe activamente, que vea satisfechas sus necesidades afectivas, de protección y de apoyo. Ellos se irán, nosotros nos quedamos con nuestros hijos. Enseñémosles con nuestros padres cómo deseamos pasar nuestra vejez.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, tengo a bien someter a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados, el siguiente

Decreto

Artículo Primero. Se adicionan los artículos 311 Bis, 322 Bis, 323 Bis, 323 Ter y un párrafo segundo al artículo 322, así como se modifican los artículos 304, 306, 308 y 321; todos del Código Civil Federal para quedar de la siguiente manera:

Artículo 304. Los hijos están obligados a dar alimentos a los padres **cuando, mediante estudio socioeconómico ratificado ante Juez se acredite que éstos se encuentren en un estado de necesidad que les impida valerse por sí mismos para su sustento, por imposibilidad de trabajar u obtener algún ingreso e ingreso o a partir de que sean adultos mayores.** A falta o por imposibilidad de los hijos, lo están los descendientes más próximos en grado.

Es obligación del Ministerio Público, del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, co-

adyuvar en auxilio de los Jueces de Primera instancia para hacer efectivo el pago de la pensión alimenticia por parte de los familiares de las personas adultas mayores, aunque sean beneficiarios de otras pensiones.

Artículo 306. Los hermanos y demás parientes colaterales a que se refiere el artículo anterior, tienen obligación de dar alimentos a los menores, mientras éstos llegan a la edad de dieciocho años. También deben alimentar a sus parientes dentro del grado mencionado, que fueren incapaces o se encuentren en alguno de los supuestos referidos en el artículo 304, primer párrafo, de este Código.

Artículo 308. Los alimentos comprenden la comida, el vestido, **calzado**, la habitación y la asistencia en casos de enfermedad. Respecto de los menores los alimentos comprenden, además, los gastos necesarios para la educación primaria del alimentista, y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y adecuados a su sexo y circunstancias personales.

También comprenden las atenciones a las necesidades psíquica, afectiva y de sano esparcimiento y en su caso, los gastos funerales.

En lo que se refiere a las personas adultas mayores que carezcan de capacidad económica, además de todo lo necesario para su atención geriátrica, se procurará que los alimentos se les proporcionen integrándolos a la familia. En caso de conflicto para la integración, corresponde al Juez de lo Familiar fijar la manera de ministrar los alimentos, según las circunstancias.

Artículo 311 Bis. Cuando no sea comprobable el salario o los ingresos del deudor alimentario, el Juez de lo Familiar resolverá el porcentaje de la pensión alimenticia a pagar con base en la capacidad económica y nivel de vida que el deudor y sus acreedores alimentarios hayan llevado en los dos últimos años, previo estudio socioeconómico.

Artículo 321. El derecho de recibir alimentos no es renunciable, ni puede ser objeto de transacción, pero sí pueden ser objeto de las operaciones indicadas, las pensiones caídas.

Los acreedores alimentarios tendrán derecho preferente sobre los ingresos y bienes de quien tenga dicha obligación respecto de otra calidad de acreedores.

Artículo 322.

El Juez de lo Familiar de la residencia del acreedor alimentario resolverá respecto al monto de la deuda, en atención a lo dispuesto en los artículos 311 y 311 Bis.

Artículo 322 Bis. En el supuesto que establece el artículo 304, cuando llegado el caso en que los hijos deban dar alimentos a los padres y estos incumplan con dicha obligación, el acreedor alimentario o bien aquellos contemplados en el artículo 323 Bis, podrán pedir al Juez de Primera instancia del lugar de su residencia, obligue al deudor alimentario de manera inmediata a darle alimentos. El Juez según las circunstancias del caso y previo estudio socioeconómico, fijará la suma que deberá ministrar mensualmente, dictando las medidas necesarias para que dicha cantidad sea debidamente asegurada y para que el acreedor o los acreedores obligados paguen los gastos que el adulto mayor abandonado haya tenido que erogar con tal motivo.

Artículo 323 Bis. Toda persona que tenga conocimiento sobre la necesidad de otro de recibir alimentos y pueda aportar los datos de quienes estén obligados a proporcionarlos, podrá acudir ante el Ministerio Público respectivo o Juez de primera instancia a denunciar dicha situación.

Artículo 323 Ter. Toda persona a quien, por su cargo, corresponda proporcionar informes sobre la capacidad económica de los deudores alimentarios, está obligada a suministrar los datos exactos que le solicite el Juez de lo Familiar. De no hacerlo será sancionada en los términos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Civiles y responderá solidariamente con los obligados directos de los daños y perjuicios que cause al acreedor alimentista por sus omisiones o informes falsos.

Las personas que se resistan a acatar las órdenes judiciales de descuento, o auxilien al deudor a ocultar o simular sus bienes, o a eludir el cumplimiento de las obligaciones alimentarias, son responsables en los términos del párrafo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por otros ordenamientos legales.

El deudor alimentario deberá informar de inmediato al Juez de lo Familiar y al acreedor alimentista cualquier cambio de empleo, la denominación o razón social de su nueva fuente de trabajo, la ubicación de ésta y el pues-

to o cargo que desempeñará, a efecto de que continúe cumpliendo con la pensión alimenticia decretada y no incurrir en alguna responsabilidad.

Artículo Segundo. Se adiciona un Capítulo Noveno integrado por los artículos 343 Quinquies, 343 Sexies, 343 Septies, relativo al “Incumplimiento de la Obligación Alimentaria a Personas Adultas Mayores”, del Título Decimonoeno, sobre los “Delitos Contra la Vida y la Integridad Corporal” del Código Penal Federal, para quedar de la siguiente manera:

Capítulo Noveno Incumplimiento de la Obligación Alimentaria a Personas Adultas Mayores

Artículo 343 Quinquies. Se impondrá una multa de 180 a 360 días de salario mínimo y de un mes a tres años de prisión a la o a las personas que sin causa justificada incumpla con la obligación de dar alimentos a una persona adulta mayor, que tenga derecho a recibirlos. La sanción también podrá contemplar la pérdida por parte del acreedor alimentario de la custodia, tutela o cualquier otra figura que implique el cuidado o responsabilidad sobre la persona adulta mayor, así como el pago de las cantidades no suministradas oportunamente, mismas que deberán ser garantizadas por medio del depósito en cualquiera de las formas señaladas por la ley.

Además de las penas señaladas en el párrafo anterior se podrá imponer al sujeto activo la pena de la pérdida del derecho a heredar cuando el abandono implique el peligro de la pérdida de la vida de la persona adulta mayor.

Artículo 343 Sexies. Se impondrá una multa de 180 a 360 días de salario mínimo y de un mes a tres años de prisión y pérdida o suspensión de los derechos de custodia, tutela o cuidado a la persona que teniendo bajo su responsabilidad el cuidado de una persona adulta mayor, la abandone sin causa justificada.

Artículo 343 Septies. Se exceptúan de los delitos previstos en los artículos anteriores, cuando haya existido la comisión de un delito por parte del ascendiente en contra del descendiente y medie sentencia ejecutoriada.

Transitorio

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

Notas:

1 Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión (2012). Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Recuperado el 11 de septiembre de 2014, de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245.pdf>.

2 “Estadísticas a Propósito del día Internacional de las Personas de Edad (1 De Octubre)”. Inegi. 25 De Septiembre de 2014. México. <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2014/adultos0.pdf>

3 El dato de 2050 es una estimación que proviene de las proyecciones que realiza el Consejo Nacional de Población.

4 Tuirán, Rodolfo (1999). “Desafíos del envejecimiento demográfico en México”, en: El envejecimiento demográfico en México: retos y perspectivas. Recuperado el 10 de septiembre de 2014, de: <http://gerontologia.org/portal/archivosUpload/uploadManual/envejecimiento-mexico.pdf>

5 La tercera edad en México, sus cifras y el abandono. Por: Óscar Balderas Redacción Revolución / 20 febrero, 2014

<http://revolucionrespuntocero.com/la-tercera-edad-en-mexico-sus-cifras-y-el-abandono/>

6 “Ascendientes Pueden Tener a su Favor la Presunción de Necesitar Alimentos de sus Descendientes.” Comunicados de Prensa. No. 150/2008. México D.F., a 11 de junio de 2008. <http://www2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=1250>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2015.—
Diputados: Rocío Esmeralda Reza Gallegos, Martha Loera Arámbula, Consuelo Argüelles Loya, José Luis Contreras Rojas, Jorge Alfredo Pérez Covarrubias, Carlos Humberto Castaños Valenzuela, José Alfredo Botello Montes, Maribel Enríquez Rodríguez, Ana María Gutiérrez Coronado, Leticia Salas López, Yatziri Mendoza Jiménez, Francisca Rosario Arana Lugo, Antonio Sansores Sastre (rúbricas).»

Se remite a la Comisión de Justicia, para dictamen.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en estrecha relación con los diversos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo octavo del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El viernes catorce de septiembre del año dos mil siete, se publicó en la Gaceta Parlamentaria de esta honorable soberanía, el dictamen de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con proyecto de decreto que reformaba los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adicionaba el artículo 134; y se derogaba un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que respecta a la adición realizada al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a juicio de dichas comisiones unidas, resultaba de gran importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretendía instaurar en México, en el año 2008; ya que por una parte, se establecía la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y por la otra, consideraron que dicha norma permitiría establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violaran.

Asimismo, establecían como propósito poner fin a la indebida práctica de servidores públicos, en cuanto a la utilización de la propaganda oficial, cualquiera que fuere el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se esta-

blecía que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Sin embargo, en la referida reforma constitucional no se restringió el uso de los colores y emblemas distintivos de los partidos políticos nacionales y locales; los cuales hasta el día de hoy, son empleados para que los servidores públicos de cualquier nivel de gobierno, promocionen desde su cargo, al instituto político del cual emanaron, siendo esto un vacío en nuestra legislación.

En este sentido, a pesar de que abiertamente se advierte la existencia de **inequidad** entre institutos políticos, debido a que el apartado A, de la fracción III, del artículo 41, de la Constitución general, establecen los tiempos en radio y televisión a los cuales tienen derecho los partidos políticos; **no** se le puede exigir jurídicamente a los ciudadanos en general, incluyendo a los servidores públicos, que obedezcan una norma que no existe cuando emiten su conducta y cuya consecuencia conocen hasta que el juez la construye en la sentencia; lo anterior, atendiendo a las normas *ex post*, que impiden a los sujetos orientar su conducta conforme a derecho.

De conocer la “norma” al momento de emitir la conducta, es probable que los sujetos no incurran en la prohibición de dicha “norma”, por lo cual es injusto, desde la política criminal, sancionar a un sujeto por una conducta que no tenía amenaza de sanción, y tal omisión dentro de un marco jurídico, conduce a sancionar a un sujeto por lo que en su momento hizo bajo el amparo del derecho, sin darle oportunidad de que, previo a su emisión, decidiera continuar o no con la consumación de dicha conducta.

En estos supuestos, se priva o se le dificulta desproporcionadamente al sujeto la defensa que tiene cualquier otro ciudadano, basada en un error de derecho, por virtud del cual se excluye la culpabilidad como elemento del ilícito administrativo, al actuar bajo la creencia de que la conducta estaba permitida por ausencia de prohibición expresa.

De ahí que nuestra tarea legislativa cobre relevancia, toda vez que solamente nosotros como legisladores estamos facultados para describir conductas que se consideran ilícitas y amenazarlas con sanción; dictamos la política criminal y la política de derecho administrativo sancionador a partir de las ponderaciones que se efectúan por cuestiones de oportunidad política, por lo cual, es válido que, derivado de nuestra procedencia democrática, decidamos cuáles son las

conductas a las que les asocia una sanción, brindándole al juzgador las hipótesis en las cuales funde su criterio, sin permitir que al resolver si es sancionable o no una conducta, empleen o decidan bajo “criterios de oportunidad política o intereses de grupo”, puesto que la Constitución no les concede esa facultad democrática.

En suma, en su oportunidad, los legisladores que aprobaron la reforma política del año dos mil siete, decidieron no prohibir el tipo de conductas en estudio, ya que regularon la prohibición para que en ningún caso la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, dejando en libertad a los servidores públicos la utilización de los colores y emblemas característicos del partido político del que emanaron.

Consecuentemente, si bien es cierto que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido en diversas sentencias (SUP-RAP-0015-2009 y SUP-RAP-0016 acumulados, SUP-RAP-21/2009, SUP-RAP-22/2009, entre otros), la falta de impedimentos para que los partidos políticos puedan referirse a los programas sociales; cierto es también que los servidores públicos no pueden en ningún momento hacer algo similar con su instituto político, ya que tienen bajo su responsabilidad recursos públicos, que deben aplicar con imparcialidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos; lo anterior, en virtud de que la autoridad jurisdiccional electoral federal, ha sostenido que la investidura de un funcionario existe durante todo el periodo de su ejercicio, con independencia de que el día sea hábil o no y, por ello, tal investidura es susceptible de afectar al electorado que participa en actos en donde intervenga dicho funcionario.

En este sentido, si la investidura de servidor público subsiste durante todo el periodo de su ejercicio, es necesario constreñir el actuar de los mismos, ya que bajo su responsabilidad se encuentran recursos públicos, que deben de aplicar con imparcialidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Lo planteado anteriormente, no implicaría una violación a la garantía de libre expresión contenida en el artículo 60. de la Constitución general de la República, toda vez que la misma no es ilimitada, por el contrario, se encuentra res-

tringida para no afectar los derechos de terceros y su base es el respeto y prevalencia de los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos.

De tal forma, una limitación en el ejercicio de la libertad de expresión se justifica cuando con ella se trata de evitar que los servidores públicos generen presión o coacción a los electores, a efecto de preservar los principios establecidos para las elecciones libres, auténticas, periódicas, así como la emisión del sufragio universal, libre, secreto y directo, con base en la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad de los procesos electorales.

En consecuencia, si lo que se pretende es tutelar que la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan los servidores públicos de cualquier orden de gobierno, no incluyan colores y emblemas que en su conjunto hagan alusión a un instituto político determinado o al que en su momento se encuentra en el poder; es necesario en primer término, conceptualizar a la propaganda gubernamental o institucional, cuyo significado es el mismo según los razonamientos vertidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia del expediente identificado como SUP-JRC-210-2010.

Bajo esta tesitura, la propaganda gubernamental es el proceso de información respecto a los servicios públicos y programas sociales por parte de los entes públicos responsables de su prestación (SUP-RAP-117/2010 y acumulados).

Aunado a lo anterior, hago alusión a que el Diccionario de la Real Academia Española, concibe a la palabra “emblema” de la siguiente manera:

Emblema.

(Del lat. *embl?ma*, y este del gr. *?iãçîá*, adorno superpuesto).

1. m. Jeroglífico, símbolo o empresa en que se representa alguna figura, al pie de la cual se escribe algún verso o lema que declara el concepto o moralidad que encierra. U. t. c. f.
2. m. Cosa que es representación simbólica de otra.
3. m. Bol. bandera (? tela que se emplea como enseña).

Por lo tanto, si el fin de la propaganda institucional es el proceso de información a la ciudadanía, respecto a los servicios públicos y programas sociales por parte de los entes públicos responsables de su prestación; la misma no debe contener colores ni representaciones simbólicas, que en su conjunto hagan alusión a un partido político nacional o local, máxime si éste se encuentra en el poder, ya que el fin de estos institutos es promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el párrafo octavo del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo octavo del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 134. (...)

(...)
 (...)
 (...)
 (...)
 (...)
 (...)
 (...)

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público; **colores y emblemas, que en su**

conjunto o de manera individualizada, hagan alusión a un partido político nacional o local.

(...)”

Cuadro comparativo

Texto vigente

Artículo 134. (...)

(...)
 (...)
 (...)
 (...)
 (...)
 (...)

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

(...)

Texto propuesto

Artículo 134. (...)

(...)
 (...)
 (...)
 (...)
 (...)
 (...)

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público; **colores y emblemas, que en su conjunto o de manera individualizada hagan alusión a un partido político nacional o local.**

(...)

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 tendrá ciento ochenta días a partir del día de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, para armonizar las leyes secundarias.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2015.— Diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez (rúbrica).»

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

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

«Iniciativa que reforma el artículo 173 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Érika del Carmen Ramagnolli Sosa, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, Érika del Carmen Ramagnoli Sosa, diputada a la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a consideración de esta

soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 173 de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Planteamiento del problema

Erradicar el trabajo infantil ha sido un compromiso y tema principal de las agendas de los gobiernos en México y en el mundo en las últimas décadas, los esfuerzos en nuestro país han sido reflejados a través de incesantes reformas, planes, programas y políticas de prevención, combate y erradicación de esta problemática de escala mundial.

El trabajo infantil tiene diferentes causas de carácter cultural, social, político y económico, por lo que puede considerarse una problemática multifactorial, en donde situaciones como la pobreza, son un factor determinante, que obligan a los menores a involucrarse en el ámbito laboral, aun desconociendo la edad mínima de admisión al empleo y los derechos que, en el mejor de los casos, como adolescentes trabajadores en edad permitida para trabajar poseen.

Con la presente iniciativa se busca establecer en la Ley Federal del trabajo, una correcta coordinación que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social debe tener con el conjunto con las autoridades del trabajo en las entidades federativas, la iniciativa privada y la sociedad civil, para fomentar la promoción de los derechos laborales de los menores en edad permitida para trabajar.

Argumentación

Entre las estrategias incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de la administración del presidente de la República, licenciado Enrique Peña Nieto, se encuentra la estrategia (4.3.2.) “Promover el trabajo digno o decente”, que involucra “contribuir a la erradicación del trabajo infantil” en la meta México Próspero.

De ahí se establece que la actual administración, como se ha hecho en otros periodos en nuestro país desde la década de 1980, velará por la erradicación del trabajo infantil en nuestro país.

Lo anterior, atendiendo las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en esta materia, asentadas principalmente en los artículos 3o., 4o., y 123.

Al respecto, el artículo 4o. de la Constitución Federal¹ indica lo siguiente:

Artículo 4o. [...] En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez. [...]

Así mismo el artículo 123 del mismo pacto federal enuncia:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. y II. [...]

III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

IV. a X. [...]

XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100 por ciento más de lo fijado para las horas normales.

En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos. [...]

De la misma Constitución emanan las leyes reglamentarias que rigen particularmente el tema de la niñez y el trabajo infantil, como es la recién creada Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la propia Ley Federal del Trabajo que en sus diversos artículos versa sobre el tema del trabajo infantil y su erradicación.

En el artículo 173 la Ley General del Trabajo establece lo siguiente:

Artículo 173. El trabajo de los menores queda sujeto a vigilancia y protección especiales de las autoridades del trabajo tanto federales como locales.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social en coordinación con las autoridades del trabajo en las entidades federativas, desarrollarán programas que permitan identificar y erradicar el trabajo infantil.

Si bien es claro que en el compendio legal con el que se cuenta, se establecen principios básicos para la protección y las políticas de erradicación del trabajo infantil, es preciso fortalecer estas disposiciones para procurar contribuir a la disminución de esta problemática, lo que va en consonancia con lo propuesto en la presente iniciativa.

A través de esta iniciativa, se busca evitar que continúen acontecimientos ilegales como los que en el mes de marzo del año en curso se descubrieron en nuestro país, suceso en el que se rescataron a 200 tarahumaras de la explotación laboral a la que eran sometidos, en donde el secretario del Trabajo y Previsión Social, Alfonso Navarrete Prida, informó que en el marco de las acciones del operativo “México con Trabajo Digno”, más de 200 jornaleros agrícolas originarios de Chihuahua, Sinaloa y Guerrero fueron rescatados de condiciones inhumanas de trabajo y vivienda en un campo agrícola del municipio de Comondú, en Baja California Sur.

Además se encontraron a 13 menores de edad laborando; 167 trabajadores sin registro ante el Instituto Mexicano del Seguro Social; y consecuentemente sin prestaciones de ley.²

Posteriormente la misma Secretaría rescató a 49 jornaleros indígenas mixtecos del Estado de Guerrero, entre ellos 13 menores en edad no permitida para trabajar en un campo agrícola en el Estado de Colima, que laboraban en condiciones de explotación.³

Estas acciones ilícitas se dan, en un periodo de constantes reformas en materia de erradicación del trabajo infantil, por lo que es preciso recordar que, tan sólo en la LXII Legislatura de esta Cámara de Diputados, se han presentado dos iniciativas de reforma que tienen que ver con el trabajo infantil en México, en la que se coincidió el propósito de reformar la Constitución a fin de elevar de 14 a 15 años la edad mínima para emplear a menores de edad, mismas que luego de su análisis, dictamen y aprobación en el Senado de la República y su publicación por el Ejecutivo, fueran publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2014, en donde se estableció que a partir del 18 de junio del mismo año queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años.

Si bien es un avance considerable, el desconocimiento de las actividades laborales en las que los jóvenes en edad permitida para trabajar pueden participar, repercute en que puedan ser empleados e integrados al sector productivo.

Se debe propugnar por la erradicación de las peores formas de trabajo infantil a las que están expuestas los niños en edad no permitida para trabajar, que de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo OIT, Agencia especializada de las Naciones Unidas, y según la definición del artículo 3 del Convenio número 182 de la OIT⁴ son las siguientes:

- a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes; y

d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Las existencia de las descritas como las peores formas de trabajo infantil son preocupantes al conocer la población de menores de edad que, de acuerdo a los datos censales de 2010 del Inegi, son en el país residen 32.5 millones de niños de 0 a 14 años.⁵ Al 2011, en México había aproximadamente 3 millones de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que realizan alguna actividad económica, de los cuales 68 por ciento son hombres y 32 por ciento son mujeres.⁶

Es por eso que considero importante la promoción de una cultura de educación de los derechos del trabajo de los menores trabajadores en edad permitida, impidiendo así se violen disposiciones nacionales e internacionales en la materia, y se transgredan los derechos humanos fundamentales de las niñas y los niños, como los señalados en la Convención sobre los Derechos del Niño, y otros acuerdos nacionales e internacionales.

Con la aprobación de esta iniciativa, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social deberá buscar mecanismos efectivos de educación para los jóvenes en edad permitida de trabajar, y fomentar políticas de erradicación del trabajo infantil en los menores que aún no la han alcanzado, con el apoyo conjunto de la iniciativa privada y la sociedad civil.

Con esto, también se promoverá que los patrones, sean precisos en hacer saber a sus trabajadores los derechos que les asisten, incluyendo a los menores en edad permitida para trabajar.

Con la participación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la iniciativa privada y la sociedad civil, empleadores y trabajadores, y el fomento de la cultura de erradicación de la explotación laboral de los menores, se estará transitando hacia una nueva etapa para el desarrollo de la niñez en México.

Por lo antes expuesto, considero procedente la propuesta que a continuación se presenta, la que para facilitar su análisis, me permito incluir el cuadro comparativo siguiente:

Ley Federal del Trabajo

Texto vigente

Artículo 173. El trabajo de los menores queda sujeto a vigilancia y protección especiales de las autoridades del trabajo tanto federales como locales.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social en coordinación con las autoridades del trabajo en las entidades federativas, desarrollarán programas que permitan identificar y erradicar el trabajo infantil.

Texto propuesto

Artículo 173. El trabajo de los menores queda sujeto a vigilancia y protección especiales de las autoridades del trabajo tanto federales como locales.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social en coordinación con las autoridades del trabajo en las entidades federativas, desarrollarán programas que permitan identificar y erradicar el trabajo infantil y **así mismo deberán fomentar, en conjunto con la iniciativa privada y la sociedad civil, la promoción y el conocimiento de los derechos laborales con los que cuentan los menores trabajadores mayores de quince años.**

Por el carácter de la iniciativa, es preciso hacer mención que la presente no tiene impacto presupuestario toda vez que no deriva en la realización de nuevas funciones, ni en la creación de nuevas estructuras orgánicas administrativas, ni tampoco la ampliación de la oferta de bienes o servicios públicos, por lo que no requiere de recursos adicionales para su cumplimiento.

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

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 173 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 173. ...

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social en coordinación con las autoridades del trabajo en las entidades fede-

rativas, desarrollarán programas que permitan identificar y erradicar el trabajo infantil, **así mismo deberán fomentar, en conjunto con la iniciativa privada y la sociedad civil, la promoción y el conocimiento de los derechos laborales con los que cuentan los menores trabajadores mayores de quince años.**

Transitorio

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

Notas:

1 Localizada en Leyes Federales Vigentes en la dirección de Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> Fecha de Consulta. Marzo de 2015.

2 Boletines y comunicados de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, consultado en la dirección de internet http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2015/marzo/bol_392.html. Fecha de consulta, abril de 2015.

3 Boletines y comunicados de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, consultado en la dirección de internet http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2015/marzo/bol_395.html Fecha de consulta, abril de 2015.

4 Peores formas del trabajo infantil, según la Organización Internacional del trabajo, consultado en la dirección de internet <http://www.ilo.org/ipecc/facts/WorstFormsofChildLabour/lang—es/index.htm> Fecha de consulta, abril 2015.

5 “Estadísticas a propósito del Día del Niño” Datos Nacionales Inegi, consultado en la dirección de internet <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/ni%C3%B1o0.pdf> en el mes de abril de 2015.

6 Cuéntame Inegi niños que trabajan, consultado en la dirección de internet <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/ninos.aspx?tema=P> en el mes de abril de 2015.

Referencias:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente a abril de 2015.

Ley Federal del Trabajo. Texto vigente a abril de 2015.

El trabajo Infantil en México, Avances y Desafíos, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, agosto 2014.

Boletines y comunicados de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, consultado en la dirección de internet http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2015/marzo/bol_392.html. Fecha de consulta, abril de 2015.

Boletines y comunicados de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, consultado en la dirección de internet http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2015/marzo/bol_395.html Fecha de consulta, abril de 2015.

Peores formas del trabajo infantil, según la Organización Internacional del trabajo, consultado en la dirección de internet <http://www.ilo.org/ipecc/facts/WorstFormsofChildLabour/lang-es/index.htm> Fecha de consulta, abril 2015.

“Estadísticas a propósito del Día del Niño.” Datos Nacionales Inegi, consultado en la dirección de internet <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/ni%C3%B1o.pdf> en el mes de abril de 2015.

Cuéntame Inegi niños que trabajan, consultado en la dirección de internet <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/ninos.aspx?tema=P> en el mes de abril de 2015.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2015.— Diputados: Erika del Carmen Ramagnoli Sosa, Alma Marina Vitela Vera, Martha Loera Arámbula, Sonia Catalina Mercado Gallegos, Landy Margarita Berzunza Novelo, Minerva Marisol Sánchez Hernández, Guiliana Guadalupe Quiroz Ávila, María Fernanda Schroeder Verdugo, María Elena Rangel, María Esther Garza Moreno, María Guadalupe Jaramillo Villa, Maricruz Reyes Galicia, Issa Salomón Juan Marcos, German Pacheco Díaz, María Gabriela Bardales Hernández, Gloria María del Carmen Valencia González, Norma Ponce Orozco, Silvana Ortiz Ortega, María Angélica Magaña Zepeda, José Luis Flores Méndez, Marco Antonio González Valdez, Adriana Fuentes Téllez, Carmen Julieta Torres Lizárraga, José Ignacio Duarte Murillo, Carlos Humberto Castaños Valenzuela, María del Carmen Guzmán Urbán, Teresita de Jesús Ramírez Hernández, María Esther Gutiérrez Olivares, José Noel Pérez de Alba, Francisca Rosario Arana Lugo, Elizabeth Vargas Martín del Campo, Cristina González Cruz, Blanca Estela Gómez Carmona, María Merced León Andablo, María Elia Cabañas Aparicio, Micaela Rodríguez Zamora, Dulce María Muñiz Martínez, Edith Avilés Cano, Hermelinda Martínez Martínez, Diana Karina Velázquez Ramírez, Minerva Castillo Rodríguez, Alicia Concepción Ricalde Magaña, María Concepción Ramírez Diez Gutiérrez, Carmen Julieta Torres Lizárraga, Erica del Carmen Velázquez Vacío, Martha Edith Vital Vera, Bárbara Gabriela Romo Fonseca, Mirna Velázquez López, Blanca María Villa-

señor Gudiño, Carolina Hernández Ortiz, Rodimiro Barrera Estrada, Miroslava Meza Virrueta, Francisca Elena Corrales Corrales, José Pilar Moreno Montoya (rúbricas)»

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

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma los artículos 96, 97 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María de Lourdes Medina Valdés, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, diputada federal Lourdes Medina Valdés, y demás integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, inciso I; 77, numeral 1; 78 y 102, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el primer párrafo del artículo 97, el decimoprimer párrafo del artículo 99; y se adiciona un tercer párrafo al artículo 96, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de procurar la igualdad de género en el Poder Judicial de la Federación, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

Nuestra norma fundamental reconoce dos importantes derechos humanos cuya observancia es esencial en toda sociedad: “Queda prohibida toda discriminación motivada por el género” y “El varón y la mujer son iguales ante la ley”.

Ambos derechos implican la obligación del Estado de realizar todas aquellas acciones como planes, programas, o políticas públicas para respetar y proteger su ejercicio, y siendo que los que integramos este Poder Legislativo formamos parte de los sujetos obligados a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las y los mexicanos, por ser representantes de la sociedad y por tener a nuestro cargo la creación normativa, es que presento

esta iniciativa enfocada a garantizar la participación de las mujeres en los principales puestos de toma de decisiones dentro del Poder Judicial Federal.

Es claro el avance que se ha presentado dentro de la sociedad mexicana en el tema de igualdad entre mujeres y hombres, principalmente a partir de las obligaciones adquiridas mediante la suscripción de diversos instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y las Conferencias Mundiales en el Cairo (1994) y Beijing (1995); además de la obligación de dar cumplimiento a uno de los ocho objetivos previstos en la Declaración de los Objetivos del Milenio aprobada por la comunidad internacional en el año 2000, consistente en promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer.

Por su parte, la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres contempla importantes disposiciones en la materia, ya que uno de sus objetos es regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, así como proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado.

Gracias a las anteriores disposiciones, el avance se ha realizado principalmente dentro del ámbito político. Cada día son más las mujeres que ocupan un lugar como representantes de la sociedad. Las cuotas de género en la presentación de candidaturas para ocupar un lugar en el Congreso de la Unión representaron un avance para alcanzar la representación igualitaria de mujeres y hombres.

Sin embargo la participación de las mujeres se ha visto escasa en otros ámbitos desde donde el Estado en su conjunto realiza sus atribuciones, como lo es el Poder Judicial de la Federación.

Actualmente la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establece la obligación de las autoridades de fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección del Poder Judicial, como puede observarse a continuación:

Artículo 36. Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes desarrollarán las siguientes acciones:

I. a VI. ...

VII. Fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Sin embargo, vemos que pese a dicha disposición, por lo que respecta al Poder Judicial, la presencia de las mujeres es escasa.

Desde el año 2010, el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género¹ de ésta Cámara de Diputados señaló que el Poder Judicial parecía haberse quedado a la zaga respecto a la implementación de medidas tendientes a la igualdad entre mujeres y hombres desde la perspectiva de género, lo cual se reflejaba en la limitada presencia de las mujeres en los altos puestos de primer nivel como funcionarias del Poder Judicial, toda vez que en 2008, de 11 Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación solo 2 eran mujeres; de 6 Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal solo 2 eran mujeres; de 7 Magistrados del Tribunal Federal Electoral solo 1 era mujer; de 15 Magistrados Electorales de las Salas Regionales solo 6 eran mujeres; de 546 Jueces Colegiados solo 94 eran mujeres; de 71 Jueces Unitarios solo 8 eran mujeres; mientras que de 301 Jueces de Distrito solo 80 eran mujeres.

Dicho problema aún subsiste. Recientemente se ha reconocido la falta de representación de las mujeres en el Poder Judicial. La Consejera del Consejo de la Judicatura Martha María del Carmen Hernández Álvarez señaló que en los mandos superiores del Poder Judicial de la Federación existe poca participación de las mujeres, toda vez que por cada diez magistrados sólo dos son mujeres y por cada diez jueces solamente tres son mujeres.²

La Consejera también proporcionó varios datos importantes en materia de igualdad entre hombres y mujeres:

- Las mujeres han demostrado tener la sensibilidad para detectar y combatir los problemas de discriminación laboral, así como marcar el ritmo de trabajo para lograr que dentro del Poder Judicial de la Federación se haga realidad la igualdad entre hombres y mujeres.

- En julio próximo se llevará a cabo el Tercer Congreso Juzgar con Perspectiva de Género, cuyo propósito es debatir sobre la relevancia de introducir la perspectiva de género en la impartición de justicia.

- El CJF tiene como aliada a la Asociación Mexicana de Juzgadoras para el cumplimiento de acciones y programas que ha emprendido en favor de los derechos humanos y la perspectiva de género.
- La Asociación Mexicana de Juzgadoras está integrada por mujeres que han decidido promover cambios y acciones afirmativas en la judicatura federal y ha servido como un vehículo para reflexionar y auxiliar en las propuestas para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres.
- Es través de organismos como la Asociación Mexicana de Juzgadoras y con el trabajo de cada una de las mujeres que trabajan en el PJF como se debe contar con la posibilidad de lograr que haya igualdad entre los hombres y mujeres.

Por lo que respecta en el ámbito internacional, encontramos que Ecuador prevé en el artículo 183 de su texto constitucional la propensión a la paridad entre mujer y hombre en la designación de las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia, como puede verse a continuación:

Artículo 183. Para ser jueza o juez de la Corte Nacional de Justicia, además de los requisitos de idoneidad que determine la ley, se requerirá:

1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y hallarse en goce de los derechos políticos.
 2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país.
 3. Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas, por un lapso mínimo de diez años. Las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia serán elegidos por el Consejo de la Judicatura conforme a un procedimiento con concurso de oposición y méritos, impugnación y control social. Se propenderá a la paridad entre mujer y hombre.
- Derivado de dicho mandato constitucional, el Código Orgánico de la Función Judicial³ establece la promoción a través de medidas de acción afirmativa, la paridad entre mujeres y hombres en la elección de las juezas y jueces de la Corte, como se observa en los siguientes artículos:

Artículo 52. Ingreso a la función judicial. Todo ingreso de personal a la Función Judicial se realizará mediante concurso público de oposición y méritos, sujeto a procesos de impugnación, control social y se propenderá a la paridad entre mujeres y hombres; a través de los procedimientos establecidos en este Código. El ingreso a las carreras de la Función Judicial se hará a la categoría uno, salvo los casos en que la Constitución y la ley permiten el ingreso a distinta categoría. Las promociones de categoría en las carreras de la Función Judicial se realizarán en función a los resultados de la evaluación y rendición de las pruebas de conocimientos, prácticas y psicológicas.

Art. 173. INTEGRACION. La Corte Nacional de Justicia estará integrada por veintiún juezas y jueces, quienes se organizarán en salas especializadas. Serán designados por el Consejo de la Judicatura para un periodo de nueve años, conforme a un procedimiento de concursos de oposición y méritos, con impugnación y control social. **Se promoverá, a través de medidas de acción afirmativa, la paridad entre mujeres y hombres.** No podrán ser reelectos y se renovarán por tercios cada tres años. Cesarán en sus puestos conforme a este Código.

Artículo 257. Número de integrantes y duración de sus cargos. El Consejo de la Judicatura se integrará por nueve vocales, con sus respectivos suplentes que durarán seis años en el ejercicio de sus funciones, y no podrán ser reelegidos; para su conformación se garantizará, a través de medidas de acción afirmativa, la paridad entre mujeres y hombres.

Artículo 264. Funciones. Al pleno le corresponde:

1. Designar, de entre los vocales, a la Presidenta o el Presidente y a la Vicepresidenta o al Vicepresidente del Consejo, quienes durarán tres años en el ejercicio de sus puestos y no podrán ser reelegidos;
2. Designar a los vocales que deben conformar cada una de las comisiones especializadas, y cambiarlos de comisión a través de resolución debidamente motivada.

En la designación de Vocales, Presidente, Presidenta, Vicepresidente y Vicepresidenta, se promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres;

3. a 28. ...

Los elementos señalados anteriormente dejan clara la necesidad de crear los medios necesarios para asegurar la participación de las mujeres en los puestos desde los que se toman las decisiones fundamentales, en este caso, desde el Poder Judicial de la Federación.

Si bien los esfuerzos que se han realizado desde el Consejo de la Judicatura Federal han incrementado la conciencia de la perspectiva de género en los servidores públicos del poder judicial, así como promovido la igualdad entre hombres y mujeres, esto ha sido insuficiente, pues como se demostró anteriormente, las mujeres siguen sin ser consideradas para los altos cargos en el Poder Judicial, entendiendo por éstos el Pleno, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Claro ejemplo de ello fue la última terna propuesta por el Ejecutivo Federal para ocupar el lugar vacante de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual se propusieron a tres hombres y ninguna mujer.

Por ello, la presente propuesta tiene por objeto mandar, desde el texto de nuestra norma fundamental que en la elección tanto de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados Electorales, Magistrados de Circuito y de los Jueces de Distrito, se integre de manera equitativa a mujeres y hombres.

No está de más señalar que la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, hace referencia a la necesidad de que las mujeres y hombres accedan con las mismas posibilidades y oportunidades al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar; y para el caso específico en el ámbito del Poder Judicial Federal.

Como sustento de ello podemos mencionar lo señalado por el maestro Miguel Carbonell en un análisis que hace de Jhon Rawls: “los ‘empleos y cargos’ deben ser realmente asequibles a partir de la igualdad de oportunidades, es decir, no solamente se trata de afirmar que son asequibles en tanto que no hay impedimentos formales para acceder a esos bienes sociales, sino que hay que generar las condiciones necesarias y suficientes para que en efecto exista la posibilidad real de acceder a ellos”.⁴

La función de impartición de justicia a los ciudadanos es una de las principales funciones del Estado, por lo cual, los

funcionarios que tienen a su cargo tan importante responsabilidad deben ser los más aptos y capaces. Por tanto, deben considerarse todos los perfiles, tanto de hombres y mujeres que han desarrollado su labor en el Poder Judicial Federal. Ello permitirá respetar y garantizar de manera armónica el derecho a la impartición de justicia a la sociedad, así como la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para acceder a los principales puestos de toma de decisiones dentro del Poder Judicial Federal.

Es momento de que continuemos avanzando en esta Cámara en la protección, respeto y garantía de los derechos humanos de todas las personas, en este caso de mujeres y hombres dentro del Poder Judicial, solicitando que este tema sea debidamente analizado en las Comisiones a las que sea turnada esta propuesta, exigiendo que el tema sea debidamente analizado, y que esta propuesta no sea desechada sin darse argumentos, como ha ocurrido con otras propuestas presentadas sobre el mismo tema.

Por todo lo anteriormente señalado, someto a la consideración de ésta H. Cámara de Diputados la presente Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 97, el decimoprimer párrafo del artículo 99; y se adiciona un tercer párrafo al artículo 96, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 97, el decimoprimer párrafo del artículo 99; y se adiciona un tercer párrafo al artículo 96, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 96. ...

...

Los nombramientos realizados en términos del presente artículo deberán garantizar la paridad de género en la conformación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Artículo 97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos, **de equidad de género** y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán

ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

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

Artículo 99. ...

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

Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley, **garantiza la paridad de género en su conformación.**

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

Transitorios

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

Segundo. A fin de dar cumplimiento a lo previsto en los artículos reformados mediante el presente Decreto, los próximos nombramientos que al efecto deban realizarse para la conformación de los juzgados y tribunales del Poder Judicial de la Federación correspondientes, deberán ser del género que corresponda para dar cumplimiento el presente decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión realizará las reformas a las leyes correspondientes a efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el presente Decreto, en un plazo de 180 días a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas:

1 *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad.* 1a Reimpresión. Febrero 2010. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. LXI Legislatura. Pág. 91.

2 Reconoce CJF sensibilidad de las mujeres para detectar y combatir problemas de discriminación dentro del PJF. Comunicado número 15. México, DF, a 9 de abril de 2015. Disponible en <http://www.cjf.gob.mx/documentos/Comunicados%20Prensa/docsComunicadosPrensa/2015/comunicado15.pdf>

3 Código Orgánico de la Función Judicial. https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-cofj.pdf.

4 Carbonell, Miguel (2004), *Igualdad y Constitución*, Col. Cuadernos de la Igualdad, México, Conapred, p. 12.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2015.—
Diputados: Lourdes Medina Valdés, Víctor Serralde Martínez, Francisca Rosario Arana Lugo, Marcelo de Jesús Torres Cofiño, Diana del Carmen Vera Ávila, Nidia Saavedra Pérez, Beatriz Eugenia Yamamoto Cázares, Fernando Rodríguez Doval, Ricardo Flores Suárez, Heberto Neblina Vega, Rocío Esmeralda Reza Gallegos, Mariana Dunyaska García Rojas, Martha Leticia Sosa Govea, Ofelia Limón Robles, José Luis Contreras Rojas, Jorge Alfredo Pérez Covarrubias, Lorena Gutiérrez Landavazo, Ana María Gutiérrez Coronado, José Luis Oliveros Usabiaga, Humberto Alonso Morelli, Heidy Guadalupe Estrada Martínez, José Arturo Salinas Garza, Fernando Alejandro Larrazábal Bretón, Margarita Saldaña Hernández, María Teresa Jiménez Esquivel, Marcelina Orta Coronado, Alicia Ricalde Magaña, Homero Ricardo Niño de Rivera Vela, Tania Margarita Morgan Navarrete, Leslie Pantoja Hernández, Alfredo Rivadeneyra Hernández, Beatriz Zavala Peniche, Martha Guadalupe Villarreal Rangel, María Lucrecia Arzola Godínez, Jorge Alfredo Pérez Covarrubias, José Luis Contreras Rojas, Maribel Enríquez Ramírez, Ana María Gutiérrez Coronado, Leticia Salas López, FRANCISCA rosario Arana Lugo, Yatziri Mendoza Jiménez, An-tonio Sansores Sastré., (rúbricas.)»

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

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, a cargo de la diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en estrecha relación con los diversos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de ésta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que adiciona la fracción IX, al artículo 93; asimismo, el capítulo IX denominado “Informes”, al Título IV De la Prueba, recorriéndose los actuales en el orden correspondiente, el cual contiene los artículos 196 Bis, 196 Ter, 196 Quáter, 196 Quinquies, 196 Sexies, y 196 Septies, del Código Federal de Procedimientos Civiles, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Desde un punto de vista lógico, no se puede concebir el proceso sin la prueba; aun cuando se presente el allanamiento, y se supriman las etapas probatorias y de alegatos, no puede hablarse de un proceso sin prueba, sino más bien de una solución auto compositiva unilateral¹, homologada por el juzgador, figura que excluye la existencia del proceso; no hay prueba, pero tampoco hay proceso.

En relación con la importancia de la prueba, son clásicas estas palabras de Bentham: “...el arte del proceso no es esencialmente otra cosa que el arte de administrar la pruebas”. También Carnelutti considera esta importancia decisiva: “la prueba es el corazón del problema del juicio, del mismo modo que éste es el corazón del problema del pensamiento”. Y Sentís Melendo afirma sin vacilaciones: “...un proceso sin prueba constituye una entelequia...”²

En este contexto, en el derecho procesal la prueba constituye una figura fundamental, ya que no basta tener la razón para que se haga justicia, sino que hay que saber exponerla y probarla.

Por tal motivo, resulta indispensable hacer un análisis de nuestro sistema probatorio civil, ya que en reiteradas ocasiones los juzgadores se encuentran con ofrecimientos de

pruebas, que no están consideradas en el catálogo del artículo 93, del Código Federal de Procedimientos Civiles; lo cual permite al juzgador realizar una apreciación subjetiva respecto a su admisión, teniendo como consecuencia lógica inmediata, la vulneración de los derechos humanos de alguna de las partes en un proceso.

Tal es el caso de la prueba de informes, la cual no se encuentra inmersa en el catálogo mencionado en el párrafo inmediato anterior, considerada como aquella en que las partes solicitan que una dependencia pública, empresa del sector privado, servidor público o persona física, rindan al tribunal información determinada relativa a los hechos en debate en un procedimiento judicial.

Esta prueba suele ofrecerse como “Documental pública en vía de informe”, sin embargo, la misma no reúne las características esenciales de la prueba documental, ya que la palabra documento proviene de la voz “documentum”: de docere, enseñar³, no obstante que procesalmente definir lo que es el “documento”, no es tarea sencilla, entre otras razones por que suele hacerse por el autor atendiendo a la concepción que adopte respecto del término.

Para Chiovenda, documento en sentido amplio es “toda representación material destinada e idónea para reproducir una cierta manifestación del pensamiento: como una voz grabada eternamente (voz mortua)”⁴.

Manzani afirma que documento, en sentido propio, es toda escritura fijada sobre un medio idóneo, debido a un autor determinado, conteniendo manifestaciones y declaraciones de voluntad o atestaciones de verdad, aptas para fundar o para sufragar una pretensión jurídica o para probar un hecho jurídicamente relevante en una relación procesal o en otra relación jurídica⁵.

Por lo tanto, pareciera ser que la prueba de informes, es una prueba documental, pues a través de la misma se expresa una situación de hecho existente o que ha existido en torno a hechos sobre los que se debate un procedimiento judicial, sin embargo, ésta no puede considerarse como tal, ya que no se encuentra materialmente formada o construida en el momento en que se inicia el procedimiento, ni mucho menos surge de una elaboración espontánea.

Por el contrario, es elaborada al momento en que el juez solicita al tercero le informe sobre los hechos que la parte oferente pretende se alleguen al proceso; y en virtud de que dicha prueba se anexa al expediente en forma de un docu-

mento, se confunde el contenido con el instrumento, ya que lo que obra realmente, es la declaración de un tercero en relación con los hechos en litigio y que las partes solicitan que sea recabado.

Lo anterior, en apariencia convierte a la prueba de informes en una testimonial, circunstancia que tampoco podría entender de esta forma pues no reúne la formalidad con la que debe de ser ofrecida, admitida y desahogada.

Por tal motivo, la multireferida prueba de informes, aunque reúne características de ambas pruebas, no encuadra en las formalidad que reviste para las mismas, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Consecuentemente, al no estar reconocida la prueba de informes en nuestro sistema federal probatorio, no debe de ser admitida, sin embargo, al ser una prueba consuetudinaria, es ofrecida, admitida y desahogada, contrariando así nuestro marco jurídico vigente.

Ahora bien, no pasa inadvertido para la suscrita, que al no estar regulada la prueba de informes, violenta el principio de igualdad procesal de las partes, así como, el principio de contradicción de la prueba, ya que dada su irregularidad, no tiene contemplada una forma procesal para debatirla, en virtud de lo manifestado en líneas precedentes, en cuanto a que no se trata de una prueba documental, ni de una diversa testimonial, lo que no hace posible que se pueda controvertir por la contraria, generando desigualdad entre las partes.

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

Decreto, que adiciona la fracción IX, al artículo 93; asimismo, el capítulo IX denominado “Informes”, al Título IV de la “Prueba”, recorriéndose los actuales en el orden correspondiente, el cual contiene los artículos 196 Bis, 196 Ter, 196 Quáter, 196 Quinquies, 196 Sexies, y 196 Septies, del Código Federal de Procedimientos Civiles

Único. Se adiciona la fracción IX, al artículo 93; asimismo, el capítulo IX denominado “Informes”, al Título IV de la “Prueba”, recorriéndose los actuales en el orden correspondiente, el cual contiene los artículos 196 Bis, 196 Ter, 196 Quáter, 196 Quinquies, 196 Sexies, y 196 Septies, del Código Federal de Procedimientos Civiles, para quedar como sigue:

Artículo 93. La ley reconoce como medios de prueba:

- I. La confesión.
- II. Los documentos públicos;
- III. Los documentos privados;
- IV. Los dictámenes periciales;
- V. El reconocimiento o inspección judicial;
- VI. Los testigos;
- VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia;
- VIII. Las presunciones; y
- IX. La de informes.

...

Capítulo IX Informes

Artículo 196 Bis. Son aquellos que a petición de parte, o de oficio, rinden las autoridades, las corporaciones oficiales, establecimientos que formen parte de la administración pública federal o de alguno de los Estados o del Distrito Federal; así como, las empresas del sector privado, o personas físicas, respecto a los hechos en debate en una Litis.

Artículo 196 Ter. Los planteamientos que las partes pretendan que sean resueltas mediante esta prueba, deben articularse en términos claros y precisos, no han de ser insidiosas, deben ser afirmativas, procurando que cada uno no contenga más de un hecho, y éste ha de ser propio del que declara.

Artículo 196 Quáter. Cuando el planteamiento contenga dos o más hechos, el tribunal la examinará prudentemente, determinando si debe resolverse en dos o más, o sí, por la íntima relación que existe entre los hechos que contiene, de manera que no pueda afirmarse o negarse uno, sin afirmar o negar el otro u otros, debe aprobarse como ha sido formulada.

Artículo 196 Quinquies. Son insidiosos los planteamientos que se dirigen a ofuscar la inteligencia del que ha de responder, con el objeto de obtener una confesión contraria a la verdad.

Artículo 196 Sexies. Una vez calificados los planteamientos hechos por el oferente de la prueba, se le correrá traslado a la contraria por un término de tres días, para que de considerarlo pertinente formulen nuevos planteamientos, los cuales tendrán el mismo trato a los dados por el oferente.

Artículo 196 Septies. La parte que desee rendir esta prueba, deberá promoverla dentro de los quince primeros días del término ordinario o del extraordinario, en su caso.

Artículos Transitorios

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

Segundo. Los juicios que a la entrada en vigor de la presente reforma se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

Cuadro comparativo

Texto vigente

Artículo 93. La ley reconoce como medios de prueba:

- I. La confesión.
- II. Los documentos públicos;
- III. Los documentos privados;
- IV. Los dictámenes periciales;
- V. El reconocimiento o inspección judicial;
- VI. Los testigos;
- VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y

VIII. Las presunciones.

Texto propuesto

Artículo 93. La ley reconoce como medios de prueba:

- I. La confesión.
 - II. Los documentos públicos;
 - III. Los documentos privados;
 - IV. Los dictámenes periciales;
 - V. El reconocimiento o inspección judicial;
 - VI. Los testigos;
 - VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia;
 - VIII. Las presunciones;
 - IX. La de informes.
- ...

Capítulo IX

Informes

Artículo 196 Bis. Son aquellos que a petición de parte, o de oficio, rinden las autoridades, las corporaciones oficiales, establecimientos que formen parte de la administración pública federal o de alguno de los Estados o del Distrito Federal; así como, las empresas del sector privado, o personas físicas, respecto a los hechos en debate en una litis.

Artículo 196 Ter. Los planteamientos que las partes pretendan que sean resueltas mediante esta prueba, deben articularse en términos claros y precisos, no han de ser insidiosas, deben ser afirmativas, procurando que cada uno no contenga más de un hecho, y éste ha de ser propio del que declara.

Artículo 196 Quáter. Cuando el planteamiento contenga dos o más hechos, el tribunal la examinará prudentemente, determinando si debe resolverse en dos o más, o

sí, por la íntima relación que existe entre los hechos que contiene, de manera que no pueda afirmarse o negarse uno, sin afirmar o negar el otro u otros, debe aprobarse como ha sido formulada.

Artículo 196 Quinquies. Son insidiosos los planteamientos que se dirigen a ofuscar la inteligencia del que ha de responder, con el objeto de obtener una confesión contraria a la verdad

Artículo 196 Sexies. Una vez calificados los planteamientos hechos por el oferente de la prueba, se le correrá traslado a la contraria por un término de tres días, para que de considerarlo pertinente formulen nuevos planteamientos, los cuales tendrán el mismo trato a los dados por el oferente.

Artículo 196 Septies. La parte que desee rendir esta prueba, deberá promoverla dentro de los quince primeros días del término ordinario o del extraordinario, en su caso.

Notas:

1 Alcalá-Zamora, Niceto. *Proceso, Autocomposición y Autodefensa* (Contribución al estudio de los fines del proceso), UNAM, 1970, páginas 85-89.

2 Ovallen Favela José. *La teoría General de la prueba*, página 284.

3 Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, *Diccionario mexicano*, Porrúa, México, 1992, página 1199.

4 Buen L., Néstor de, *Derecho procesal del trabajo*, Porrúa, México, 1988, página 441.

5 Díaz de León, Marco Antonio, *Las pruebas en el derecho procesal del trabajo*, Textos Universitarios, México 1980, página 153.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2015.— Diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Justicia, para dictamen.

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma el artículo 6o. de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Martha Loera Arámbula, del Grupo Parlamentario del PRI

Martha Loera Arámbula, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos; y 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete ante esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona con un segundo párrafo y los incisos a, b y c, la fracción III, del artículo 6o. de la Ley General de Salud, al tenor siguiente:

Preámbulo

Con la entrada en vigor en junio de 2011 de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se instituyó en México un nuevo modelo de reconocimiento y garantía de los mismos, transitando de esa manera hacia la consolidación del estado constitucional de derecho.

Así entonces, el derecho ya no es solamente un sistema formalista integrado por reglas, sino que ahora, se ve imbuido de principios y valores que tienen por objeto delinear un ámbito de mayor protección para las personas, a partir de la optimización de aquéllos en las normas.

Efectivamente, a partir de los valores y principios contenidos en normas fundamentales, se delinea un nuevo modelo de protección y garantía porque, como se ha dicho con relación a los principios, hacen que el derecho tenga una textura abierta ya que:

[N]o son cerrados, sino indeterminados, necesitados de significados que no están definidos *a priori*, que sólo se pueden precisar a la luz de las exigencias del caso particular. La concreción de significados llega en los principios al momento de su aplicación vía la razonabilidad y la ponderación¹.

O como lo precisa Robert Alexy:

[L]os principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas. Por ello los princi-

pios son mandatos de optimización. Pueden ser cumplidos en diferentes grados. Las posibilidades jurídicas se determinan mediante reglas y sobre todo, mediante principios que juegan en sentido contrario”².

En ese contexto ha de entenderse que la producción legislativa debe desarrollar los principios contenidos en los mandatos constitucionales y, conforme a ello, adaptar el sistema normativo a la nueva realidad planteada en materia de derechos humanos y armonizarlo con las prevenciones internacionales correspondientes.

Ciertamente, el derecho hoy ya no solo se nutre de normas o reglas, sino también de principios, valores y derechos humanos.

En otras palabras, este tiempo demanda de la adopción de una visión principialista en la producción legislativa, que sustente al sistema normativo en determinaciones que permitan entender y aplicar el derecho bajo una concepción garantista porque:

[...] Si el derecho sólo estuviese compuesto de reglas no sería insensato pensar en la “maquinización” de su aplicación por medio de autómatas pensantes, a los que se les proporcionaría el hecho y nos darían la respuesta. Estos autómatas tal vez podrían hacer uso de los dos principales esquemas lógicos para la aplicación de reglas normativas: el silogismo judicial y la subsunción del supuesto de hecho concreto en el supuesto abstracto de la norma. Ahora bien, tal idea, típicamente positivista, carece totalmente de sentido en la medida en que el derecho contenga principios. La “aplicación” de los principios es completamente distinta y requiere que, cuando la realidad exija de nosotros una “reacción”, se “tome posición” ante ésta de conformidad con ellos. Una máquina capaz de “tomar posición” en el sentido indicado es una hipótesis que ni siquiera puede tomarse en consideración mientras la máquina siga siendo máquina³.

Considerando lo anterior, nuestro país transita, en sintonía con las prevenciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, hacia la consolidación de un modelo garantista que posibilite a todas las personas, sin distinciones de ninguna especie, el pleno goce y ejercicio de sus derechos fundamentales.

Ahora, corresponde a las y los legisladores adoptar esa visión principialista para ir fortaleciendo el sistema legal con

prevenciones normativas que aseguren mejores condiciones de bienestar a las personas y, en ese propósito, se inserta esta iniciativa con proyecto de decreto con la cual se propone determinar expresamente en la legislación ordinaria, con base en mandatos constitucionales y prevenciones internacionales contenidas en instrumentos de los que México es estado parte, los principios que habrán de orientar los objetivos del Sistema Nacional de Salud tratándose de la atención, en el ámbito de la asistencia social, a niñas, niños y adolescentes en estado de abandono, así como a personas adultas mayores en desamparo y personas con discapacidad, por lo que en atención a lo expuesto me permito presentar esta iniciativa conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

I. Importancia y trascendencia de los principios en el estado constitucional de derecho

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se evidenció, además de las grandes pérdidas humanas y materiales que aquel conflicto armado había arrojado, la necesidad de redefinir el modelo legal imperante hasta ese entonces y al amparo del cual se habían cometido los más atroces crímenes en contra de las personas.

Empezó así a adoptarse una nueva concepción del derecho. Una en la que el respeto a la dignidad de todos los seres humanos había de orientar su interpretación y aplicación, por lo que una vez enjuiciados los altos mandos militares de Alemania que habían incurrido en aquellos crímenes, se entendió que “[...] es el derecho contenido en principios al que se apela para sancionar al que cumple una ley que los violenta [...]”⁴.

De esa manera se iniciaba una profunda transformación: El modelo de estado de derecho legal, hasta ese entonces imperante, daba paso al estado de derecho constitucional que había de ser adoptado por los estados democráticos de occidente.

A. Los valores y principios en el estado constitucional de derecho

[...] en 1948 se vivía un tiempo en el que la violación sistemática de los derechos humanos y los horrores de la Segunda Guerra Mundial habían calado hondo en el ánimo de la humanidad [...] y, como consecuencia de ello, las voces de libertad se alzaron y el espíritu de fraternidad dio paso a la conformación de la Organización de

las Naciones Unidas, cuyos trabajos habrían de sustentarse en la promoción del respeto a los derechos humanos, el desarrollo y la paz. Con base en ese compromiso colectivo, el 10 de diciembre de 1948 se adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos⁵.

Desde ese tiempo, inicia a nivel internacional el reconocimiento de los derechos humanos⁶, dejando atrás el modelo meramente legalista que identificaba a la ley como la única fuente del derecho y que, para su interpretación y aplicación, bastaba con apearse a su letra⁷.

Aparecía entonces un nuevo modelo: el del estado de derecho constitucional en el que la constitución de un país debe ser entendida como la principal fuente del mismo, porque en ella subyacen valores y principios –derechos humanos– que han de orientar el desarrollo de las funciones estatales.

Ya Rodolfo Luis Vigo expresa que “[las Constituciones] han optado por cargarse de exigencias que remiten a la moral en tanto suponen preferencias sobre lo bueno o lo valioso que merecen o exigen ser consagradas jurídicamente”⁸.

Así, los valores y principios asumen una destacada posición en la interpretación del derecho, pero también, en la producción legislativa para que cada disposición normativa, desde su concepción, tienda a la máxima protección de las personas.

B. La adopción de una visión principialista en la producción legislativa

Las reglas son normas que exigen su observancia y, en esa medida, pueden ser solamente cumplidas o incumplidas⁹, mientras los principios son normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible con relación a las posibilidades jurídicas y fácticas. Son, en suma, mandatos de optimización¹⁰.

Y en ese contexto, hoy “[...] se requiere de leyes principialistas que de algún modo completen la indeterminación del constituyente, pero no con la intención de cerrar toda determinación judicial, sino de fijarle límites a la misma”¹¹.

De lo señalado se desprende que la tarea legislativa debe impulsar la creación o reforma de las normas siguiendo los parámetros principialistas contenidos en la constitución, así como en las prevenciones del Derecho Internacional de

los Derechos Humanos, de forma que con la emisión de las mismas, se proteja en mayor medida a las personas.

II. Los principios constitucionales –e internacionales– tratándose de menores, adultos mayores y personas con discapacidad

A. El principio del interés superior de la niñez

El párrafo noveno del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –en adelante CPEUM– determina que:

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. (Negritas propias)

Este mandato constitucional resulta coincidente con la prevención contenida en la Convención sobre los Derechos del Niño –vinculante para México¹² que determina en su artículo 3, inciso 1, que:

En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. (Negritas propias)

Del tenor de las disposiciones señaladas se advierte, por un lado, la obligación del Estado mexicano de realizar, considerando el interés superior de la niñez –o del niño– acciones que garanticen el goce y ejercicio de sus derechos y, por otro lado, que dicho principio es el parámetro para interpretar, aplicar y hacer respetar todos los demás derechos reconocidos a los menores en la CPEUM, así como en la referida convención y en las normas secundarias.

En ese contexto, aquel principio delinea un marco de protección general –que no tutelar o proteccionista– de niñas, niños y adolescentes al reconocerles como sujetos de derecho, es decir, poseedores de los mismos derechos que tienen todas las personas adultas, más algunos otros que les son propios por encontrarse en una etapa de desarrollo.

De tal forma, el principio del interés superior de la niñez –del niño– se traduce en un principio jurídico garantista por virtud del cual:

[Se] obliga a diversas autoridades e, incluso, a instituciones privadas a estimar el “interés superior del niño” como una consideración primordial para el ejercicio de sus atribuciones, no porque el interés del niño sea un interés considerado socialmente como valioso, o por cualquier otra concepción del bienestar social o de la bondad, sino que, y en la medida que, los niños tienen derechos que deben ser respetados, o dicho de otro modo, que los niños tienen derecho a que antes de tomar una medida respecto de ellos se adopten aquellas que promuevan y protejan sus derechos y no las que los conculquen¹³.

Considerando lo anterior, ha de entenderse que el principio del interés superior de la niñez –o del niño– debe aplicarse a todas las decisiones, acciones, programas, políticas públicas y medidas que afecten a las niñas, niños y adolescentes para garantizarles el goce y ejercicio de todos los derechos que, por su dignidad humana, les asisten, por lo que su observancia exige de la implementación de acciones efectivas “tanto para proteger sus derechos y promover su supervivencia, crecimiento y bienestar, como para apoyar y asistir a los padres y a otras personas que tengan la responsabilidad cotidiana de la realización de los derechos del niño y de la niña”¹⁴.

Así lo determina ya la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes –emitida hace unos meses– que prevé en su artículo 2, último párrafo, que para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes las autoridades deberán considerar de manera primordial en la toma de decisiones sobre cuestiones que los involucre, el interés superior de la niñez.

De esa manera, se concreta en aquella ley el referido principio constitucional y, además, se armoniza con las prevenciones del derecho internacional en la materia y, todo ello, permite avanzar hacia mayores condiciones de protección y garantía de los derechos de los menores.

No obstante, es importante que, dentro del sistema garantista que opera en México, aquel principio también se prevea en otros ordenamientos como es el caso de la Ley General de Salud, a efecto de determinar que, de entre los objetivos del Sistema Nacional de Salud, el referente a “Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en

estado de abandono [...]”, se oriente invariablemente bajo el principio del interés superior de la niñez, de manera que se asegure a aquellos menores que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad, la adopción e implementación de acciones que tiendan en la mayor medida posible a su bienestar y desarrollo integral.

B. Los principios de autonomía y autorrealización, participación, equidad, corresponsabilidad y atención preferente

El 16 de diciembre de 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) mediante la Resolución 46/91, adoptó como principios a favor de las personas de edad los de independencia, participación, cuidado, auto realización y dignidad¹⁵. En ese mismo documento, la ONU alentó a los gobiernos a que los acogieran en su programas.

A partir de entonces “varios países de la región normaron los derechos de este grupo social en las legislaciones nacionales. Más adelante, con el Año Internacional de las Personas de Edad en 1999 y la celebración de la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en 2002, este proceso se intensificó? [...] gracias al impulso de la estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, adoptada en 2003, y de la Declaración Brasilia, en 2007”¹⁶.

Cabe referir que el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador, es el único instrumento vinculante para los países de América Latina y el Caribe en el que se incluyen prevenciones específicas sobre los derechos de las personas adultas mayores.

Ahora bien, de entre los países que han aprobado legislaciones en aquel rubro, siguiendo los mandatos constitucionales aplicables, se encuentra México.

Así, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que tiene por objeto garantizar el ejercicio sus derechos, establece como principios rectores que habrán de orientar la aplicación de la propia ley, así como las acciones que emprendan las dependencias y entidades públicas con aquél propósito, los de autonomía y autorrealización, participación, equidad, corresponsabilidad y atención preferente.

De esa forma, se determina, bajo el enfoque de los derechos humanos, un bloque principialista para la protección social de los adultos mayores que se estima debe adoptarse en el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Salud, a fin de asegurar a las personas adultas mayores en desamparo, condiciones que les posibilite envejecer dignamente.

C. Respeto a la dignidad inherente, autonomía, no discriminación, participación e inclusión, igualdad de oportunidades, accesibilidad, igualdad entre el hombre y la mujer, equidad y justicia social: Los principios para garantizar los derechos de las personas con discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁷ tiene como propósito promover, proteger y asegurar el goce pleno, en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a las personas con discapacidad, así como promover el respeto de su dignidad inherente y, para tal efecto, determina en su artículo 3 los siguientes principios:

- a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
- b) La no discriminación.
- c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.
- d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas.
- e) La igualdad de oportunidades.
- f) La accesibilidad.
- g) La igualdad entre el hombre y la mujer.
- h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

Ahora bien, en concordancia con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el mandato de no discriminación por discapacidad previsto en la CPEUM, en nuestro país fue aprobada en 2011 la Ley Ge-

neral para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, que prevé en su artículo 5 los principios que deberán observarse en el formulación, diseño, implementación, y evaluación de las políticas públicas a nivel federal, considerando, además de los enunciados en aquel instrumento internacional, los de equidad, justicia social y transversalidad.

Considerando lo anotado líneas atrás, determinar aquellos principios que han de orientar la atención y los apoyos que se brinden a las personas con discapacidad es importante, porque aún cuando diversos instrumentos internacionales y normas nacionales que reconocen derechos humanos que se extienden a las personas con discapacidad, las personas que integran este grupo en especial situación de vulnerabilidad siguen padeciendo discriminación y a menudo no se respetan sus derechos humanos en condiciones de igualdad.

De todo lo anterior se desprende la justificación de incorporar en la legislación secundaria, en este caso, en la Ley General de Salud, los principios que han de ser parámetro para la definición de acciones y programas en beneficio de las personas con discapacidad.

Y ciertamente, “tenemos el deber moral de eliminar los obstáculos a la participación y de invertir fondos y conocimientos suficientes para liberar el inmenso potencial de las personas con discapacidad. Los gobiernos del mundo no pueden seguir pasando por alto a los cientos de millones de personas con discapacidad a quienes se les niega el acceso a la salud, la rehabilitación, el apoyo, la educación y el empleo, y a los que nunca se les ofrece la oportunidad de brillar”¹⁸.

La reforma constitucional que entró en vigor en México en junio de 2011, en el rubro de derechos humanos, definió un nuevo modelo de garantía y protección de los derechos fundamentales de las personas y, en ese marco, los mandatos constitucionales que consagran principios –derechos humanos en la concepción neoconstitucionalista– demandan concreción y significación en las normas ordinarias o secundarias.

Así, se han desarrollado aquellas determinaciones constitucionales para concretarse en leyes que determinan los principios que habrán de orientar las tareas, acciones y programas que se desarrollen por las instancias públicas en la atención de niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad.

Considerando lo anterior, se estima que esos principios deben recogerse en la Ley General de Salud para orientar las tareas y acciones del Sistema Nacional de Salud en materia de asistencia social¹⁹ a niñas, niños y adolescentes en estado de abandono, así como a personas adultas mayores en desamparo y personas con discapacidad, de manera que, bajo los parámetros que aquellos principios determinan y que siguen las prevenciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se atienda a esas personas garantizándoles sus derechos fundamentales y ello les posibilite acceder a condiciones de bienestar y desarrollo, por lo que me permito someter ante esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma y adiciona con un segundo párrafo y los incisos a), b) y c), la fracción III, del artículo 6o. de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 6o. ...

I. a II. ...

III. Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, **adultos mayores** desamparados y personas con discapacidad, para fomentar su bienestar y **desarrollo integral, así como para** propiciar su incorporación a una vida **digna** y equilibrada en lo económico y social.

Las acciones, programas, políticas públicas y medidas que se adopten para prestar los servicios a que se refiere el párrafo anterior, se orientarán:

a) Por el principio del interés superior de la niñez tratándose de niñas, niños y adolescentes en estado de abandono;

b) Por los principios de autonomía y autorrealización, participación, equidad, corresponsabilidad y atención preferente cuando se trate del cuidado de personas adultas mayores en desamparo;

c) Por los principios de respeto a la dignidad inherente, autonomía, no discriminación, participación e inclusión, igualdad de oportunidades, accesibilidad, igualdad entre el hombre y la mu-

jer, equidad y justicia social, en la atención de personas con discapacidad.

IV. a IX. ...

Transitorio

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

Notas:

1. Cárdenas Gracia Jaime, Hacia un cambio en la cultura jurídica nacional, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Revista Jurídica, núm. 119, mayo-agosto de 2007, disponible en la siguiente dirección electrónica <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/119/art/art2.htm>

2. Citado por Carlos Bernal Pulido en Estructura y límites al referirse a la Fórmula del Peso, disponible en la siguiente dirección electrónica <http://publicaciones.ua.es/filespubli/pdf/02148676RD49949854.pdf>

3. Zagrevelsky, Gustavo, El Derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. Trotta. Trad. Marina Gascón. 9ª ed. 2009. Pág. 111.

4. Luis Vigo, Rodolfo, Constitucionalización y judicialización del derecho, del estado de derecho legal al estado de derecho constitucional, Ed. Porrúa y Universidad Panamericana, México, D.F., 2013. p. 5.

5. Mensaje que en el marco del sexagésimo cuarto aniversario de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos fue presentado por la diputada Miriam Cárdenas Cantú en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 11 de diciembre de 2012, material visual en línea disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=iA-tHul0-lv4>

6. Rodríguez Moreno, Alonso, Origen, evolución y positivización de los derechos humanos, en Colección de textos sobre derechos humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, s.a. pp. 29-31, documento en línea disponible en

http://www.defensoria.ipn.mx/Documents/DDH8G/MODULO%204/origenEvolucionPositivizacion_DH.pdf

7. Luis Vigo, Rodolfo, De la ley al derecho, 3a. ed., Ed. Porrúa, México, D.F., 2012, pp. 6 a 10.

8. Vigo, Rodolfo Luis, *op. cit.*, nota 4, p. 39.

9. Luis Vigo, Rodolfo, Interpretación constitucional. Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1993, p. 69.

10. Ídem

11. Luis Vigo, Rodolfo, *op. cit.*, nota 4, pp. 61 y 62.

12. Adoptada por la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, Estados Unidos de América, el 20 de noviembre de 1989 y fue aprobada por el Senado el 19 de junio de 1990 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de julio de 1990. Entró en vigor para el Estado mexicano el 21 de octubre de 1990, previa su ratificación el 21 de septiembre de 1990 y su promulgación en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991. Cuenta con tres protocolos de los cuales, a la fecha, México es parte en el Protocolo Facultativo Relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados, adoptado en Nueva York, el 25 de mayo de 2000. Protocolo Facultativo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía, adoptado en Nueva York, el 25 de mayo de 2000.

13. García Chavarría, Ana Belem, La Convención sobre los Derechos del Niño (fascículo 8). Colección del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (obra completa). Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, D.F., 2012. pp. 27 y 28.

14. Ídem.

15. Disponibles en la siguiente página electrónica http://www.acnur.es/PDF/1640_20120508172005.pdf

16. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población- y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Los derechos de las personas mayores, Materiales de estudio y divulgación, Módulo 3 Las normas y políticas regionales y nacionales sobre las personas mayores, junio de 2011, p. 1 disponible en http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/documentosdetrabajo/5/43685/P43685.xml&xsl=/celade/tpl/p38f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_env.xslt

17. Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 2006. El 30 de marzo de 2007 el Plenipotenciario de México la firmó. Aprobados, junto con declaración interpretativa, por los Senadores, el 27 de septiembre de 2007, según decreto publicado DOF el 24 de octubre de 2007. DOF 2 de mayo de 2008, Disponible en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

18. Profesor Stephen W. Hawking.

19. Que en los términos del artículo 167 de la Ley General de Salud se trata del “conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.”

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2015.— Diputados: Martha Loera Arámbula, María Fernanda Schroeder Verdugo, Norma Elena Rangel Pacheco, Sonia Catalina Mercado Gallegos, Minerva Marisol Sánchez Hernández, Carlos Humberto Castañón Valenzuela, María Esther Garza Moreno, Issa Salomón Juan Marcos, Germán Pacheco Díaz, Maricruz Reyes Galicia, Erica del Carmen Velázquez Vacio, María Guadalupe Jaramillo Villa, Guiliana Guadalupe Quiroz Ávila, María Concepción Navarrete Vital, José Luis Flores Méndez, Norma Ponce Orozco, María Gabriela Bardales Hernández, María de Lourdes Flores Treviño, María Esther Gutiérrez Olivares, Bárbara Gabriela Romo Fonseca, Martha Edith Vital Vera, María Angélica Magaña Zepeda, María del Carmen Guzmán Urbán, Teresita de Jesús Ramírez Hernández, Carmen Julieta Torres Lizárraga, Elizabeth Vargas Martín del Campo, Ofelia Limón Robles, Lorena Gutiérrez Landavazo, Ramón Antonio Sampayo Ortiz, Francisca Elena Corrales Corrales, Mirna Velázquez López, Blanca María Villaseñor Gudiño, Carolina Hernández Ortiz, Miroslava Meza Virrueta, Cristina González Cruz, Amalia Dolores García Medina, María Guadalupe Moctezuma Oviedo, Verónica Beatriz Juárez Piña, Dulce María Muñoz Martínez, Eduardo Solís Nogueira, María Mercedes León Andablo, Hermelinda Martínez Martínez, María Elia Cabañas Aparicio, Micaela Rodríguez Zamora, Lucila Garfías Gutiérrez, Diana Karina Velázquez Ramírez, Minerva Castillo Rodríguez, Alicia Concepción Ricalde Magaña, Carlos Bernardo Guzmán Cervantes, Francisca Rosario Arana Lugo, José Pilar Moreno Montoya (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.

LEY DE PLANEACION

«Iniciativa que reforma el artículo 2o. de la Ley de Planeación, a cargo de la diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en estrecha relación con los diversos 6, numeral 1, fracción I; 77

y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma la fracción IV, y adiciona las fracciones IX y X, al primer párrafo del artículo 2o., de la Ley de Planeación, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La palabra planeación como una referencia a procesos económicos y sociales, empieza a acuñarse en el México post revolucionario y en general en América Latina, hasta que se consolida el poder político disgregado por las pugnas de poderes regionales y de caciques, coincidiendo con la crisis económica generalizada del aparato económico a fines de los años veinte.

Consecuentemente, la planeación en este enfoque primario pretendía el conocimiento y utilización racional de los recursos humanos y materiales del país; posteriormente se pretende una racionalización de las inversiones públicas y la inducción de las inversiones privadas y el ahorro interno a través de los lineamientos de política económica de “sustitución de importaciones”.

Más tarde, probablemente como ejemplo de demostración de otros países, se da una orientación geográfica de las inversiones federales y con ello una promoción a “polos de desarrollo” en una visión de planificación regional.

En este orden de ideas, atendiendo a la historia de la planeación en México, José Luis Ceceña Cervantes divide en cinco partes este periodo, que va de mil novecientos veintiocho a mil novecientos ochenta y dos¹ de acuerdo a la siguiente estructura:

- Planificación económica por el prurito de planificar (1928-1946);
- Planificación económica como base para obtener préstamos internacionales (1947-1958);
- Planificación económica hacia cambios estructurales (1959-1970);
- Planificación económica en un gobierno de “transición” hacia lo mismo (1971-1976);
- Planificación económica al revés (1977-1982).

Como consecuencia de lo anterior, el otrora presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, publicó el cinco de enero de mil novecientos ochenta y tres, en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley de Planeación, que derogó a la Ley sobre Planeación General de la República de mil novecientos treinta; asimismo, el tres de febrero de ese mismo año, se publicaron las reformas a los artículos 25, 26 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución federal, relativos a la planeación del desarrollo.

Esta nueva Ley de Planeación, la definía como la ordenación racional y sistemática de acciones, tomando en cuenta el ejercicio de atribuciones del Ejecutivo federal en aspectos tales como la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural; cuya finalidad es transformar la realidad del país, de acuerdo con normas, principios y objetivos que establecen la Constitución y la citada ley.

En este sentido, la actual fracción IV, del artículo 2o., de la Ley de Planeación vigente, establece que dentro del universo de principios que sustentan a la planeación, se encuentra “...El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales...”; sin embargo, uno de los cambios significativos que trajo la reforma constitucional, publicada el diez de junio del año dos mil once, fue la modificación del nombre del capítulo I del título primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual tradicionalmente se le había llamado como Garantías Individuales y ahora se denomina De los Derechos Humanos y sus Garantías.

El cambio mencionado en el párrafo inmediato anterior, no es gratuito, y lleva como propósito marcar una nueva etapa en el reconocimiento de los derechos en el ámbito nacional pero con especial referencia al ámbito internacional; ya que el concepto de garantías individuales siempre ha dado lugar a ambigüedades y confusiones a lo largo de la historia de la Constitución mexicana.

Las mayores contradicciones se generaron especialmente a partir de las teorías constitucionales surgidas en la segunda mitad del siglo XX. Particularmente, en las doctrinas modernas constitucionales hubo una creciente tendencia a realizar una división entre lo que son, propiamente llamados los derechos y los medios jurídicos tendientes a hacerlos valer, es decir, sus garantías².

Por lo tanto, resulta indispensable adecuar las leyes secundarias, atendiendo al rango constitucional que se les ha otorgado a nuestros derechos humanos, específicamente en el epígrafe del capítulo I y, de manera destacada, en el primer párrafo del artículo 1o. constitucional, con lo cual se establece una cláusula abierta para reconocer como tales, no sólo los contenidos en la propia Constitución, sino los provenientes de los tratados internacionales en que nuestro país sea parte, fortaleciendo así su estatus como límites no negociables frente a la actuación del estado.

Consecuentemente, la cláusula abierta, contempla de manera explícita nuevos derechos humanos diversos a los contenidos en la Constitución, favoreciendo desde la perspectiva del derecho interno, el reconocimiento y defensa de los derechos provenientes de fuente internacional³.

Tal y como lo advierte el doctor Sergio García Ramírez, reciente juez mexicano y, en su momento presidente de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos; es imprescindible que se abra en la mayor medida “la puerta para el tránsito de la corriente internacional hacia el ámbito nacional, sin debates que impidan o demoren la incorporación”⁴.

En otro orden de ideas, considerando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concibe a la planeación del desarrollo nacional como el eje que articula las políticas públicas que lleva a cabo el gobierno de la República, pero también como la fuente directa de la democracia participativa a través de la consulta con la sociedad; y que para el diccionario de la Real Academia Española, la palabra “principio” es considerado como “base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discutiendo en cualquier materia”, se arriba válidamente a la conclusión de que el Poder Ejecutivo tiene que constreñir sus políticas públicas a los temas trascendentales en el ámbito político, económico y social, tales como el reconocimiento y derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, así como, la política de previsión, rehabilitación, integración social y acceso a los derechos humanos reconocidos por la Constitución general, para las personas con discapacidad.

Lo anterior es así, ya que si bien es cierto que la política del Ejecutivo federal hacia los pueblos indígenas, se sustenta en el artículo 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado B que señala que “la federación, los estados y los municipios establecerán las ins-

tituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”; igualmente cierto es, que el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación debe sustentarse como principio rector de la Ley de Planeación, debido a que la promoción del desarrollo de dichos pueblos, tiene que establecerse en objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, así como integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades y hacer realidad un país donde se asegure el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todas y todos los mexicanos.

Máxime que en México la población indígena conforma un importante grupo social de mexicanos que dada su cultura, historia y lengua se identifican como los pueblos originarios del país, el cual conforme al Censo de Población y Vivienda 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), se estima como una población de 15.7 millones de indígenas en México, existiendo 11.1 millones que viven en un hogar indígena⁵, los cuales son ubicables geográficamente y son el entorno poblacional de las políticas públicas en materia indígena, todos ellos con una riqueza histórica y cultural propia que dan sentido de pertenencia e identidad a la nación y a todos los mexicanos.

El mismo fenómeno debe prevalecer para las personas con discapacidad, ya que actualmente, más de mil millones de personas viven en todo el mundo con alguna forma de discapacidad, es decir, alrededor de 15 por ciento de la población mundial (según las estimaciones de la población mundial en el año dos mil diez). Esta cifra es superior a las estimaciones previas de la Organización Mundial de la Salud, correspondientes al año de mil novecientos setenta, que eran de aproximadamente 10 por ciento.

Asimismo, según la Encuesta Mundial de Salud, cerca de setecientos ochenta y cinco millones de personas (15.6 por ciento) de quince años y más, viven con discapacidad, mientras que el proyecto sobre la Carga Mundial de Morbilidad, estima una cifra próxima a los novecientos setenta y cinco millones (19.4 por ciento).

Por su parte, la Encuesta Mundial de Salud señala que, del total estimado de personas con discapacidad, ciento diez

millones (2.2 por ciento) tienen dificultades muy significativas de funcionamiento; mientras que la Carga Mundial de Morbilidad estima en ciento noventa millones (3.8 por ciento) las personas con una “discapacidad grave” (el equivalente a la discapacidad asociada a afecciones tales como la tetraplejía, depresión grave o ceguera).

En este sentido, solo la Carga Mundial de Morbilidad mide las discapacidades infantiles (0-14 años), con una estimación de noventa y cinco millones de niños (5.1 por ciento), trece millones de los cuales (0.7 por ciento) tiene “discapacidad grave”.

Consecuentemente, este sector de la población igualmente debe sustentarse como principio rector de la Ley de Planeación, debido a que la política de previsión, rehabilitación, integración social y acceso a los derechos humanos reconocidos por la Constitución general, para las personas con discapacidad; tiene que establecerse en objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

Decreto, que reforma la fracción IV, y adiciona las fracciones IX y X, al primer párrafo del artículo 2o. de la Ley de Planeación

Único. Se reforma la fracción IV, y adiciona las fracciones IX y X, al primer párrafo del artículo 2o. de la Ley de Planeación para quedar como sigue:

“Artículo 2o. La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. El respeto irrestricto de **los derechos humanos y sus garantías, contenidos en la Constitución General de la República, y en los tratados internacionales de los**

que el Estado mexicano sea parte; así como, de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales;

V. (...)

VI. (...)

VII. (...)

VIII. (...)

IX. El reconocimiento y derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, y

X. La política de previsión, rehabilitación, integración social y acceso a los derechos humanos reconocidos por la Constitución general, para las personas con discapacidad.

Transitorios

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

Cuadro comparativo

Texto vigente

Artículo 2o. La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III. La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales;

V. El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional;

VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social;

VII. La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y

VIII. La factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.

Texto propuesto

Artículo 2o. La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. El respeto irrestricto de **los derechos humanos y sus garantías, contenidos en la Constitución General de la República, y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; así como**, de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales;

V. (...)

VI. (...)

VII. (...)

VIII. (...)

IX. El reconocimiento y derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, y

X. La política de previsión, rehabilitación, integración social y acceso a los Derechos Humanos reconocidos por la Constitución General, para las personas con discapacidad.

Notas:

1. Ceceña Cervantes, José Luis, La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México), México, UNAM, 1982, pp. 53-203

2. Servicio Profesional en Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. 2012. Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Páginas 20 y 21.

3. Orozco, José de Jesús. 2011. Los derechos humanos y el nuevo artículo 1º constitucional. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla 28 (julio-diciembre). Página 88.

4. García Ramírez, Sergio. "Recepción de la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos en el derecho interno", en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2008, Fundación Konrad Adenauer, México, 2008, p. 364

5. De acuerdo a los criterios de la CDI, se considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a) declaró ser hablante de lengua indígena. Además, se incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2014.— Diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez (rúbrica).»

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

LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

«Iniciativa que reforma el artículo 7-Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a cargo de la diputada Landy Margarita Berzunza Novelo, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, Landy Margarita Berzunza Novelo, diputada a la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto 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 del Congreso de la Unión, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el Artículo 7 Bis, de la Ley de Aguas Nacionales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Planteamiento del problema

La protección económica de los consumidores de bienes y servicios en nuestro país, ha sido un tema importante de la agenda de gobierno durante las últimas décadas, encontrando su fundamento jurídico directamente en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la Constitución Política emana la Ley Federal de Protección al Consumidor, que en el artículo 1 establece que el objeto de la **ley es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.**¹

Si bien es claro que se ha transitado en los últimos años por velar por una mejor calidad de los bienes y servicios y una amena relación entre proveedores y consumidores, considero necesario que se debe supervisar también la exhibición y especificación clara de las tarifas y todos los costos que involucren las adquisiciones, mismas que se deben encontrar disponibles no solo en los sitios de venta, sino también en los medios electrónicos o sitios de internet, haciendo uso de las nuevas tecnologías, siempre buscando la seguridad del consumidor.

Argumentación

Con la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en 1992, se establecen principios esenciales de protección al consumidor y sus intereses, mismos que emanan del artículo 28 constitucional, en donde se proporcionan elementos para el buen funcionamiento de las políticas en materia de protección económica de los consumidores.

Las nuevas tecnologías para la promoción de bienes y servicios para los consumidores, son un medio que se debe emplear para implementar dichas políticas que entre sus características deben procurar la exhibición de costos y tarifas claras que conduzcan al consumidor hacia una toma de decisiones responsable y con pleno conocimiento del impacto que traerá consigo para su economía personal o familiar una adquisición.

La publicidad y el desglose de las tarifas por bienes y servicios, así como las características de los mismos deben ser accesibles para los consumidores, no solo en las instalaciones de compra venta de los bienes o servicios, sino también en los sitios o portales de internet con los que cuenten los proveedores.

Lo anterior para que los proveedores no incurran en prácticas opacas y deshonestas que, pese a los avances tecnológicos y uso de medios de comunicación, sean poco precisas y engañosas para los consumidores.

En este orden de consideraciones, conviene recordar un ejemplo de poca claridad a la hora de la exposición de las tarifas de algunas aerolíneas en nuestro país, caso que sucedió en agosto de 2014, cuando la Procuraduría Federal del Consumidor, informo a través de un comunicado oficial que como parte del Programa Nacional de Verificación y Vigilancia 2014, colocó sellos de suspensión de actividades a las aerolíneas Aeroméxico, Interjet, Vivaaerobús, Magnicharters, Airfrance, British Airways y Cubana de Aviación de la Ciudad de México, así como a las hidrocalidas Distribuidora Aérea de Aguascalientes y Especialistas Aéreos de Aguascalientes, por incumplimiento a la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC).

Las irregularidades incluyeron según el mismo comunicado oficial no exhibir tarifas de transportación aérea, no entregar comprobantes de compra de la operación realizada e informar mediante letreros en los módulos de venta que las tarifas podrán consultarse a través de terminales de cómputo.

to, las cuales no se encuentran a disposición de los consumidores.

Otras anomalías reportadas fueron no proporcionar información clara y de manera previa sobre términos y condiciones aplicables de cargos por concepto de cancelaciones, reservaciones y/o retrasos de vuelos, aplicar cargos adicionales por impresión de boletos, sin informar al consumidor y no informar la capacidad del equipaje al que tienen derecho las y los consumidores de transportar de manera gratuita, entre otras.²

Para atender problemáticas como el ejemplo antes expuesto, es que los avances tecnológicos, que favorecen el flujo de comunicación e información para el mercado en nuestro país, se deben adecuar para que de manera legal se establezca la conducta de los proveedores de bienes y servicios, para que con el uso de los medios electrónicos se haga una exposición clara de las tarifas de los bienes y servicios, disposición que puede asentarse en el artículo 7 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Con la disposición que se propone en la presente iniciativa, se busca fortalecer de forma legal la Ley Federal de Protección al Consumidor, para que se aprovechen las tecnologías en el ramo de la compraventa de bienes y servicios, y en las mismas, la claridad de las tarifas a pagar por los bienes, servicios o productos, favorezca la confianza de los consumidores.

De esta forma, se reforzará la obligación de los proveedores para respetar los precios y tarifas establecidas en sus centros de venta y portales de internet.

De manera igualmente importante se debe continuar con políticas para prevenir y sancionar las prácticas comerciales engañosas y deshonestas, que finalmente perjudiquen la economía de los consumidores.

Con la aprobación de esta iniciativa, se busca dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018 en cuya meta VI.4. México Próspero, y específicamente en la estrategia 4.7.5 busca proteger los derechos del consumidor, mejorar la información de mercados y garantizar el derecho a la realización de operaciones comerciales claras y seguras.

Por lo antes expuesto, considero procedente la propuesta que a continuación se presenta la cual, Para facilitar su análisis, me permito incluir el cuadro comparativo siguiente:

Ley Federal de Protección al Consumidor

Texto vigente

Artículo 7 Bis. El proveedor está obligado a exhibir de forma notoria y visible el monto total a pagar por los bienes, productos o servicios que ofrezca al consumidor.

Dicho monto deberá incluir impuestos, comisiones, intereses, seguros y cualquier otro costo, cargo, gasto o erogación adicional que se requiera cubrir con motivo de la adquisición o contratación respectiva, sea ésta al contado o a crédito.

Texto propuesto

Artículo 7 Bis. El proveedor está obligado a exhibir de forma notoria y visible el monto total a pagar por los bienes, productos o servicios que ofrezca al consumidor.

La forma de exhibición, habrá de incluir los distintos puntos de venta de los productos o servicios y deberá exponerse de forma similar en los medios electrónicos con los que cuente el proveedor.

El monto expuesto en todas sus formas de exhibición, deberá incluir impuestos, comisiones, intereses, seguros y cualquier otro costo, cargo, gasto o erogación adicional que se requiera cubrir con motivo de la adquisición o contratación respectiva, sea ésta al contado o a crédito.

Por el carácter de la iniciativa, es preciso hacer mención que la presente no tiene impacto presupuestario toda vez que no deriva en la realización de nuevas funciones, ni en la creación de nuevas estructuras orgánicas administrativas, ni tampoco la ampliación de la oferta de bienes o servicios públicos, por lo que no requiere de recursos adicionales para su cumplimiento.

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

Decreto

Artículo único. Se reforma el artículo 7 Bis. De la Ley Federal de Protección al Consumidor, para quedar como sigue:

Artículo 7 Bis. El proveedor está obligado a exhibir de forma notoria y visible el monto total a pagar por los bienes, productos o servicios que ofrezca al consumidor.

La forma de exhibición, habrá de incluir los distintos puntos de venta de los productos o servicios y deberá exponerse de forma similar en los medios electrónicos con los que cuente el proveedor.

El monto expuesto en todas sus formas de exhibición, deberá incluir impuestos, comisiones, intereses, seguros y cualquier otro costo, cargo, gasto o erogación adicional que se requiera cubrir con motivo de la adquisición o contratación respectiva, sea ésta al contado o a crédito.

Transitorio

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

Notas:

1 Ley Federal de Protección al Consumidor. Consultada a través de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> el 18 de marzo de 2015.

2 Procuraduría Federal del Consumidor, “Profeco suspende actividad comercial a 9 aerolíneas”, Comunicado 046, 6 de agosto de 2014, México, DF. Documento que puede encontrarse en <http://www.profeco.gob.mx/prensa/prensa14/agosto14/bol0046.asp> (Consultado el 18 de marzo de 2015.)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2015.—
Diputados: Landy Margarita Berzunza Novelo, Carmen Julieta Torres Lizarraga, Dulce María Muñiz Martínez, Francisca Elena Corrales Corrales, José Pilar Moreno Montoya, María Guadalupe Jaramillo Villa, Maricruz Reyes Galicia (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Economía, para dictamen.

LEY GENERAL DE CULTURA FISICA Y DEPORTE

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Cultura Física y Deporte, a cargo de la diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en estrecha relación con los diversos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a la consideración de ésta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que adiciona el artículo 46 Bis, a la Sección Primera “De las Asociaciones y Sociedades Deportivas”; un segundo párrafo al artículo 47; el inciso h), a la fracción IV, del artículo 54; reforma el primer párrafo del artículo 51, así como, los artículos 71 y 77, de la Ley General de Cultura Física y Deporte, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia expresa a la cultura física y al deporte en los artículos 4o., último párrafo (Derecho a la Cultura Física y Deporte), 18, segundo párrafo (Deporte y sistema penitenciario), 73, fracción XXIX-J (Facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de cultura física y deporte) y 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso l) (Facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para normar en la materia, dada la naturaleza jurídica del propio Distrito Federal). En materia de Planeación, la Constitución toma como base los artículos 25 y 26.

En este sentido, el día jueves doce de diciembre del año dos mil dos, atendiendo a que el marco legal que regulaba el ámbito deportivo, solo se ocupaba de establecer las bases generales de coordinación en materia de deporte, y no así las de la cultura física; se publicó el Dictamen de la Comisión de Juventud y Deporte, de esta Honorable Soberanía, con proyecto de Decreto de Ley General de Cultura Física y Deporte, en donde se reconocía y amparaba la necesidad de fomentar la participación y permanencia de la población en general, en la práctica de la cultura física y el deporte.

En el cual se destacó la transformación de la Comisión Nacional del Deporte de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, a un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado a la misma Secretaría que se menciona, haciendo especial énfasis a que el servicio público que presta es el de fomentar y promover la Cultura Física, la Recreación y el Deporte en nuestro país para que los mexicanos puedan hacer ejercicio sistemáticamente, ocupar positivamente su tiempo libre y practicar habitualmente un deporte para ele-

var su calidad de vida y desarrollar integralmente al individuo.

Consecuentemente, el día trece de abril del año dos mil trece, se publicó en la Gaceta Parlamentaria de esta Honorable Cámara de Diputados, el Decreto por el que se expide la nueva Ley General de Cultura Física y Deporte, en donde se hizo patente que "...la cultura física deberá ser promovida, fomentada y estimulada en todos los niveles, como factor fundamental del desarrollo armónico e integral del ser humano...".

En la referida Ley se establecieron como finalidades principales, el "...fomentar equitativamente el desarrollo de la cultura física y el deporte como medio importante en la preservación de la salud y disminución de enfermedades; prevención del delito; y se incentiva la inversión social y privada para el desarrollo de la cultura física y deporte, así como se ordena y regula el deporte civil...".

En este orden de ideas, el día veinticinco de marzo del año inmediato anterior se publicó en la multirreferida Gaceta Parlamentaria, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Deporte, relativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cultura Física y Deporte; en donde se arribó a la conclusión de que resultaba urgente y necesario adecuar el marco jurídico para prevenir, controlar y sancionar la violencia en los eventos deportivos, en los momentos previos a que den inicio, durante el desempeño de los mismos y después de su realización.

De la evolución histórica del ordenamiento invocado en párrafos anteriores, en todo momento se destaca a las federaciones y asociaciones deportivas, como organismos necesarios para el desarrollo del deporte, principalmente porque tienen estructuras consolidadas internacionalmente desde hace más de un siglo (Mandell, 1986; Elias y Dunning, 1992, Salvador, 2003), lo cual les permite aportar ideas y propuestas de mejora de sus actividades y plantear acciones para incrementar el número de deportistas practicantes, gracias a esa interrelación con organizaciones similares de otros países y con la federación internacional correspondiente.¹

Lo anterior, en virtud de que el deporte de competencia es global y universal y se rige por entidades internacionales, especialmente Federaciones y Asociaciones de Comités Olímpicos.

En este sentido, la Ley General de Cultura Física y Deporte, estable que las Asociaciones Deportivas Nacionales debidamente reconocidas, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando como agentes colaboradores del Gobierno Federal, por lo que dicha actuación se considera de utilidad pública.²

Asimismo, el ordenamiento invocado en el párrafo inmediato anterior, otorga a la CONADE (Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte), la facultad registrar como Asociaciones Deportivas, a las personas morales, cualquiera que sea su estructura, denominación y naturaleza jurídica, que conforme a su objeto social promuevan, difundan, practiquen o contribuyan al desarrollo del deporte sin fines preponderantemente económicos,³ y como Sociedades Deportivas, a las personas morales, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, estructura o denominación, que conforme a su objeto social promuevan, practiquen o contribuyan al desarrollo del deporte con fines preponderantemente económicos.

Sin embargo, el Reglamento de la Ley General de Cultura Física y Deporte, en su artículo 30, fracción II, inciso b), establece la obligación por parte de las Asociaciones y Sociedades Deportivas, de acreditar su representatividad ante la Conade, mediante "Documento que, en su caso, acredite la afiliación a la asociación deportiva nacional correspondiente..."; es decir, si no se cumple con este elemento sine qua non, dicho organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, niega el registro correspondiente.

El maestro Antonio Millán Garrido, en su obra denominada "Los principios de monopolio de gestión y de unicidad en la regulación del deporte federado", aduce que tales postulados son, en esencia, los referidos al monopolio de gestión, a la reciprocidad de reconocimiento, a la afiliación obligatoria y a la autonomía normativa; siendo circunstanciales al modelo clásico y todos ellos, de una u otra forma, aparecen proclamados en los países que toman dicho modelo como base de su sistema deportivo.

Este principio de monopolio o exclusividad parte de la consideración de que "dicha forma de estructuración u organización unitaria o monopolística se configura como la más adecuada o eficaz para la promoción y desarrollo de una modalidad deportiva, tanto en el ámbito nacional como en el internacional" (Espartero: 307).

El monopolio se asegura, fundamentalmente, a través de la afiliación obligatoria (como única vía de acceso a la competición oficial), de la reciprocidad de reconocimiento (o representación unitaria) y de la prohibición a los deportistas federados de participar en competiciones no reconocidas.

Dicho postulado estructural, que nace y se desarrolla como exigencia de la organización privada del deporte, resulta hoy de difícil justificación fuera de un marco normativo semipúblico, ya que el régimen monopolístico que comparte, no parece compatible con los principios de libertad de empresa (consagrado en el artículo 5º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y de libre concurrencia generalizados en nuestro contexto sociocultural.

Afirmar lo contrario, permite validez la característica de “exclusividad”, la cual implica que cada uno de tales derechos origina un ámbito y un espacio reservado sólo a su titular, lo cual conlleva, para los terceros, el correlativo deber de abstenerse de cualquier actuación que suponga invadir ese espacio reservado.⁴

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

Decreto, que adiciona el artículo 46 Bis, a la Sección Primera “De las Asociaciones y Sociedades Deportivas”; un segundo párrafo al artículo 47; el inciso h), a la fracción IV, del artículo 54; reforma el primer párrafo del artículo 51, así como, los artículos 71 y 77, de la Ley General de Cultura Física y Deporte

Único. Se adiciona el artículo 46 Bis, a la Sección Primera “De las Asociaciones y Sociedades Deportivas”; un segundo párrafo al artículo 47; el inciso h), a la fracción IV, del artículo 54; reforma el primer párrafo del artículo 51, así como, los artículos 71 y 77, de la Ley General de Cultura Física y Deporte, para quedar como sigue:

“Artículo 46 Bis. Las Asociaciones y Sociedades Deportivas debidamente inscritas ante la Conade, tienen la obligación de emitir dictámenes, opiniones y/o participar activamente, en las funciones públicas de carácter administrativo que les son encomendadas a las Asociaciones Deportivas Nacionales correspondientes.

Artículo 47. (...)

En ningún caso, se requerirá documento alguno que acredite la afiliación a la asociación deportiva nacional correspondiente; únicamente se deberá acreditar que las Asociaciones o Sociedades Deportivas, representan considerablemente a una especialidad deportiva en los estados o el Distrito Federal.

(...)

Artículo 51. Las Asociaciones Deportivas Nacionales debidamente reconocidas en términos de la presente Ley, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores del Gobierno Federal, por lo que dicha actuación se considerará de utilidad pública. Además de las actividades propias de gobierno, administración, gestión, organización y reglamentación de las especialidades que corresponden a cada una de sus disciplinas deportivas, ejercen bajo la coordinación de la Conade, **tomando en cuenta en todo momento, los dictámenes, opiniones y/o participación activa que realicen las Asociaciones y Sociedades Deportivas debidamente inscritas ante la Dependencia Federal en comento;** las siguientes funciones públicas de carácter administrativo:

(...)

Artículo 54. Las Federaciones Deportivas Nacionales que soliciten su registro como Asociaciones Deportivas Nacionales a la CONADE deberán cumplir con los siguientes requisitos:

(...)

IV. Contemplar en sus estatutos, además de lo señalado en la legislación civil correspondiente, lo siguiente:

(...)

g) El reconocimiento de la facultad de la CONADE de fiscalizar la correcta aplicación y ejercicio de los recursos públicos, así como evaluar los resultados de los programas operados con los mencionados recursos; y

h) El reconocimiento de los dictámenes, opiniones y/o la participación activa que realicen las Asociaciones y Sociedades Deportivas debidamente inscritas ante la CONADE, en las funciones pú-

blicas de carácter administrativo que les fueren encomendadas.

(...)

Artículo 71. El COM en coordinación con la Conade participará en la integración de las delegaciones deportivas que representen al país en las competiciones que se celebren en el ámbito internacional a que se refiere el artículo 69; **tomando siempre en consideración, las opiniones y/o propuestas que realicen las Asociaciones y Sociedades Deportivas debidamente inscritas ante la Conade, que conforme a su objeto social practiquen el deporte.**

(...)

Artículo 77. El Copame participará, en coordinación y respeto mutuo de sus respectivos derechos y jurisdicciones con la Conade en la integración de las delegaciones deportivas que representen al país en las competencias que se celebren en el ámbito internacional al que se refiere el artículo 75; **tomando siempre en consideración, las opiniones y/o propuestas que realicen las Asociaciones y Sociedades Deportivas debidamente inscritas ante la Conade, que conforme a su objeto social practiquen el deporte.**

Artículos Transitorios

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

Artículo Segundo. El titular del Poder Ejecutivo, tendrá ciento ochenta días a partir del día de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, para reformar los reglamentos de la materia.

Cuadro comparativo

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 47. Para efecto de que la Conade otorgue el registro correspondiente como Asociaciones o Sociedades Deportivas, éstas deberán cumplir con los requisitos establecidos en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 51. Las Asociaciones Deportivas Nacionales debidamente reconocidas en términos de la presente Ley, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores del Gobierno Federal, por lo que dicha actuación se considerará de utilidad pública. Además de las actividades propias de gobierno, administración, gestión, organización y reglamentación de las especialidades que corresponden a cada una de sus disciplinas deportivas, ejercen bajo la coordinación de la Conade las siguientes funciones públicas de carácter administrativo:</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 54. Las Federaciones Deportivas Nacionales que soliciten su registro como Asociaciones Deportivas Nacionales a la CONADE deberán cumplir con los siguientes requisitos:</p> <p>(...)</p> <p>IV. Contemplar en sus estatutos, además de lo señalado en la legislación civil correspondiente, lo siguiente:</p> <p>(...)</p> <p>g) El reconocimiento de la facultad de la CONADE de fiscalizar la correcta aplicación y ejercicio de los recursos públicos, así como evaluar los resultados de los programas operados con los mencionados recursos;</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 46 bis. Las Asociaciones y Sociedades Deportivas debidamente inscritas ante la Conade, tienen la obligación de emitir dictámenes, opiniones y/o participar activamente, en las funciones públicas de carácter administrativo que les son encomendadas a las Asociaciones Deportivas Nacionales correspondientes.</p> <p>Artículo 47. (...)</p> <p>En ningún caso, se requerirá documento alguno que acredite la afiliación a la asociación deportiva nacional correspondiente; únicamente se deberá acreditar que las Asociaciones o Sociedades Deportivas, representan considerablemente a una especialidad deportiva en los estados o el Distrito Federal.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 51. Las Asociaciones Deportivas Nacionales debidamente reconocidas en términos de la presente Ley, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores del Gobierno Federal, por lo que dicha actuación se considerará de utilidad pública. Además de las actividades propias de gobierno, administración, gestión, organización y reglamentación de las especialidades que corresponden a cada una de sus disciplinas deportivas, ejercen bajo la coordinación de la Conade, tomando en cuenta en todo momento, los dictámenes, opiniones y/o participación activa que realicen las Asociaciones y Sociedades Deportivas debidamente inscritas ante la Dependencia Federal en comento; las siguientes funciones públicas de carácter administrativo:</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 54. Las Federaciones Deportivas Nacionales que soliciten su registro como Asociaciones Deportivas Nacionales a la Conade deberán cumplir con los siguientes requisitos:</p> <p>(...)</p> <p>IV. Contemplar en sus estatutos, además de lo señalado en la legislación civil correspondiente, lo siguiente:</p> <p>(...)</p> <p>g) El reconocimiento de la facultad de la Conade de fiscalizar la correcta aplicación y ejercicio de los recursos públicos, así como evaluar los resultados de los programas operados con los mencionados recursos; y</p> <p>h) El reconocimiento de los dictámenes, opiniones y/o la participación activa que realicen las Asociaciones y Sociedades Deportivas debidamente inscritas ante la CONADE, en las funciones públicas de carácter administrativo que les fueren encomendadas.</p>
<p>Artículo 71. El COM en coordinación con la CONADE participará en la integración de las delegaciones deportivas que representen al país en las competiciones que se celebren en el ámbito internacional a que se refiere el artículo 69.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 77. El Copame participará, en coordinación y respeto mutuo de sus respectivos derechos y jurisdicciones con la Conade en la integración de las delegaciones deportivas que representen al país en las competencias que se celebren en el ámbito internacional al que se refiere el artículo 75.</p>	<p>(...)</p> <p>Artículo 71. El COM en coordinación con la CONADE participará en la integración de las delegaciones deportivas que representen al país en las competiciones que se celebren en el ámbito internacional a que se refiere el artículo 69; tomando siempre en consideración, las opiniones y/o propuestas que realicen las Asociaciones y Sociedades Deportivas debidamente inscritas ante la CONADE, que conforme a su objeto social practiquen el deporte.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 77. El Copame participará, en coordinación y respeto mutuo de sus respectivos derechos y jurisdicciones con la Conade en la integración de las delegaciones deportivas que representen al país en las competencias que se celebren en el ámbito internacional al que se refiere el artículo 75; tomando siempre en consideración, las opiniones y/o propuestas que realicen las Asociaciones y Sociedades Deportivas debidamente inscritas ante la CONADE, que conforme a su objeto social practiquen el deporte.</p>

Notas:

1 Deporte Asociativo Organizado: Clubes, Federaciones, Ligas, Competiciones. Eventos Deportivos Informes Sectoriales del Deporte Mexicano.

2 Artículo 51, primer párrafo, de Ley General de Cultura Física y Deporte.

3 Artículo 43, de Ley General de Cultura Física y Deporte.

4 Registro: 162090, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Mayo de 2011, Materia(s): Constitucional, Tesis: I.7o.A.761 A, Página: 1216, Época: Novena Época

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2015.— Diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Deporte, para dictamen.

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma el artículo 307 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en estrecha relación con los diversos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, someto a la consideración de ésta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que adiciona un cuarto y quinto párrafos, al artículo 307, de la Ley General de Salud, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Actualmente en nuestro Estado mexicano, la ingesta excesiva de refrescos y bebidas saborizadas se encuentra en índices alarmantes, ya que de acuerdo a la recopilación de información, realizada por la Procuraduría Federal del Consumidor, en su revista del consumidor del mes de mayo del año dos mil doce; de las cifras difundidas por organizaciones de consumidores, se advierte que los mexicanos

consumimos, en promedio, ciento sesenta y cuatro litros de refresco *per cápita* en un año, mientras que, en Estados Unidos (país considerado el segundo consumidor de refrescos a escala mundial), se beben ciento dieciocho litros por persona en el mismo lapso.

Ahora bien, las bebidas que contienen azúcares añadidos (sacarosa, jarabe de maíz alto en fructosa), se asocian con un mayor riesgo de aumentar de peso y por lo tanto, desarrollar sobrepeso y obesidad, así como otras enfermedades cardiovasculares como diabetes, síndrome metabólico e hipertensión.

En este contexto, de acuerdo con la información recabada por Oliver de Schutter, relator especial de la Organización de las Naciones Unidas en materia de derechos alimenticios; siete de cada diez mexicanos (cerca de treinta y cinco millones de personas) padecen sobrepeso.

Un claro ejemplo de las consecuencias de lo anteriormente descrito, es el estudio de mortalidad por consumo de bebidas azucaradas, realizado por el Centro de Investigación en Nutrición y Salud, del Instituto Nacional de Salud Pública¹; en donde encontraron que en el mundo, seiscientos cincuenta y cinco mil de las muertes, fueron atribuibles al consumo de bebidas azucaradas, incluyendo trescientas seiscientos sesenta y nueve mil por diabetes, doscientas cincuenta y ocho mil por enfermedades cardiovasculares, y veintiocho mil por diferentes tipos de cáncer. En México seis de cada diez muertes se atribuyen al consumo de bebidas azucaradas en adultos de menos de cuarenta y cinco años.

En virtud de lo anterior, la actual recomendación de la Organización Mundial de la Salud, que data del año dos mil dos, es que el consumo de azúcares debe representar menos del 10% de la ingesta calórica total diaria.

Sin embargo, si bien es cierto que en el nuevo proyecto de directrices se formula la misma recomendación, igualmente cierto es, que indica la obtención de beneficios adicionales, al reducirse ingesta calórica total diaria a menos del 5%; lo anterior, considerando que un 5% de la ingesta calórica total equivale a unos veinticinco gramos (aproximadamente seis cucharadas de café) de azúcar al día para un adulto con un índice de masa corporal normal.

En base a lo anterior, nos encontramos con la preocupante realidad, que del estudio realizado por la Procuraduría Federal del Consumidor, en cuanto a la cantidad de azúcar en-

contrada en los refrescos, osciló entre los cuatro y veinticinco gramos; y para el caso de la bebidas saborizadas, varió entre los cinco y veintiocho gramos, ambos rangos presentes en una muestra de doscientos mililitros.

Ahora bien, si consideramos que la muestra mencionada en el párrafo inmediato anterior, representa el 56.3% de la presentación más pequeña de estas bebidas, que contienen trescientos cincuenta y cinco mililitros; se arriba válidamente a la conclusión que las mismas, contienen alrededor de cuarenta y cuatro gramos de azúcar, tomando como referencia veinte gramos en la muestra de doscientos mililitros.

Consecuentemente, si la ingesta calórica total equivale a unos veinticinco gramos de azúcar al día para un adulto con un índice de masa corporal normal; al ingerir una bebida con las características de la mencionada en el párrafo precedente, nuestro organismo recibe 43.7% más de los azúcares que necesita.

Por lo tanto, debemos de tomar acciones contundentes e inmediatas, que reduzcan el consumo de estas bebidas que son nocivas para la salud; independientemente de que, si bien es cierto que la última decisión la toma el consumidor, igualmente cierto es, que esto no debe significar alentar su consumo, mucho menos que no se haga de su conocimiento los alcances que puede tener en torno a su salud.

En este contexto, con el fin de fortalecer nuestro marco jurídico mexicano, y para el efecto de que se reduzca el consumo de bebidas azucaradas; propongo a esta Soberanía que dichas bebidas tengan el mismo tratamiento que se les ha dado a los productos emanados del tabaco, es decir, alertar a la población de los daños nocivos que traen como consecuencia la ingesta de estas bebidas.

La propuesta en comento, se centra en regularizar las bebidas no alcohólicas, entendiéndose como tal cualquier líquido, natural o transformado, que proporcione al organismo elementos para su nutrición, es decir, dicho concepto restringe igualmente el término de bebidas azucaradas o saborizadas, que la suscrita plantea en la presente iniciativa; específicamente aquellas que superen los veinticinco gramos de azúcar, las cuales deberán contener en su empaquetado o etiquetado externo, leyendas, pictogramas o imágenes que demuestren los efectos nocivos del consumo de las mismas.

Ahora bien, la coordinación de dichas actividades deberá recaer en la Secretaría de Salud, ya que al ser esta Depen-

dencia la coordinadora del Sistema Nacional de Salud, le corresponde establecer y conducir la política nacional en materia de salud.

Todo lo anterior, prepondera a la protección de la salud como el primer valor, principio o interés de la norma, pues los presentes argumentos son de orden público e interés social; por lo tanto, al accionar nuestra facultad para legislar, debemos de tomar como referencia lo sustentado por la Suprema Corte de Justicia en su tesis aislada I. 4o. A. 70 K “Suspensión en el amparo. Conforme a la teoría de ponderación de principios debe negarse si el interés social constitucionalmente tutelado es preferente al del particular”; es decir, como en la presente propuesta puede haber otros derechos fundamentales, que se contrapongan a la tutela de la protección de la salud, debemos invocar el criterio de proporcionalidad entre medios y fines, el cual implica que al elegir entre un perjuicio y un beneficio a favor de dos bienes tutelados, el principio satisfecho o que resulte privilegiado lo sea en mayor proporción que el sacrificado. Esto es que no se renuncie o sacrifiquen valores o principios con mayor peso o medida a aquel que se desea satisfacer. Así, el derecho o principio que debe prevalecer, en el caso, es aquel que optimice los intereses en conflicto y, por ende, privilegiándose el que resulte indispensable y que conlleve a un mayor beneficio o cause un menor daño.

En este sentido, se debe considerar a todas las medidas de salubridad, como disposiciones de utilidad pública, en virtud de que la naturaleza, valores, principios e intereses de sus disposiciones únicamente pretenden cumplir con lo que el mandato constitucional establece en el artículo 4º, párrafos tercero, cuarto y sexto.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

Decreto, que adiciona un cuarto y quinto párrafos, al artículo 307, de la Ley General de Salud

Único. Adiciona un cuarto y quinto párrafos, al artículo 307, de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

“Artículo 307. (...)

(...)

(...)

Tratándose de bebidas no alcohólicas, que superen los veinticinco gramos de azúcar, deberán contener en su empaquetado o etiquetado externo, leyendas, pictogramas o imágenes que demuestren los efectos nocivos del consumo de las mismas, sujetándose a las siguientes disposiciones:

I. Serán formuladas y aprobadas por la Secretaría de Salud;

II. Deberán ocupar al menos el 30% del total del empaque o etiqueta;

III. Se imprimirán directamente en los empaques o etiquetas;

IV. Las leyendas deberán ser escritas e impresas, sin que se invoque o haga referencia a alguna disposición legal directamente en el empaquetado o etiquetado; y serán de alto impacto preventivo, claras, visibles, legibles y no deberán ser obstruidas por ningún medio.

La Secretaría de Salud publicará en el Diario Oficial de la Federación, las disposiciones para la formulación, aprobación, aplicación y utilización de las leyendas, imágenes o pictogramas sanitarios que se incorporarán en los paquetes o etiquetas de las bebidas no alcohólicas, que superen los veinticinco gramos de azúcar.

Artículo Transitorio

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

presamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal principio, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se había pronunciado con anterioridad a la citada reforma, en el sentido de que la presunción de inocencia se encontraba de manera implícita en la Constitución, en la tesis P. XXXV/2002, de rubro **“Presunción de inocencia. El principio relativo se contiene de manera implícita en la Constitución federal”**.

Presunción de inocencia. El principio relativo se contiene de manera implícita en la Constitución federal.

De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculcado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar “los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado”; en el artículo 21, al disponer que “la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público”; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole “buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos”. En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al dis-

poner expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado.

Principio que además está contenido en diversos tratados internacionales firmados por México, tales como:

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Publicado en el diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981, entrando en vigor el 23 de junio del mismo año, documento internacional que establece en su artículo 14.2:

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

Así también la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, adoptada en San José Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, y ratificada en 1981 por México, que también se pronuncia en cuanto a este principio, en su artículo 8.2 que reza:

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.

Principio elevado a rango constitucional el 18 de junio de 2008, fecha en que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma con la que se pretende el perfeccionamiento de la justicia penal en nuestro país, para quedar ahora contenido en el artículo 20, Apartado B, denominado: “De los derechos de toda persona imputada”, que en su fracción I, establece:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.

De ahí la necesidad de armonizar el marco jurídico, de tal suerte que se cumpla con los objetivos de la firma de los tratados internacionales y de las reformas, máxime cuando en el texto de la Constitución Federal aún existen señales inquisitoriales que suspenden los derechos políticos electorales del ciudadano por estar sujeto a un proceso penal, desde el momento en que se dicte el auto de formal prisión, por el solo hecho de quedar sujeto a proceso, sin que el auto de vinculación a proceso o el auto de formal prisión, sea

la sentencia definitiva que acredite indubitablemente la responsabilidad, al establecerlo así nuestra Ley Suprema en su artículo 38, que a la letra señala:

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

...

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

Violando con ello el principio de presunción de inocencia y oponiéndose a los tratados internacionales y a lo establecido en el artículo 20, Apartado B, fracción I, de la propia constitución, debido a que la privación de la libertad anticipada al juicio y en consecuencia a la pena, está únicamente basada en indicios que acreditan el cuerpo del delito y una “probable” responsabilidad del acusado, contrariando el espíritu del **principio de presunción de inocencia**, máxime que se emplea el mismo criterio para la suspensión de los derechos políticos electorales tratándose de delitos que merezca pena privativa de libertad tanto en delitos imprudenciales como en los delitos dolosos, recordando que la gravedad del delito queda acreditada en la sentencia y es hasta este momento en el que se determina su punibilidad, contrariando lo establecido en la última parte del primer párrafo artículo 22 constitucional que textualmente asienta:

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes, y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, **toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.**

En consecuencia, la legislación mexicana debe buscar ser una legislación que priorice los derechos fundamentales y que garantice el pleno goce y disfrute de las garantías individuales, protegidas en la propia constitución, siendo también un reclamo de los tratados internacionales, por lo que propongo al constituyente permanente se derogue el contenido de la fracción II del artículo 38 constitucional y reformar el texto de la fracción VI, del mismo artículo, con la finalidad de no afectar la esfera jurídica del gobernado que se encuentre en el supuesto normativo, sin medios de defensa, de tal suerte que de encontrarse culpable de la comi-

sión de un delito, mediante sentencia se fije la pena de suspensión de sus garantías atendiendo a la gravedad del asunto, debiendo analizarse entonces la gravedad de cada tipo penal y ajustando a este la suspensión o no de los derechos del ciudadano, atendiendo así a lo establecido en el último párrafo del artículo 38 en referencia que se transcribe:

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

Por lo que debe establecerse en la ley secundaria, los tipos penales que merezcan como pena la suspensión de uno o en su caso de todos los derechos del ciudadano, sin que deban ser una generalidad, atendiendo al principio constitucional establecido in fine del primer párrafo del artículo 22 de la Carta Magna, “toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.”

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se deroga la fracción II y reforma la fracción VI, del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se deroga la fracción II y reforma la fracción VI, del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. ...;

II. **Se deroga;**

III. ...

IV. ...

V. ... y;

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena la suspensión del derecho concedido en la fracción I del artículo 35, atendiendo a la gravedad del delito.

La ley fijará los casos en que se pierda, así como los demás en que se suspendan los derechos del ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso General tendrá 180 días a partir del día de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, para armonizar las leyes secundarias.

Cuadro comparativo

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:</p> <p>I. ...;</p> <p>II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;</p> <p>III. ...;</p> <p>IV. ...;</p> <p>V.; y</p> <p>VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.</p> <p>La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.</p>	<p>Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:</p> <p>I. ...;</p> <p>II. Se deroga;</p> <p>III. ...;</p> <p>IV. ...;</p> <p>V. ...; y</p> <p>VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena la suspensión del derecho concedido en la fracción I del artículo 35, atendiendo a la gravedad del delito.</p> <p>La ley fijará los casos en que se pierda, así como los demás en que se suspendan los derechos del ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.</p> <p>Transitorios</p> <p>Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Artículo Segundo. El Congreso General tendrá 180 días a partir del día de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, para armonizar las leyes secundarias.</p>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2014.— Diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.