

## VOLUMEN II

CONTINUACIÓN DE LA SESIÓN 26  
DEL 21 DE ABRIL DE 2016

## CÓDIGO CIVIL FEDERAL

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:**

Continuamos. Tiene ahora la palabra por cinco minutos el diputado René Cervera García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Civil Federal.

**El diputado René Cervera García:** Con su permiso, señor presidente. Antes de iniciar, quisiera enviar nuestras condolencias a los y las familiares de las personas que fallecieron en el complejo Pajaritos, en Coatzacoalcos. Muchísimas gracias.

Compañeros y compañeras diputados, expondré el fundamento de una iniciativa que no puede llegar en mejor momento, se trata de una que colocaría a México en la avanzada de la protección de los derechos que toca abordar en este siglo XXI.

Propongo a esta asamblea un proyecto de decreto por el que se modifica el Código Civil Federal y se adiciona un título Segundo Bis, así como los artículos 25 Bis al 25 Sextus, para dotar a los animales de una figura jurídica que los separe de los objetos inanimados y que constituya un estatus jurídico que les permita, a través de la sociedad mexicana un trato digno y respetuoso de sus derechos.

El texto propuesto dice así:

## Título Segundo Bis

De las personas no humanas.

Artículo 25 Bis. Se consideran personas no humanas a todos los animales no humanos, silvestres o domésticos.

Artículo 25 Ter. Las personas no humanas serán sujetos de derechos, mas no de obligaciones, las cuales recaerán sobre las personas que detenten su propiedad. Dichos derechos estarán tutelados por el marco legal correspondiente, evitando todo abuso, crueldad o maltrato durante su interacción con los seres humanos, independientemente del destino o finalidad de los mismos.

Artículo 25 Quáter. La representación de las personas no humanas, en primer lugar recae sobre las personas físicas o morales que detenten su posesión, propiedad o cuidado, en caso de que estos no hagan respetar sus derechos, incurran en actos de abuso, crueldad o maltrato sobre los mismos o se trae de animales de vida silvestre o sin persona alguna que funja como responsable, su representación recaerá sobre las asociaciones protectoras de animales legalmente constituidas ante notario.

Artículo 25 Quintus. Las personas no humanas cuya finalidad es la de animales de compañía no serán objeto de embargo por deudas de carácter civil o mercantil.

Artículo 25 Sextus. Las personas no humanas podrán heredar los bienes que su poseedor, propietario o cualquier persona física, desee dejarles para su manutención y cuidado, nombrando para ello un albacea que se encargará del manejo de los bienes.

La nueva generación de derechos borda ahora en los derechos de lo no humano, alimenta el avance del derecho local y global más allá de la consolidación obligada de los derechos fundamentales de las personas.

Hoy, los derechos de aquellos entes de la naturaleza que nos acompañan y dependen de nosotros para su supervivencia, como nosotros dependemos también de ellos para la nuestra.

Cuando tenemos la calma de espíritu para mirarlos a los ojos y percibirlos por cuales quiera de nuestros otros sentidos, nos comunicamos con ellos y recuperamos la capacidad de reconocer su importancia en nuestras vidas, pero no siempre lo hacemos conscientes de la responsabilidad que tenemos de su bienestar y desarrollo. Algunos países lo han hecho antes que nosotros, Inglaterra, Canadá, Estados Unidos, Colombia, Argentina, Francia, entre otros. Las experiencias en esos países van desde asegurar el derecho de la naturaleza, limitar el abuso contra los animales, hasta su protección sectorial o en situaciones de desastre.

En esta iniciativa se establece el derecho de los animales no humanos y se les separa de la categoría de bienes materiales que hoy tienen en el Código Civil por tratarse de se-

res vivos. Se trata de ir más adelante, con la comprensión de que en ello va nuestra propia vida, afecto, sentimientos, entorno psicoafectivo personal y social.

Toca hoy a México, a través de esta Cámara, asumir a cabalidad un compromiso pendiente con la naturaleza. Mu-chísimas gracias.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Civil Federal, a cargo del diputado René Cervera García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

### Exposición de Motivos

#### Reforma al Código Civil Federal

El ser humano, desde el origen de los tiempos, ha aprendido a dominar y controlar el entorno que le rodea. Este proceso marcó la interacción con otras especies animales, primeramente en un marco de competencia por los recursos naturales, posteriormente en lucha directa y por último de dominación y explotación de los animales no humanos, podríamos señalar que el ser humano se ha sentido con derecho a mayores prerrogativas que cualquier otra especie animal por el hecho de haberlos sometido, bien podríamos decir que la relación animal humano versus animal no humano, es la misma que se daría entre humanos con los prisioneros de guerra, porque el destino de los animales no humanos está sujeto al capricho y necesidades de los primeros.

Esta relación desigual y evidentemente especista (discriminación originada hacia otras especies animales), ha trascendido al mundo jurídico, tan es así que en términos generales los animales no humanos reciben el mismo trato de un objeto inanimado, lo cual evidentemente es incongruente desde el punto de vista moral e incluso de la justicia ya que jurídicamente no se puede dar un trato igual a desiguales como evidentemente lo son los objetos inanimados y los animales no humanos.

El derecho es una construcción social originada de la necesidad de conservación de los grupos de humanos, a fin de poder garantizar cierto nivel de seguridad y tranquilidad en la sociedad. La existencia del derecho no tiene razón de ser fuera del núcleo social, ya que un derecho para una sola persona no surtiría efecto alguno entre seres humanos, pero aquí podemos encontrar el primer punto de debate en el tema de la protección jurídica de los animales no humanos.

Este debate bien podría comenzar por dilucidar si el hecho de que el ser humano haya creado una forma de resolver conflictos menos violenta que nombró derecho lo faculta a no respetar el derecho natural de los demás animales con los que comparte el planeta, esta cuestión desde mi punto de vista es eje central para poder diferenciar a los objetos de derecho, de los sujetos de derecho, siendo que es evidentemente antropocéntrica y especista la posición que considera que si el derecho es una creación social evidentemente humana, por lo tanto los únicos sujetos de derecho serán los seres humanos por su capacidad de razonar y exponer sus pretensiones y sentimientos.

Desde el punto de vista antes referido, todas las demás especies de animales con las que compartimos el planeta, sólo serán merecedores de ser considerados objetos de derecho, es decir, que tienen una protección limitada por el propio ser humano y en virtud de que los animales no humanos no pueden expresar sus intereses.

Por lo tanto para muchos juristas los animales no humanos, nunca podrán ser sujetos de derecho simple y sencillamente porque así lo ha decidido el ser humano al ser el derecho una construcción propia de las sociedades humanas, sin embargo la primera objeción que yo pondría a este argumento sería poner en tela de juicio nuestra autoridad como seres humanos para desconocer nuestra convivencia, las necesidades de las demás especies de animales, ignorando su capacidad de sentir y de sufrir iguales o mayores al de los seres humanos, tan sólo porque tienen una forma distinta de expresarlo ya sea con sonidos guturales o señas, mismos que al desconocer su significado los seres humanos simple y sencillamente ignoramos.

Podemos desprender de lo dicho anteriormente, que el primer factor de discriminación de los animales no humanos para poder ser considerados sujetos de derecho, se motiva por no poder manifestar sus intereses y sentimientos de la forma que lo hace el ser humano, es decir, con palabras y que emitimos a través de la voz. Podemos cuestionar entonces que tan válido es aplicar el derecho sólo a los animales que pueden expresarse de una forma que podamos entender, qué pasaría si se descubriera, con los avances científicos actuales, una forma de que los animales no humanos pudieran expresar sus pretensiones y sentimientos con un lenguaje que entendiéramos. ¿Entonces sí podrían ser sujetos de derechos los animales no humanos?

En esa parte tenemos que establecer la relación derecho-justicia, es socialmente justificable un derecho que no res-

peta la justicia. ¿Cumple su función para la mayoría de la sociedad o sólo obedece a intereses particulares? ¿Merecen ser llamado derecho las normas jurídicas excluyentes, discriminatorias y que sólo benefician a unos cuantos? Estas preguntas deben responderse atendiendo a los fines del derecho.

En la actualidad los animales no humanos únicamente son tratados como bienes, ya sean muebles o inmuebles atendiendo al contenido de los artículos 750 y 753 del Código Civil Federal y lo mismo sucede en las legislaciones locales, es decir, los animales no humanos tienen el mismo estatus legal de un objeto inanimado, lo que evidentemente no es ético, moral ni mucho menos justo, tratándose de seres vivos que tiene la capacidad de sentir y sufrir e incluso algunos con capacidad de conciencia como ha sido descubierto en los últimos años como lo señala el neurocientífico canadiense Philip Low en 2012.

La primer nación en voltear a ver a los animales como seres que merecen una protección jurídica especial, fue Gran Bretaña, misma que el 22 de julio de 1822, a través de la Cámara de los Comunes promulgó la primera ley nacional protectora de los animales, conocida como *Martin's Act*, siendo una legislación totalmente inédita en su tiempo.

En este sentido debemos señalar que Alemania es uno de los países más avanzados en cuanto a su legislación en materia de protección a los animales no humanos, toda vez que en el año 2002, aprobó una reforma a su constitución y en el artículo 20 Bis se estableció la obligación del estado de tomar la protección de los animales como un objetivo estatal equivalente a la protección del medio ambiente.

En Argentina fueron presentados cuatro *habeas corpus* en los tribunales provinciales de Córdoba, Entre Ríos, Río Negro y Santiago del Estero. El caso de los chimpancés fue un argumento esgrimido:

“...mantienen lazos afectivos, razonan, sienten, se frustran con el encierro, toman decisiones, poseen autoconciencia y percepción del tiempo, lloran las pérdidas, aprenden, se comunican y son capaces de transmitir lo aprendido en sistemas culturales complejos como el de los humanos”.

En ese país para mediados de 2014 totalizaban 15 los ejemplares de chimpancés que eran mantenidos en cautiverio, concentrándose las presentaciones judiciales en tres de ellos, todos ejemplares solitarios, a los que se procura tras-

ladarlos hacia un santuario de chimpancés de Sorocaba, municipio de São Paulo, Brasil. Las entidades encargadas de promover las acciones fueron las organizaciones no gubernamentales (ONG) Proyecto Gran Simio (mediante su filial local, representada entre otros por Alejandra Juárez y Melina Mel Martínez) y la Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales (Afada), presidida por el abogado correntino Pablo Buompadre.

Un juez de Buenos Aires, el 21 de octubre de 2015, confirmó la sentencia efectuada en diciembre de 2014 por un par de otro juzgado, a favor de una orangutana llamada Sandra, la cual es confinada en el zoológico de esa ciudad, otorgándole así la condición de *persona no humana*, al dictaminar que ese simio es:

“...un sujeto no humano titular de derechos fundamentales.” (,,,) “...como un sujeto, su cautiverio y exhibición viola los derechos que ella titulariza, aunque se le alimente y no sea tratada con crueldad”.

En España la entidad que lo promueve es la ONG internacional Proyecto Gran Simio *Great Ape Project* (PGS). Entre sus referentes se encuentra el naturalista Pedro Pozas Terrados, quien sobre estos primates argumento:

“...Son seres racionales y *personas sintientes*, que cultivan lazos familiares y se enferman física y psicológicamente en cautiverio. Su grado de inteligencia es muy alto, tienen cultura, han sabido aprender, comprender el lenguaje de los signos humanos e inventar palabras compuestas: si desconocían la palabra maceta, decían: cubo de tierra. Son nuestros compañeros evolutivos, seres especiales, lloran y ríen. No podemos tratarlos como meros objetos sin derechos”.

En Estados Unidos de Norteamérica la principal propulsora en abogar por los derechos de los grandes simios promoviendo este principio es la ONG estadounidense, Non-human Rights Project. Su presidente, el abogado Steve Wise, presentó varios recursos ante los tribunales del estado de Nueva York. Entre los antecedentes para justificar estos derechos recordó cómo se actuó cuando eran cercenados los derechos de etnias postergadas, por ejemplo en el caso de los nativos americanos, a los cuales se les negaban sus derechos en el pasado, así como el célebre caso del año 1772 sobre el *habeas corpus* interpuesto por el esclavo negro James Somerset, por entonces al ser una propiedad del escocés Charles Steward, no poseía derecho alguno y era tratado jurídicamente como una cosa o bien transable, cu-

yo destino sólo dependía de la voluntad de su dueño. Gracias al planteo judicial fue pasado a ser tratado como persona jurídica por lo cual automáticamente se extinguió su categoría de esclavo y fue libre.

Wise afirmó:

“...nosotros no pedimos que los chimpancés sean considerados seres humanos, porque no lo son, sino que los tribunales tomen en cuenta la opinión de los 12 primatólogos más prestigiosos del mundo, que respaldan el planteo, y les adjudiquen la categorización de personas no humanas. El *homo sapiens* es hombre-animal humano. El *pan troglodytes* (chimpancé) es un animal-no humano: posee autonomía, autoconciencia, determinación, razonamiento para elegir, para construir herramientas por sus propios medios, para comunicarse por señas, automedicarse en la naturaleza y una estructura mental, emocional e imaginativa compleja como la nuestra: no pueden seguir siendo una cosa. Deben reconocérseles derechos básicos; si no serán abusados y explotados, como lo fueron los esclavos.”

En diciembre de 2015, Wise presentó una nueva petición de *habeas corpus* a favor de un chimpancé llamado Tommy (la primera había sido rechazada por un juez).

Ese abogado planea para el año 2016 expandir las demandas para intentar salvaguardar a ejemplares cautivos de otras especies tradicionalmente consideradas como “animales más inteligentes”, por ejemplo orcas, delfines, elefantes y algunas especies de loros.

Jeremy Bentham (Bentham J. *Introduction to the principles of morals and legislation. Principios bioéticos y bienestar animal*), manifiesta que “No debemos preguntarnos si los animales pueden razonar, ni tampoco si pueden hablar, lo importante es que son capaces de sufrir”. El hecho de que los animales puedan sufrir, es razón suficiente para tener la obligación moral de no causarles daño y tomar en consideración leyes más acordes a su esencia de ser vivo y no de objeto o cosa. El principio de justicia postula que las acciones son justas en la medida que tienden a promover la felicidad y el bienestar, e injustas en cuanto tienden a producir dolor o infelicidad. Este principio extendido a los animales demandaría no provocar dolor ni sufrimiento a nadie susceptible de sentirlo, independientemente de la especie a la que pertenezca. Un sistema en el que se ignora a los más débiles y que además son quienes sustentan nuestra vida, no puede ser justo ni ético. Para que un modelo de

desarrollo jurídico se considere sustentable y éticamente aceptable, no sólo debe poder mantenerse por sí mismo sin merma de los recursos existentes, sino que debe tomar en cuenta las necesidades vitales de todos incluyendo las de la naturaleza, porque el abuso hacia los que se encuentran en una situación de desventaja, degrada la condición humana de quien lo ejercita. En México vivimos momentos de cambio en todos los ámbitos y no es lógico que a pesar de las valiosas aportaciones hechas por la bioética y las corrientes democráticas, que hacen énfasis en el respeto a los que son diferentes y son más vulnerables, sigamos anclados a los anacrónicos paradigmas que sostienen (por ignorancia) que los animales son cosas u objetos de posesión o propiedad, resulta inadmisibles que los animales continúen siendo víctimas de maltrato deliberado, indiferencia y descuidos por negligencia. Si ellos contribuyen al mantenimiento de nuestra vida. ¿Por qué seguir empleando métodos de crianza, tenencia, explotación y matanza, inhumanos, indignos de personas civilizadas y contrarios a sociedades evolucionadas, democráticas y solidarias? El bienestar animal es parte integral de la salud, la conservación y la producción animal sustentable.

Por lo que debido a la importancia que reviste el tema y que éste debe ser concurrente ya que pueden intervenir diversas autoridades, es necesario la modificación a la ley civil que nos permita contar con el instrumento jurídico específico que complementa los aspectos no atendidos por las actuales legislaciones tanto estatal como federal. Es importante y fundamental que se favorezca una nueva cultura de resguardo de la vida animal, que redunde en bien de la vida general, que privilegie la sana convivencia entre los seres humanos y los animales.

Aún más existen personas actualmente en nuestro país que carecen de familiares o que teniéndolos simplemente no existe buena relación con los mismos y que su única compañía y “familia” son sus animales de compañía, existiendo el problema actual de que a pesar de que sea la voluntad de esas personas de heredar a sus animales de compañía legalmente no existe una figura que de esa posibilidad, teniendo que generar legados que muchas veces no son respetados, con esta propuesta se busca que los animales puedan ser sujetos de herencias para que realmente se cumpla la voluntad de quien hereda.

Por lo anterior se considera que es necesario dotar a los animales de una figura jurídica que los separe de los objetos inanimados y que constituya un estatus jurídico que les permita un trato digno y respetuoso de sus derechos, por tal

motivo y con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se modifica el Código Civil Federal adicionando un Título Segundo Bis, así como los artículos del 25 Bis al 25 Sextus, para dotar a los animales de una figura jurídica que los separe de los objetos inanimados y que constituya un estatus jurídico que les permita un trato digno y respetuoso de sus derechos**

**Título Segundo Bis  
De las personas no humanas**

**Artículo 25 Bis.** Se considera personas no humanas a todos los animales no humanos, silvestres o domésticos.

**Artículo 25 Ter.** Las personas no humanas serán sujetos de derechos, más no de obligaciones, las cuales recaerán sobre las personas que detenten su propiedad. Dichos derechos estarán tutelados por el marco legal correspondiente evitando todo abuso, crueldad o maltrato durante su interacción con los seres humanos, independientemente del destino o finalidad de los mismos.

**Artículo 25 Quáter.** La representación de las personas no humanas en primer lugar recae sobre las personas físicas o morales que detenten su posesión, propiedad o cuidado, en caso de que estos no hagan respetar sus derechos, incurran en actos de abuso, crueldad o maltrato sobre los mismos, o se trate de animales de vida silvestre o sin persona alguna que funja como responsable, su representación recaerá sobre las asociaciones protectoras de animales legalmente constituidas ante notario.

**Artículo 25 Quintus.** Las personas no humanas cuya finalidad es la de animales de compañía, no serán objeto de embargo por deudas de carácter civil o mercantil.

**Artículo 25 Sextus.** Las personas no humanas podrán heredar los bienes que su poseedor propietario o cualquier persona física desee dejarles para su manutención y cuidado, nombrando para ello un albacea que se encargará del manejo de los bienes.

**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 29 de marzo de 2016.— Diputados y diputadas: **René Cervera García**, Ana Leticia Carrera Hernández, Blandina Ramos Ramírez, Daniel Adrián Sosa Carpio, Defina Gómez Álvarez, Jonadab Martínez García, Laura Beatriz Esquivel Valdés, Maricela Contreras Julián (rúbricas).»

**Presidencia de la diputada  
Daniela De Los Santos Torres**

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres: Gracias, diputado Cervera. Túrnese a la Comisión de Justicia, para dictamen.**

**El diputado Daniel Adrián Sosa Carpio (desde la curul):** Presidenta.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Sí, sonido, por favor, en la curul del diputado Daniel Sosa, ¿Con qué objeto, diputado?

**El diputado Daniel Adrián Sosa Carpio (desde la curul):** Para pedirle al diputado Cervera me permita suscribirme a su iniciativa, ya que en Tamaulipas vemos muy seguido en algunas ciudades todavía esos maltratos a animales, como son los caballos utilizados para la recolección de basura y es realmente feo de parte de nosotros no hacer nada para este tema. Entonces, pedirle al diputado la suscripción. Muchas gracias.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** El diputado Cervera da su anuencia.

**La diputada Delfina Gómez Álvarez (desde la curul):** Presidenta.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Pedimos sonido en la curul de la diputada Delfina Gómez.

**La diputada Delfina Gómez Álvarez (desde la curul):** Gracias. Nada más también para pedirle al diputado si es tan amable de que me permita suscribirme en su iniciativa, que se me hace muy importante y muy interesante como seres humanos también. Gracias.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:**

El diputado Cervera ha manifestado su anuencia y se encuentra disponible en esta Secretaría para quienes quieran adherirse.

**La diputada Maricela Contreras Julián** (desde la curul): Presidenta.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Sonido en la curul de la diputada Maricela Contreras.

**La diputada Maricela Contreras Julián** (desde la curul): Gracias, también para solicitarle al diputado poder suscribir su iniciativa.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Igualmente manifiesta su anuencia y está disponible en esta Secretaría.

Saludamos la presencia de los alumnos del Instituto Tecnológico de Querétaro, invitados por el diputado Hugo Cabrera Ruiz, sean ustedes muy bienvenidos.

---

**LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

---

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:**

Ahora tiene la palabra, por cinco minutos, la diputada Angélica Reyes Ávila, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

**La diputada Angélica Reyes Ávila:** Hacer efectivo el derecho a las tecnologías de la información y comunicación para nuestras niñas, niños y adolescentes es un compromiso ineludible del Estado mexicano.

Con la venia de la Presidencia. Me dirijo a esta asamblea para presentar la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 13, fracción XX. Y se adiciona el capítulo vigésimo al Título Segundo y a los artículos 101 Bis, 101 Ter y 101 Quarter a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, cuyo objetivo es definir los alcances del derecho al acceso de las tecnologías de la información y comunicación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el párrafo tercero de su artículo 6 que el Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet.

En congruencia con lo anterior, en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se estableció en la fracción X del artículo 13 el derecho de niñas, niños y adolescentes al acceso de las tecnologías de la información y comunicación, es decir, las TIC. Así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluyendo el de banda ancha a Internet en términos de lo previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, especificando que el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

A pesar de lo anterior, la Ley no abunda en las condiciones en las que se podrá ejercer este derecho, como sí lo hace con el resto de los derechos que se enuncian en el precepto referido.

El UNICEF ha señalado que la brecha digital exacerba desigualdades en el acceso a información y conocimiento, socialización con pares, visibilidad y manejo de herramientas básicas para desempeñarse en la sociedad.

En Nueva Alianza estamos convencidos de que la educación es el mejor medio para alcanzar la libertad y garantizar la justicia social, así como la igualdad de oportunidades en la perspectiva de una sociedad que ubique el desarrollo científico y tecnológico como la columna vertebral y espacio estratégico para el desarrollo económico y humano.

En congruencia con lo anterior y con el texto constitucional, en esta iniciativa propongo la adición de un capítulo vigésimo integrado por tres artículos que reflejen el contenido y los términos del artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

De acuerdo con lo anterior, la propuesta reconoce como un derecho de niñas, niños y adolescentes el acceso universal a las TIC. De igual forma, se propone establecer la obligación del Estado para garantizar a niñas, niños y adolescentes su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal en condiciones de equidad.

La propuesta también se refiere a las obligaciones de los tres niveles de gobierno, haciendo especial énfasis en la seguridad para el uso de estas herramientas, que efectivamente sirvan para potenciar las oportunidades y reducir los riesgos que afecten el desarrollo integral de las personas menores de edad.

El lugar más propicio para que las niñas, niños y adolescentes estén conectados a Internet en un entorno seguro es, sin duda alguna, la escuela. Sin embargo, de acuerdo con cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en nuestro país el principal acceso a Internet es el hogar, con un 60 por ciento.

No solo a las escuelas les falta conectividad. Según cifras del Inegi, en 2014 el 44.4 por ciento de la población de México, de 6 años o más, se declaró usuaria del Internet. Lamentablemente, estas cifras nos colocan lejos de países como Brasil o Colombia, que de acuerdo con la Cepal, tienen un 52 por ciento de usuarios. Y mucho más lejos de Chile, que cuenta con un 67 por ciento.

Estas diferencias también se presentan al interior del país. De acuerdo con el Inegi, la mitad de las entidades federativas mostraron cifras de hogares con acceso a Internet superiores a la media nacional como Nuevo León, el Distrito Federal y Baja California, donde cinco de cada 10 hogares manifestaron tener acceso a Internet. Sin embargo, estados como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, reportaron cifras menores a dos de cada 10 hogares con acceso a este tipo de tecnologías. Es necesario que las niñas, niños y adolescentes de todo el país puedan gozar de las mismas oportunidades de desarrollo.

Para Nueva Alianza, el acceso a las tecnologías de la información con seguridad es un derecho que debe estar desarrollado en la ley. Estamos convencidos que la adición que proponemos cumple con las obligaciones que nuestra Carta Magna establece. Compañeras diputadas, compañeros diputados, confiamos en que se sumarán a nuestra propuesta. Es cuanto, presidenta.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a cargo de la diputada Angélica Reyes Ávila, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

La que suscribe, Angélica Reyes Ávila, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la

LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1 y 78 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 el artículo 13, fracción XX, se adiciona el Capítulo Vigésimo al Título Segundo y los artículos 101 Bis, 101 Ter y 101 Quárter a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.**

### Planteamiento del Problema

Contar con una Ley de carácter General que definiera obligaciones, coordinación y competencias a los 3 órdenes de gobierno para garantizar los derechos de la infancia y la adolescencia y que orientará la política nacional en esa materia, era un tema pendiente del Estado mexicano.

De manera formal, el camino inició cuando el 11 de octubre de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición de la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que facultó al Congreso General para expedir leyes que establecieran la concurrencia de la Federación, los Estados, y el entonces Distrito Federal, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.

A partir de entonces, Senadores y Diputados se dieron a la tarea de presentar iniciativas para elaborar la respectiva Ley General de Derechos de Infancia y la Adolescencia. Asimismo, el 1o. de septiembre de 2014 el Ejecutivo federal presentó una Iniciativa Preferente para expedir la Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

La iniciativa preferente fue turnada al Senado como Cámara de origen. En la dictaminación participaron seis Comisiones Legislativas. Se conjuntaron alrededor de cincuenta iniciativas previas. El documento original tenía ciento cuarenta y un artículos: se modificaron ciento seis de ellos, añadiéndose trece artículos, por lo que más del 90 por ciento de la iniciativa original se mejoró.

Posteriormente, la minuta fue enviada a la Cámara de Diputados, en donde se modificaron 18 artículos más. Luego, en términos del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la minuta fue devuelta y aprobada por el Senado de la República.

Finalmente, el 4 de diciembre de 2014 se publicó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNyA), que representa un avance sin precedentes en México para la promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

El Título Segundo de la LGDNNyA, denominado “De los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, inicia con el artículo 13 que consagra, de manera enunciativa, más no limitativa, un catálogo de veinte de derechos de la infancia y la adolescencia. Este Título Segundo tiene 19 capítulos, que corresponden a cada uno de los derechos enunciados en el artículo 13, pero el último de los derechos de las niñas y los niños que corresponde al derecho a las tecnologías de la información y comunicación (TIC) no cuenta con un capítulo en el que se definan los alcances de ese derecho.

Ello es así porque en el proceso legislativo, durante la elaboración de la Ley General, una de las modificaciones que se realizaron en la Cámara de Diputados consistió en la adición del derecho veinte al catálogo de derechos de niñas, niños y adolescentes pero no se adicionó el respectivo capítulo.

Por lo anterior, esta iniciativa se presenta primero, por una razón de congruencia legislativa. Es preciso enunciar el vigésimo derecho de forma concreta para armonizarlo en los términos que se expresan los otros diecinueve derechos. También es necesario adecuar la LGDNNyA para que el derecho de acceso a las TIC de niñas, niños y adolescentes cuente con un capítulo al igual que los demás derechos, en el que se desarrollen y establezcan disposiciones específicas a través de las cuales el Estado mexicano y sus instituciones garanticen el ejercicio de ese derecho.

En segundo término, también es necesario adicionar el capítulo en comento para reflejar los preceptos constitucionales y legales de la reciente reforma en materia de Telecomunicaciones, además de los tratados internacionales que consagran el derecho de acceso a las TIC, incluido el Internet y la banda ancha, el derecho a la inclusión digital, y la garantía a los servicios de comunicación y radiodifusión, además de las obligaciones que tendrán que cumplir las autoridades para hacerlo efectivo.

### Argumentación

El concepto de derechos humanos es dinámico y se está fortaleciendo constantemente. Así, la globalización, la so-

cialidad de la información y del conocimiento y la propia revolución tecnológica que vive el mundo actualmente, abren un nuevo escenario para el ejercicio o la vulneración de los derechos humanos, que además va aparejado con el acceso de la población al desarrollo.

Las TIC han dado lugar a un nuevo espacio público global llamado ciberespacio al que se ingresa a través del Internet. El acceso a los servicios de comunicación no está identificado como un derecho humano específico en sí mismo, ya que el derecho humano está constituido por el derecho a la información, al conocimiento y a la comunicación que permiten las TIC.

En efecto, ningún derecho humano es más importante que otro. El principio de interdependencia significa que los derechos humanos están conectados entre sí y para que un derecho se ejerza plenamente es indispensable la realización de otros derechos. Así, el derecho a la información y a la comunicación tiene aparejada una clara relación con el derecho a la educación, a la salud, al esparcimiento, a la no discriminación, entre otros, por lo que en virtud de este principio, es tan importante garantizar el derecho a la comunicación y al conocimiento a través del acceso a las TIC como el acceso a cualquier otro derecho humano.

El Boletín número 18, de fecha septiembre de 2014, de infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio publicado por el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF), titulado *Derechos de la infancia en la era digital*, señala que “las TIC son herramientas que posibilitan el desarrollo de capacidades cognitivas en ámbitos sociales, políticos y económicos. Los dispositivos tecnológicos son parte de la cotidianidad de niños y niñas y han modificado las relaciones entre pares al traspasar los muros de la escuela”.<sup>1</sup>

Asimismo, en los tratados internacionales se abordan muchas dimensiones del acceso a la información, así como la influencia de las TIC en la vida de las personas.

Cabe mencionar que con la reforma aprobada al artículo 1º Constitucional, la jerarquía de los derechos humanos contenidos en los Tratados Internacionales es de igual condición a aquellos establecidos en la propia Constitución.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por México el 23 de marzo de 1981, señala en el artículo 19 que “toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la **libertad de buscar**,

**recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole**, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.<sup>2</sup>

Con relación a las Tecnologías de la Información y la Comunicación, en el año 2011 el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas comentó respecto del artículo 19 del referido Pacto que: “los signatarios deberían tener en cuenta la medida en que la evolución de las tecnologías de la información y la comunicación, como Internet y los sistemas de difusión electrónica de la información en tecnología móvil, han cambiado sustancialmente las prácticas de la comunicación en todo el mundo y garantizar su accesibilidad a todas las personas.”<sup>3</sup>

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ratificada por el Estado Mexicano en 1990, establece en el artículo 13, numeral 1 que: “El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; **ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo**, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño”.<sup>4</sup>

Además, el artículo 17 de ese tratado internacional señala que: “Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán porque el niño **tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales**, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental.”

Lo anterior refleja que en el escenario internacional se encuentra establecida la garantía del derecho a la información y a la comunicación para las personas menores de edad.

En México, la reciente reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de junio de 2013 consagró el deber del Estado Mexicano de garantizar el derecho de acceso a las TIC. Esta obligación se plasmó en las leyes secundarias, de manera principal en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR).

El espíritu de esa reforma estructural en materia de telecomunicaciones también se reflejó en la LGDNNa en la fracción XX del artículo 13, la cual establece que niñas, niños y adolescentes tienen “Derecho a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de ra-

diodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet, en términos de lo previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.”

La garantía de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones también se reflejó en dos Capítulos más de la LGDNNyA.

El Capítulo Décimo Cuarto, titulado “Derecho a la Libertad de Expresión y de Acceso a la Información”, se refiere, en esencia, a los mecanismos de protección respecto a riesgos derivados del acceso a medios de comunicación y uso de sistemas de información que afecten el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, así como a la programación y clasificación de la misma dirigida a las personas menores de edad.

El Capítulo decimoséptimo, titulado “Derecho a la Intimidad”, se refiere a que infantes y adolescentes tienen derecho a la protección de sus datos personales. Además será considerado como violación a su intimidad el manejo directo de datos por parte de medios que presten servicios de radiodifusión o telecomunicaciones que menoscabe la honra del niño, niña o adolescente.

Lo anterior significa que, aunque ya se sentaron las bases para el ejercicio efectivo de acceso a las TIC, a casi dos años de la entrada en vigor de la legislación secundaria en materia de telecomunicaciones, no hay certeza de que el Estado Mexicano esté cumpliendo concretamente con la garantía de acceso a las TIC, al Internet y a la banda ancha, así como a los servicios de telecomunicación y radiodifusión para todos los sectores de la población, en particular para infantes y adolescentes.

En ese sentido, el 14 de marzo de 2016 se dio a conocer la *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares* realizada por el Inegi, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), y reveló que en México existen alrededor de 46.3 millones de personas que no tienen acceso a Internet.<sup>5</sup>

De acuerdo con dicha encuesta, cuyos datos son hasta el 30 de junio de 2015, aún falta que 42.6 millones de personas ubicadas, sobre todo, fuera de las zonas urbanas, accedan a dicho servicio.

Lo anterior significa que casi la mitad de mexicanos no tiene acceso a Internet, siendo éste es uno de los principales instrumentos de las telecomunicaciones para acceder a la información, transmitir información y conectarse con el mundo.

En el caso de niñas, niños y adolescentes es fundamental cuenten con Internet para su educación y formación académica. Es importante que puedan acceder a los servicios de telecomunicaciones, así como a los de radio y comunicación, porque actualmente la sociedad del conocimiento requiere que toda la población tenga condiciones de conectividad para poder acceder a la información. Muchos materiales y temas que se utilizan en el proceso educativo son accesibles por esta vía. Como ya se expuso, el acceso y la conectividad son un elemento indispensable para garantizar el acceso a varios derechos.

No se puede permitir que estando consagrado el derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet en el artículo 6° constitucional, esto es, dentro del capítulo “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, aún existan 42.6 millones de personas, -principalmente fuera de las zonas urbanas- que falten por acceder a dicho servicio, y entre ellos se encuentran niñas, niños y adolescentes. Al analizar los datos de las personas que se encuentran marginadas de esos servicios, la Encuesta reveló que los estados con menor penetración de Internet son Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Guerrero y Tlaxcala, es decir, entidades donde se concentra la mayor pobreza y desigualdad social en el país.<sup>6</sup>

De conformidad con el estudio desarrollado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) México, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval, denominado *Pobreza y Derechos Sociales de Niños, Niñas y Adolescentes en México*, en el año 2012, 21.2 millones de personas menores de doce años estaba viviendo en condiciones de pobreza, de los cuales, 4.7 millones se encontraba en pobreza extrema. Es decir, que en 2012, de los 40 millones de habitantes que estaban viviendo la etapa de la infancia o la adolescencia, el 53.8% se encontraba en una crítica condición de pobreza extrema.

Resulta necesario realizar acciones afirmativas concretas y específicas para garantizar a niñas, niños y adolescentes el acceso al Internet y la banda ancha, lo cual representa un elemento para impulsar el crecimiento y disminuir las brechas de desigualdad entre la población infantil y adoles-

cente de todas las regiones del país y potencializar su educación.

Por ello, como una acción legislativa de armonización, se propone la adición del Capítulo Vigésimo integrado por tres artículos que reflejen el contenido y los términos del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

El artículo 101 Bis de la propuesta reconoce como derecho de niñas, niños y adolescentes el acceso universal a las TIC. En ese sentido, el artículo 6° de la Carta Magna no sólo garantiza de manera específica el derecho al acceso a las TIC **para toda persona**, sino que obliga al Ejecutivo Federal a desarrollar una política de inclusión digital universal, a través de acciones que contempla la misma Constitución. Esta política es definida por la LFTyR haciendo especial énfasis en los sectores más vulnerables, con el propósito de cerrar la brecha digital existente entre individuos, hogares, empresas y áreas geográficas de distinto nivel socioeconómico, respecto a sus oportunidades de acceso a las tecnologías referidas y el uso que hacen de éstas. En este caso, ligado con el artículo 4o. constitucional que garantiza el interés superior de la niñez, se desprende que la infancia y la adolescencia tienen prioridad para acceder a estos servicios.

Por otra parte, la fracción I, apartado B, también del artículo 6° constitucional, establece la obligación del Estado de garantizar a la población en general a la sociedad de la información y el conocimiento.

Uno de cada tres mexicanos es una niña, un niño o un adolescente. Por ello, el artículo 101 Ter de la propuesta que se presenta refleja el compromiso del Estado Mexicano de integrar a este sector de la población a la sociedad de la información y el conocimiento.

El numeral 101 Quárter señala obligaciones para las autoridades de los 3 niveles de gobierno y para IFETEL. Contiene 5 fracciones:

La fracción I se refiere al deber del Estado de garantizar el uso seguro y responsable del Internet, potenciando las oportunidades y reduciendo los riesgos que afecten o impidan objetivamente el desarrollo integral las personas menores de edad. Como referencia normativa sobre el tema se señala la reciente reforma al artículo 12 fracción V Ter de la Ley General de Educación.

La fracción II se refiere a la premisa de que los derechos humanos están interconectados unos con otros. Es por ello que garantizar el derecho humano a la comunicación y la información a través del internet, permitirá que niñas, niños y adolescentes tengan acceso a la salud, conocimiento, cultura, diversión y, sobre todo a la educación.

En la fracción III se aborda la obligación de que las escuelas cuenten con acceso a internet y banda ancha. Según la Comisión de Banda Ancha de las Naciones Unidas, este servicio es la clave para hacer llegar oportunidades de educación de primer mundo a las comunidades más pobres del planeta.<sup>7</sup>

Al respecto, se comenta que el artículo **décimo séptimo** transitorio de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones publicada el 11 de junio de 2013 establece la obligación de incluir en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales y especiales un programa de banda ancha en sitios públicos. La LFTyR define a las escuelas, universidades y, en general, a los inmuebles destinados a la educación como sitios público. Es decir, llevar internet a las escuelas es un imperativo de la reforma en telecomunicaciones y por lo tanto ya cuenta con las previsiones presupuestales que ello implica.

La fracción IV señala la obligación de garantizar a las personas menores de edad el servicio de banda ancha a nivel nacional. En ese sentido, la prevención para implementar esta política pública se encuentra establecido en el artículo **décimo quinto** transitorio de la multicitada reforma en materia de telecomunicaciones señala que Telecomunicaciones de México tendrá atribuciones y recursos para promover el acceso a servicios de banda ancha, planear, diseñar y ejecutar la construcción y el crecimiento de una robusta red troncal de telecomunicaciones de cobertura nacional.

La V y última fracción se refiere a que el Estado promueva la realización de contenidos de radiodifusión dirigidos a niñas, niños y adolescentes, en donde además puedan ejercer su derecho a la participación. La realización de este derecho se propone en función de lo siguiente:

En el artículo **trigésimo sexto** transitorio de la LFTR se establece que el IFT deberá realizar estudios para analizar si resulta necesario establecer mecanismos que promuevan e incentiven a los concesionarios a incluir una barra programática dirigida al público infantil en la que se promueva la cultura, el deporte, la conservación del medio ambiente, el

respeto a los derechos humanos, el interés superior de la niñez, la igualdad de género y la no discriminación.

En cumplimiento al referido mandato, el 15 de febrero de 2015 el IFT publicó el documento denominado *Estudios sobre oferta y consumo de programación para público infantil en radio, televisión radiodifundida y restringida*.<sup>8</sup>

Entre las conclusiones del Estudio, se señala lo siguiente:

“Tomando en cuenta que la radio es un servicio público de interés general, que es un medio masivo de comunicación, que cuenta con una alta cobertura a nivel nacional y que atiende de manera puntual a las localidades, se sugiere la integración de barras programáticas infantiles, con el propósito de que las niñas, niños y adolescentes tengan mayor diversidad de fuentes con la que puedan construir su identidad, opiniones y ampliar su visión del mundo, en el marco jurídico aplicable.

Todo lo anterior lleva a concluir que es necesario que:

Se prevean mecanismos que incentiven a los concesionarios a incluir barras programáticas dirigidas al público infantil, cuyos contenidos promuevan en su conjunto la cultura, el deporte, la conservación del medio ambiente, el respeto a los derechos humanos, el interés superior de la niñez, la igualdad de género y la no discriminación. Que dichas barras incorporen más producción nacional, para que otorguen a los contenidos radiodifundidos identidad y valores nacionales propios.”

Por ello se considera que es fundamental establecer como un derecho de las niñas, los niños y los adolescentes que se promueva la realización de contenidos de radiodifusión para ellas y ellos.

Asimismo, un derecho de las personas menores de edad que se vincula a la generación de contenidos para ellas y ellos es que no sólo sean receptores, sino que puedan ejercer su derecho a la participación.

Por todo lo anterior, el Grupo Parlamentario Nueva Alianza propone dar congruencia legislativa a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para que el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, incluido el de banda ancha e Internet, cuente con un capítulo al igual que los otros diecinueve derechos de la infancia y la adolescencia. Además, que el referido capítulo contenga las disposiciones en materia de teleco-

municaciones que forman parte de la reciente reforma estructural en esa materia y que establece la obligación del Estado de garantizar que los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión se presenten con criterios de cobertura universal, calidad, inclusión y competencia, en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

### Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, someto a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 13, fracción XX, se adiciona el capítulo vigésimo al título segundo y los artículos 101 Bis, 101 Ter y 101 Quárter a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción XX del artículo 13; se **adicionan** un Capítulo Vigésimo denominado “**Derecho de Acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación**” al TÍTULO SEGUNDO y los artículos 101 Bis, 101 Ter y 101 Quárter a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

#### Artículo 13. ...

I a XIX. ...

XX. Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación.

#### Capítulo Vigésimo

#### Derecho de Acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación.

**Artículo 101 Bis.** Niñas, niños y adolescentes gozan del derecho de acceso universal a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

**Artículo 101 Ter.** El Estado garantizará a niñas, niños y adolescentes su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal en condiciones de equidad.

**Artículo 101 Quárter.** Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas necesarias para garantizar los derechos establecidos en el presente capítulo a niñas, niños y adolescentes, sin discriminación de ningún tipo o condición, para lo cual deberán:

**I.** Diseñar y ejecutar políticas públicas para promover el uso responsable y seguro de las tecnologías de la información y la comunicación.

**II.** Garantizar el acceso y uso del Internet como medio efectivo para el acceso a otros derechos de las niñas, niños y adolescentes, de conformidad con el principio de interdependencia.

**III.** Disponer acciones necesarias para garantizar el acceso a internet y banda ancha en escuelas y, en general, en inmuebles destinados a la educación, así como en sitios públicos.

**IV.** Implementar acciones para impulsar el acceso efectivo de niñas, niños y adolescentes al servicio de banda ancha con cobertura nacional.

**V.** Promover la realización de contenidos de radiodifusión dirigidos a niñas, niños y adolescentes, en donde además puedan ejercer su derecho a la participación.

#### Transitorios

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el transitorio siguiente.

**Segundo.** Los plazos para el cumplimiento efectivo de las obligaciones referidas en el presente decreto serán los establecidos en el “Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público De Radiodifusión del Estado Mexicano; y

se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014.

**Notas:**

1 Visto en <http://www.unicef.org/lac/Desafios-18-CEPAL-UNICEF.pdf> miércoles 6 de abril de 2016, 19.40 horas.

2 Visto en

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> miércoles 6 de abril de 2016, 18.13 horas.

3 Visto en <https://itunews.itu.int/es/NotePrint.aspx?Note=3391> miércoles 6 de abril de 2016, 19.40 horas.

4 Visto en

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx> miércoles 6 de abril de 2016, 19.40 horas.

5 Visto en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/modulos/endutih/> miércoles 6 de abril de 2016, 19.40 horas.

6 Visto en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/modulos/endutih/> miércoles 6 de abril de 2016, 19.40 horas.

7 Visto en <http://www.cinu.mx/noticias/mundial/la-banda-ancha-es-clave-en-la/> miércoles 6 de abril de 2016, 18.30 horas.

8 Visto en <http://www.ift.org.mx/industria/estudios-sobre-oferta-y-consumo-de-programacion-para-publico-infantil-en-radio-television>, miércoles 6 de abril de 2016, 19.40 horas.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de abril del 2016.— Diputada **Angélica Reyes Ávila** (rúbrica).»

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres: Gracias, diputada Reyes. Túrnese a la Comisión de Derechos de la Niñez, para dictamen.**

Saludamos la presencia de jóvenes originarios de San Cristóbal de Las Casas, estado de Chiapas; del Instituto Municipal de la Juventud y la UNACH. Invitados por el diputado Emilio Enríquez Salazar Farías. Sean ustedes muy bienvenidos.

**LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:**

Tiene ahora el uso de la palabra, por cinco minutos, la diputada Ana Guadalupe Perea Santos, a nombre del Grupo Parlamentario del PES, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

**La diputada Ana Guadalupe Perea Santos:** Con su permiso, diputada presidenta. Diputadas y diputados, a nombre del diputado Alejandro González Murillo y del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, vengo a presentar la iniciativa que adiciona la fracción XIX, al artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Se propone considerar la capacitación para el desarrollo de conocimientos y habilidades empresariales como una actividad de fomento por el gobierno federal. Con ello, se quiere facilitar la formación empresarial, principalmente de jóvenes emprendedores, de estrato socio económico, bajo y medio bajo.

Lo anterior, en un contexto de falta de oferta de capacitación presencial gratuita y limitación de acceso a tecnologías de la información, toda vez que en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2014, 1018, se estableció como uno de los objetivos: el mejorar los ingresos y fortalecer las aptitudes productivas de las personas en situación de pobreza. A través de la capacitación se pretende desarrollar y fortalecer las capacidades organizativas, técnicas y de gestión, e impulsar la cultura emprendedora para la constitución de empresas formales; desarrollar y fortalecer las capacidades de gestión.

En este sentido la encuesta nacional de ocupación y empleo 2015, señala que en nuestro país hay más de un millón y medio de jóvenes de 15 a 29 años que tienen su propia empresa o negocio. Sus niveles de ingreso en general son bajos ya que el 53 por ciento de ellos obtienen hasta cuatro mil 400 pesos mensuales y solamente el cinco por ciento percibe mensualmente más de 11 mil pesos.

Esta situación incide en que el 78 por ciento de los jóvenes emprendedores pertenezcan a un nivel socioeconómico bajo o medio bajo. Diversos estudios han señalado que la fal-

ta de capacitación a los emprendedores determina la baja rentabilidad o el fracaso de las empresas.

De este modo resulta una condición necesaria el desarrollar en los emprendedores conocimientos y habilidades empresariales para incrementar las probabilidades de éxito de sus negocios.

En este sentido el Instituto Nacional de Emprendedores (Inadem) y Nacional Financiera ofrecen capacitación gratuita en línea en diversos temas empresariales. Sin embargo en nuestro país el 45 por ciento de los hogares cuenta con computadoras y el 39 por ciento tiene conexión a Internet.

Por su parte, la Dirección General de Centros de Capacitación de Formación para el Trabajo dispone del programa emprendedor, pero solo opera en 95 planteles de centros de capacitación para el trabajo industrial (Cecatis) e institutos de capacitación (Icap); además el servicio tiene un costo para los usuarios.

Es por ello que para el Grupo Parlamentario de Encuentro Social, la sociedad civil organizada es la mejor aliada que nuestro país puede tener para impulsar el crecimiento económico.

México requiere que nuestros emprendedores, principalmente los jóvenes, estén formados para que tengan éxito en sus negocios, y necesitamos de las organizaciones de la sociedad civil para capacitarlos. Por eso el gobierno federal debe apoyar a las organizaciones.

Por lo anterior, compañeras y compañeros diputados, solicito su apoyo para que esta iniciativa cuente con un respaldo. Es cuanto, diputada presidenta. Por su atención muchas gracias.

«Iniciativa que reforma el artículo 5o. de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, a cargo del diputado Alejandro González Murillo, del Grupo Parlamentario del PES

El suscrito, diputado perteneciente a la LXIII Legislatura de esta Honorable Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72, inciso H) y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 6, numeral 1, fracción I; 77, numerales 1 y 3, 78 y 102, numeral 1, del Reglamento de la

Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción XIX y recorre el subsiguiente del artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

## Exposición de Motivos

### I. Planteamiento del problema

México es el segundo país con mayor factibilidad y actitud positiva ante los negocios, sólo detrás de China y Dinamarca respectivamente, y 81 por ciento de los encuestados se imagina a sí mismo emprendiendo un negocio, según el Índice de Espíritu Emprendedor que Amway incluyó en su Reporte Global de Emprendedores 2015. (Aguilar, Eduardo. 2016).

Sin embargo, la mortalidad de los negocios en nuestro país es alta. En el periodo de 2010 a 2015 murieron 1.6 millones de establecimientos; de este modo, 6 de cada 10 negocios comerciales o de servicios no financieros sobreviven el primer año y en el sector manufacturero la cifra es de 7 de cada 10. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, 2015).

La esperanza de vida de los negocios es de 7.7 años, los negocios comerciales tienen la esperanza de vida más baja con 6.6 años, seguido de los servicios no financieros con 8 años y la más alta es para los negocios manufactureros con 9.5 años (Ibídem).

Del total de empresas que fallan en sus primeros dos años, 66 por ciento fue ocasionado por **falta de capacitación adecuada y oportuna**, que genera desconocimiento del mercado, del tipo de producto requerido, de los competidores, con técnicas y calidad del producto, de habilidades para vender, de su inserción en la cadena productiva; es decir, factores de riesgo asociados con un bajo perfil innovador. (Morales, Isaías. 2011).

Las habilidades de los emprendedores mexicanos son deficientes, se requiere capacitación en *management*, contabilidad o mercadeo que les permita transitar de un simple negocio a uno de alto impacto. En las economías más desarrolladas las habilidades gerenciales básicas se proporcionan en la educación media. (Palma, Vanessa, 2016).

Lo anterior es relevante ya que el ánimo emprendedor entre los jóvenes es alto, ya que el **80 por ciento de ellos**

**piensa iniciar su propio negocio algún día**, sin embargo, la falta de formación para emprender, entre otras problemáticas, son sus mayores obstáculos (Varga, Ivonne, 2013).

Y de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2015, en México hay **un millón 597 mil 375 de jóvenes de 15 a 29 años que tienen su propia empresa o negocio**<sup>1</sup>.

Los jóvenes hacen negocios principalmente en el sector comercial (35.6 por ciento), seguido del sector manufacturero (20 por ciento), agropecuario (15.5 por ciento) y desarrollando servicios personales (13.5 por ciento).

Sus niveles de ingresos en general son bajos, ya que 53 por ciento de ellos obtienen hasta dos salarios mínimos, esto equivale a 4 mil 382 pesos mensuales; y solamente 5 por ciento percibe más de 5 salarios mínimos, esto es más de 10 mil 956 pesos mensuales.

Esta situación incide en que 28 por ciento de las y los jóvenes emprendedores pertenecen a un estrato socioeconómico bajo, 50 por ciento medio bajo, 16 por ciento medio alto y solo 7 por ciento alto<sup>2</sup>.

En este sentido, desarrollar conocimientos básicos en administración, contabilidad, mercadotecnia, economía, así como las habilidades gerenciales tales como negociación, liderazgo, trabajo en equipo, entre otras, es fundamental para incrementar la probabilidad de éxito en sus empresas.

Al respecto el Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018 estableció como uno de sus objetivos mejorar los ingresos y fortalecer las aptitudes productivas de las personas en situación de pobreza. Para ello se planteó, a través de la capacitación, desarrollar y fortalecer las capacidades organizativas, técnicas y de gestión; e impulsar la cultura emprendedora para la constitución de empresas formales, desarrollar y fortalecer las capacidades de gestión (PNDS, Objetivo 6, estrategia 6.2).

## II. Oferta institucional para capacitación a emprendedores

En este sentido, la Secretaría de Economía a través del Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem), ofrece un programa de incubación en línea, el cual es un curso dirigido a emprendedores que cuentan con una idea de negocio de los sectores comercio, servicio o industria. Consta de 4 mó-

dulos: i) crea tu empresa, ii) cómo hacer un plan de negocios, iii) recursos para operar tu negocio, iv) desarrollo y evaluación de la idea de negocio, v) cómo obtener un crédito en un banco el cual corresponde a Nacional Financiera (Nafin) (PIL 2015).

Por su parte, Nacional Financiera ofrece, en línea, capacitación gratuita en temas tales como: i) Régimen de Incorporación Fiscal, ii) Cadenas Productivas, iii) Cómo venderle al Gobierno, iv) Cómo obtener un microcrédito, v) Mujeres emprendedoras y empresarias, entre otros temas<sup>3</sup>.

Aun cuando son de gran utilidad estas capacitaciones en línea, se presenta la problemática del acceso a las computadoras y al internet. En nuestro país, 44.9 por ciento de los hogares cuenta con computadora y 39.2 por ciento de los hogares tienen conexión a internet y 55 por ciento de los hogares tiene computadora, pero no internet, se debe a la falta de recursos económicos y 15.7 por ciento es por la falta de proveedores o falta de infraestructura local. (Inegi. C)

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública (SEP) a través de la Dirección General de Centros de Capacitación de Formación para el Trabajo dispone del Programa Emprendedores, cuyo objeto es desarrollar competencias y conocimientos para crear, operar y consolidar una microempresa a través de la especialidad de administración con duración de 2 mil 230 horas en las que se abordan temas como mercadotecnia en la micro y pequeña empresa, administración en la micro y pequeña empresa, servicios y comunicación con el cliente, servicios de atención telefónica y telemarketing, manejo de herramientas para auditoría, tráfico de mercancías y tramitación aduanal y asesoría en comercialización de bienes inmuebles, entre otros.

Pese a la potencialidad que ofrece este servicio, la especialidad de administración de microempresas solamente opera en 95 planteles de Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (Cecatis) e Institutos de Capacitación (ICAT), además el servicio tiene un costo para los usuarios<sup>4</sup>.

El Programa Nacional de Desarrollo Social dentro sus objetivos se encuentra mejorar los ingresos y fortalecer las aptitudes productivas de las personas en situación de pobreza, vinculando oportunidades del mercado local, nacional y global. Para ello se plantea, a través de la capacitación, desarrollar y fortalecer las capacidades organizativas, técnicas y de gestión; e impulsar la cultura emprendedora para la constitución de empresas formales, desarrollar y

fortalecer las capacidades de gestión (PNDS, Objetivo 6, estrategia 6.2).

### III. Participación de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de conocimientos y habilidades empresariales de jóvenes emprendedores

De este modo, el objetivo de la iniciativa consiste en considerar la capacitación para el desarrollo de conocimientos y habilidades empresariales, otorgada por las organizaciones de la sociedad civil, como una actividad de fomento por el gobierno federal.

### IV. Cuadro comparativo de las iniciativas

Texto Vigente	Texto Iniciativa
Artículo 5. Para efectos de esta ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes:  I a XVIII  XIX . Las que determinen otras leyes.	Artículo 5. Para efectos de esta ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes:  I a XVIII  XIX <i>capacitación para el desarrollo de conocimientos y habilidades empresariales;</i> y  XX . Las que determinen otras leyes.

Por lo anteriormente expuesto y debidamente fundado, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social me permito someter a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto que adiciona la fracción XIX y recorre el subsiguiente del artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil

**Primero.** Se adiciona la fracción XIX y se recorre la subsiguiente del artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 5.** Para efectos de esta ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes:

I. al XVIII.

**XIX. Capacitación para el desarrollo de conocimientos y habilidades empresariales.**

### Transitorios

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

**Segundo.** Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

#### Referencias:

• Aguilar, Eduardo. 2016. “México, segundo lugar en factibilidad de emprendedurismo” en El Financiero 9 de marzo de 2016

• Inegi, 2015 a “Esperanza de Vida de los Negocios”. Boletín de Prensa 087/15

b “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo”. Cuarto trimestre

c “Encuesta Nacional sobre la Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares”.

• Morales Nájjar, Isais. “Las Pymes en México, entre la creación fallida y la destrucción creadora”. Economía Informa núm. 366. enero-febrero 2011

• Palma, Paola Vanessa. 2016 “Las 3 fallas de los emprendedores mexicanos (y cómo corregirlas)” en Forbes 6 de enero de 2016.

• Programa Nacional de Desarrollo Social PNDS 2014-2018.

#### Notas:

1 El total de trabajadores independientes, suma en total 1’369,1651 hombres y mujeres.

2 El Inegi presenta información de las personas y los hogares clasificándolos de acuerdo a la combinación de las características sociodemográficas de los habitantes de las viviendas y las características físicas y equipamiento de la misma, agrupándolas en Alto, Medio alto, Medio bajo y Bajo, con base a 24 indicadores seleccionados y construidos con información del XII Censo General de Población y vivienda el Inegi presenta información 2000

3 Asimismo, ofrece capacitación presencial sobre i) gestión empresarial para incrementar la productividad de las Mipymes a través de potenciar sus recursos y mejorar sus procesos; ii) eficiencia energética para desarrollar capacidades en las empresas para acceder a financiamiento para proyectos de esta industria y ii) gobierno corporativo, para

empresas interesadas en cotizar en Bolsa. Estos cursos tienen costo para el usuario

4 Así tenemos que por ejemplo, el costo del curso de Mercadotecnia en la micro y pequeña empresa es de \$100 pesos en el Estado de Hidalgo mientras que en el estado de Morelos tiene un costo \$232

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de abril de 2016.— Diputadas y diputados: **Ana Guadalupe Perea Santos**, Alejandro González Murillo, Juan Manuel Celis Aguirre (rúbricas).»

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres: Gracias, diputada Perea. Túrnese a la Comisión de Gobernación para dictamen.**

---

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LEY FEDERAL DEL TRABAJO, LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, LEY DEL SEGURO SOCIAL, LEY GENERAL DE SALUD, LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA Y LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS

---

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Continuamos en el capítulo de iniciativas y en consecuencia tiene la palabra por cinco minutos la diputada María Hadad Castillo, del Grupo Parlamentario del PRI, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Federal del Trabajo; de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; de la Ley del Seguro Social; de la Ley General de Salud; de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional; de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

**La diputada María Hadad Castillo:** Compañeras y compañeros legisladores, me genera una gran emoción su aten-

ción para cada una de las iniciativas y posturas que se presentan en esta máxima tribuna.

Hoy me congratulo de presentar una iniciativa con proyecto de decreto que se apega a mis convicciones y principios éticos; que es congruente con los postulados progresistas de mi partido, el Revolucionario Institucional, que me satisface además, como madre de familia, y sobre todo que espero que contribuya a mejorar la salud de millones de niños y niñas, y también de las mujeres mexicanas; así como también cerrar un poco más la brecha de género al interior de las familias mexicanas.

Concretamente planteo reformar el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria, así como diversos apartados de la Ley Federal del Trabajo; de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social; la Ley General de Salud; la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

La iniciativa en cuestión se propone ampliar los plazos de licencias de maternidad y paternidad. En el caso de las madres, se busca que las mujeres cuenten con 24 semanas de licencia con goce de sueldo, para disfrutar de su hijo o hija recién nacido o adoptado; pero fundamentalmente para que puedan cumplir, si así lo desean, sin obstáculos, y en la comodidad de sus hogares o donde ellas decidan, de seis meses de lactancia materna, como lo recomienda la Organización Mundial de la Salud. Todo ello sin detrimento de las cuatro semanas de licencia previas al parto.

Actualmente las madres mexicanas gozan de períodos de receso laboral para amamantar a sus hijos o extraer la leche materna para poder alimentarlos de manera posterior. Sin embargo, debido a una serie de dificultades logísticas e institucionales, no es posible proporcionar la lactancia materna a libre demanda a sus hijos, tal como lo recomienda el organismo internacional ya mencionado.

Desafortunadamente en nuestro país, junto con República Dominicana ocupamos el último, así es, el último lugar en Latinoamérica respecto a mujeres que alimentan con leche materna a sus hijos recién nacidos.

De acuerdo con datos del Organismo Mundial de la Salud, en los últimos años se ha registrado un lamentable retroceso. Por ejemplo, en 2006, el 22.3 por ciento de las madres

mexicanas le proporcionaron leche materna a sus hijos durante los primeros seis meses de vida.

En 2011, el porcentaje se redujo a 14.4 por ciento. Esta proporción se redujo fundamentalmente en las zonas rurales y entre la población más pobre del país. Es resultado fundamentalmente de una serie de prejuicios que aún existen en nuestra sociedad mexicana, pero también de otro tipo de obstáculos institucionales que hacen que aun cuando las mujeres quieren amamantar a sus hijos, no les sea posible.

Sin duda, además de ampliar el plazo de licencia de maternidad, se requieren políticas públicas y campañas de sensibilización que erradican toda forma de discriminación y violencia en contra de las mujeres mexicanas y también de sus hijas e hijos.

En su momento me reuniré con autoridades gubernamentales, así como organismos de la sociedad civil para impulsar el tema fundamentalmente y garantizar la salud y el interés superior de la infancia.

En el caso de licencia de paternidad, se propone en la iniciativa que el período sea de seis semanas obligatorias a partir del nacimiento del niño o la niña o de su adopción. Actualmente los padres mexicanos gozan únicamente de cinco días, que son claramente insuficientes para disfrutar a plenitud a su hijo o hija recién nacida.

De esta manera también se busca cerrar esta brecha de género en las familias mexicanas y poder lograr que los varones se involucren cada vez más hasta llegar al 50 por ciento también de los cuidados al interior del hogar y del trabajo doméstico.

Además, la iniciativa contempla reformar un apartado sumamente discriminatorio de la Ley Federal del Trabajo, donde se establece que las mujeres si tienen complicaciones durante el embarazo o el parto, no pudieran regresar a sus labores a consecuencia de ello, y solicitan una prórroga solo tienen derecho a recibir el 50 por ciento de su salario.

Lo que propongo no es otra cosa que una acción de justicia y equidad. Justicia y equidad, es que se les pague su salario completo. Compañeras diputadas y compañeros diputados, me congratula poner en su consideración esta iniciativa de seguridad social con perspectiva de género, creo

fehacientemente que las propuestas que se presentan en este lugar son de gran envergadura para nuestra patria.

Aunque a primera vista se pudiera ver que es elevado el costo-beneficio, lo cierto es que la ampliación de las licencias de paternidad y maternidad son para beneficio de la nutrición y salud de nuestros hijos, y también para las mujeres mexicanas. Muchas gracias.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de las Leyes Federal del Trabajo, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Seguro Social, General de Salud, Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, a cargo de la diputada María Hadad Castillo, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, María Hadad Castillo, diputada de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que me confiere lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 60., fracción I; 77, numeral primero, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente: iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos ordenamientos secundarios en materia de licencias de maternidad y paternidad así como de lactancia materna, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La alimentación es uno de los más importantes derechos fundamentales del ser humano, éste se encuentra consagrado en el artículo 4o. constitucional y establece que la alimentación debe ser nutritiva, suficiente y de calidad y que el estado tendrá la obligación de garantizársela a las personas.

Este derecho reviste gran importancia porque **la alimentación** es el proceso natural que efectúan todas las personas para mantenerse con vida y gozar de una buena salud y se

concibe desde el momento que una persona adquiere vida y hasta que deja de disfrutar de ella.

En este sentido, la lactancia materna es una herramienta clave para brindar por primera vez alimentación a un ser humano, la ingesta de leche de la madre permite que los recién nacidos comiencen a tener una vida y desarrollo sano y a lo largo de su crecimiento adquieran menos enfermedades, en definitiva con la actividad natural del amamantamiento se combate directamente la mortalidad infantil y se impulsa el desarrollo de las niñas y niños, especialmente en aquéllos menores de un año.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda alimentar a los recién nacidos exclusivamente con leche materna durante los primeros 6 meses de vida y luego combinarla con alimentos complementarios hasta los 2 años, obteniendo con ello diversos beneficios como proteger a los lactantes de ciertas enfermedades, como diarreas, infecciones respiratorias, neumonía, infecciones en los oídos y en las vías urinarias; contribuyendo además a espaciar los nacimientos.

Sin embargo, a pesar de esta recomendación, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, por sus siglas en inglés (UNICEF), menciona que en México el promedio de lactancia materna exclusiva durante los primeros 6 meses de vida es de sólo 14.4 por ciento, el más bajo en Latinoamérica, junto con República Dominicana.

La lactancia materna es una de las medidas más eficaces para prevenir la morbilidad y la mortalidad infantil, asimismo es una medida preventiva contra el sobrepeso y la obesidad, y la mejora del desarrollo cognoscitivo de los infantes pero no solamente trae beneficios al desarrollo de los recién nacidos, sino también a la salud de las madres, es así que la Organización Mundial de la Salud (OMS) advierte que las mujeres que no amamantan corren un riesgo 4 por ciento mayor de padecer cáncer de mama y 27 por ciento mayor de padecer cáncer ovárico, y están expuestas a un riesgo mayor de padecer de anemia por deficiencia de hierro, y de fracturas de cadera, hipertensión, accidentes cerebro vasculares y algunas enfermedades cardiovasculares.

A partir de la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, el Estado mexicano establece en su marco normativo diversas reformas a diferentes ordenamientos en materia de lactancia materna, es así que mediante decreto

publicado el 2 de abril de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, se emitieron diversas disposiciones a las leyes mexicanas para establecer que las mujeres tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna, amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de edad.

Además las mujeres durante el periodo de lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para efectuar la extracción manual de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia.

Sin embargo, a pesar de la buena voluntad de los legisladores al establecer las reformas citadas con antelación, no ha sido suficiente para incrementar los índices positivos que visibilicen un aumento en el número de mujeres que amamantan a sus hijos durante seis meses tal y como lo recomienda la Organización Mundial de la Salud.

En este tenor, es importante que se favorezca a las mujeres brindándoles la posibilidad de que decidan atender la recomendación de la OMS, a través garantías establecidas en las leyes que les permitan tanto a ellas como a sus hijos e hijas a ejercer y disfrutar de su derecho a la lactancia materna, es por ello que, como legisladora, tengo la firme convicción de la necesidad de ampliar el periodo de licencia de maternidad por 7 meses; es decir, que la mujer pueda disfrutar de cuatro semanas antes del parto y posteriormente a ello, cuando el bebé haya nacido se le otorgue un descanso forzoso de veinticuatro semanas (6 meses) para que puedan amamantar a libre demanda a sus recién nacidos; lo anterior, sin duda alguna permitirá que se logre cumplir y atender con la recomendación de la Organización Mundial de la Salud de incentivar a las mujeres para que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida del infante.

Por otra parte, es necesario fomentar una firme cultura en las mujeres para que ejerzan libremente el derecho de amamantar a sus hijos y a la par se empiece a crear conciencia en las autoridades que ocupan espacios en los sectores públicos y privados en aras de que este derecho sea ejercido por las madres en la comodidad de sus hogares y apegándose a la libre demanda de la ingesta de leche materna cuando lo solicite el recién nacido.

Para tal fin, se requiere que las leyes garanticen que las mujeres trabajadoras sean protegidas otorgándoles el derecho de Licencia Materna y protegiéndoles su derecho a la lactancia materna, por ello, se propone que se establezca que deban disfrutar de un periodo obligatorio de veinticuatro semanas (seis meses) después del parto para que ejerzan y gocen del derecho natural que tienen de amamantar a sus bebés, asimismo cabe destacar que este periodo deberá ampliarse en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo.

Asimismo, aparejado con las reformas que me permito proponer considero que es sumamente importante sumar esfuerzos para que la cultura de la lactancia materna sea una realidad en nuestro país, por ello, las autoridades competentes deben establecer y ejecutar políticas públicas que permitan el fomento y capacitación incentivando para que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo periodo de vida de los infantes, con lo que tengo la firme seguridad que se logrará crear en las mujeres una conciencia sobre los beneficios que trae amamantar a los lactantes durante las primeras horas y los primeros días de vida debido a que impacta favorablemente en su desarrollo y en la salud de ellas mismas.

Por otra parte esta iniciativa también garantiza a los hombres disfrutar de su licencia de paternidad, la cual será de seis semanas obligatorias posteriores al parto, lo que se traducirá en que éstos se involucren más en los cuidados de los hijos en apoyo y solidaridad con las mujeres y con ello exista una plena corresponsabilidad entre padre y madre en igualdad de condiciones frente a las tareas que se requieran en el hogar, el cuidado y disfrute de las hijas e hijos.

Es por todo lo argumentado con anterioridad que una servidora propone la presente iniciativa modificando e impactando diversos ordenamientos normativos a fin de adicionar en su contenido que en materia de salud las mujeres deberán contar con un periodo obligatorio de descanso después del parto de veinticuatro semanas (seis meses) para que puedan disfrutar del derecho a la lactancia materna a su favor y al de sus hijos e hijas, atendiendo la recomendación de la Organización Mundial de la Salud.

Con base en lo anterior, someto a la consideración del pleno de esta Honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 123 en su apartado A), fracción V y en su apartado B), fracción XI, inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforma la denominación del título quinto para denominarse Protección en la maternidad, los artículos 164, 165, 166, 167, 168, 169 y 170, se adicionan el capítulo único denominado Licencia de maternidad y paternidad y los artículos 170 Bis, 170 Ter, 170 Quáter y 170 Quinqués, se deroga la fracción XVII Bis del artículo 132 todos de la Ley Federal del Trabajo; se reforman las fracciones I, II, III y IV y se adiciona la fracción V del artículo 39 todos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; se reforma el artículo 85, la sección segunda para denominarse De las prestaciones en especie y la licencia de maternidad, contenida en el capítulo IV denominado Del seguro de enfermedades y maternidad; las fracciones I, II, III y IV y se adiciona la fracción V del artículo 94 todos de la Ley del Seguro Social; se reforman las fracciones I, I Bis, II, III, IV, V y se adicionan las fracciones VI y VII todas del artículo 61 de la Ley General de Salud; se reforma el artículo 28 y se adiciona el inciso F) a la fracción VIII del artículo 43 todos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; se reforma el artículo 11 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y por último se reforman los artículos 149, 150, 152 y se adicionan los artículos 152 Bis, 152 Ter y 152 Quáter todos del capítulo sexto de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 123 en su apartado A), fracción V y en su apartado B), fracción XI, inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

A...

I. a la IV. ...

V. 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 cuatro semanas de descanso an-**

tes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de **otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo**, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso referidos, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Para el caso del padre, contará obligatoriamente con el periodo de descanso de seis semanas inmediatamente posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

En caso de fallecimiento de la madre, el padre podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, del periodo de descanso que reste contabilizado a partir de la fecha del parto, incluyendo el goce de las prestaciones sociales que se hayan autorizado con anterioridad a la madre.

Si se tratara del fallecimiento de la hija o el hijo, el periodo de descanso constará de seis semanas obligatorias tanto para la madre como para el padre.

En caso de adopción de un infante la madre tendrá derecho a disfrutar de un descanso de dieciséis semanas y el padre de un descanso de cuatro semanas, con goce de sueldo posteriores al día en que lo reciban.

En el supuesto de que la hija o el hijo o, en su caso, que el infante adoptado, hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el periodo de descanso para la madre será de veinte semanas y para el padre de ocho semanas posteriores al parto o, en su caso, al recibimiento del infante, previa presentación del certificado médico correspondiente, este periodo podrá ampliarse por el tiempo necesario.

**En el periodo de lactancia las mujeres deberán disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de apoyo de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.**

De la VI a la XXXI...

B...

I. a la X. ...

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

a) a la b) ...

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 cuatro semanas de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo**, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso referidos, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Para el caso del padre, contará obligatoriamente con el periodo de descanso de seis semanas inmediatamente posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

En caso de fallecimiento de la madre, el padre podrá hacer uso de la totalidad, o en su caso, del pe-

riodo de descanso que reste contabilizado a partir de la fecha del parto, incluyendo el goce de las prestaciones sociales que se hayan autorizado con anterioridad a la madre.

Si se tratara del fallecimiento de la hija o el hijo, el periodo de descanso constará de seis semanas obligatorias tanto para la madre como para el padre.

En caso de adopción de un infante la madre tendrá derecho a disfrutar de un descanso de dieciséis semanas y el padre de un descanso de cuatro semanas, con goce de sueldo posteriores al día en que lo reciban.

En el supuesto de que la hija o el hijo o, en su caso, que el infante adoptado, hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el periodo de descanso para la madre será de veinte semanas y para el padre de ocho semanas posteriores al parto o, en su caso, al recibimiento del infante, previa presentación del certificado médico correspondiente, este periodo podrá ampliarse por el tiempo necesario.

En el periodo de lactancia las mujeres deberán disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de apoyo de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) a la f)...

XII a la XIV...

**Artículo Segundo.** Se reforma la denominación del título quinto para denominarse Protección en la maternidad, los artículos 164, 165, 166, 167, 168, 169 y 170, se adicionan el capítulo único denominado Licencia de maternidad y paternidad, y los artículos 170 Bis, 170 Ter, 170 Quáter y 170 Quinqués, se reforma la fracción XVII y se deroga la fracción XVII Bis, ambas del artículo 132, todos de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 132. ...

XXVII. Proporcionar a las mujeres embarazadas la protección que establezcan los reglamentos; y

XXVII Bis. Se deroga

XXVIII. ...

### Título Quinto

#### Protección en la maternidad

**Artículo 164.** Las modalidades que se consignan en este capítulo tienen como propósito fundamental, la protección de la maternidad.

**Artículo 165.** Las mujeres disfrutarán de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones que los hombres.

**Artículo 166.** Las mujeres durante el periodo del embarazo, no realizarán trabajos que exijan esfuerzos considerables y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación, tales como levantar, tirar o empujar grandes pesos, que produzcan trepidación, estar de pie durante largo tiempo o que actúen o puedan alterar su estado psíquico y nervioso.

**Artículo 167.** Cuando se ponga en peligro la salud de la mujer, o la del producto, ya sea durante el estado de gestación o el de lactancia y sin que sufra perjuicio en su salario, prestaciones y derechos, no se podrá utilizar su trabajo en labores insalubres o peligrosas, trabajo nocturno industrial, en establecimientos comerciales o de servicio después de las diez de la noche, así como en horas extraordinarias.

**Artículo 168.** Para los efectos de este título, son labores peligrosas o insalubres las que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas y biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utilice, son capaces de actuar sobre la vida y la salud física y mental de la mujer en estado de gestación, o del producto.

Los reglamentos que se expidan determinarán los trabajos que quedan comprendidos en la definición anterior.

**Artículo 169.** En caso de que las autoridades competentes emitan una declaratoria de contingencia sanitaria,

conforme a las disposiciones aplicables, no podrá utilizarse el trabajo de mujeres en periodos de gestación o de lactancia. Las trabajadoras que se encuentren en este supuesto, no sufrirán perjuicio en su salario, prestaciones y derechos.

Cuando con motivo de la declaratoria de contingencia sanitaria se ordene la suspensión general de labores, a las mujeres en periodos de gestación o de lactancia les será aplicable lo dispuesto por el artículo 429, fracción IV de esta ley.

### Capítulo Único Licencia de maternidad y paternidad

**Artículo 170.** La madre y el padre ambos en su calidad de trabajador podrán gozar de la licencia de maternidad y/o paternidad según sea el caso, de acuerdo a los lineamientos previstos en el presente capítulo.

La madre trabajadora disfrutará forzosamente de un descanso de cuatro semanas antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso referidos, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Para el caso del padre, contará obligatoriamente con el periodo de descanso de seis semanas inmediatamente posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

En caso de fallecimiento de la madre, el padre podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, del periodo de descanso que reste contabilizado a partir de la fecha del parto, incluyendo el goce de las prestaciones sociales que se hayan autorizado con anterioridad a la madre.

Si se tratara del fallecimiento de la hija o el hijo, el periodo de descanso constará de seis semanas obligatorias tanto para la madre como para el padre.

**Artículo 170 Bis.** En caso de adopción de un infante la madre tendrá derecho a disfrutar de un descanso de dieciséis semanas y el padre de un descanso de cuatro semanas, con goce de sueldo posteriores al día en que lo reciban.

**Artículo 170 Ter.** En el supuesto de que la hija o el hijo o, en su caso, que el infante adoptado, hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el periodo de descanso para la madre será de veinte semanas y para el padre de ocho semanas posteriores al parto o, en su caso, al recibimiento del infante, previa presentación del certificado médico correspondiente, este periodo podrá ampliarse por el tiempo necesario.

**Artículo 170 Quáter.** Tanto la mujer como el hombre en su calidad de trabajadores tendrán pleno derecho de regresar al puesto que desempeñaban, siempre y cuando no haya transcurrido más de un año de la fecha del parto.

Asimismo, tendrán derecho a que se compute en su antigüedad los periodos que comprenden la licencia de maternidad y/o paternidad según sea el caso.

**Artículo 170 Quinqués.** En el periodo de lactancia las mujeres deberán disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de apoyo de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

**Artículo Tercero:** Se reforman las fracciones I, II, III y IV y se adiciona la fracción V del artículo 39 todos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

## Capítulo II Seguro de la salud

### Sección IV

Atención Médica Curativa, de Maternidad y de Rehabilitación Física y Mental

Artículo 35. ...

I. a la VII. ...

Artículo 36. ...

Artículo 37. ...

I. a la IV. ...

Artículo 38. ...

**Artículo 39. ...**

**I. Asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el instituto certifique el estado de embarazo, dicha certificación señalará la fecha probable del parto.**

**II. Al goce forzoso de cuatro semanas de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.**

Los periodos de descanso contemplados en la fracción anterior, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

**III. A la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida y ayuda para la lactancia cuando, según dictamen médico, exista incapacidad física o laboral para amamantar al hijo. Esta ayuda será proporcionada en especie, hasta por un lapso de seis meses con posterioridad al nacimiento, y se entregará a la madre o, a falta de esta, a la persona encargada de alimentarlo.**

**IV. En el periodo de lactancia a disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además de asistencia médica, de apoyo de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.**

**V. Con cargo al seguro de salud, una canastilla de maternidad, al nacer el hijo, cuyo costo será señalado periódicamente por el instituto, mediante acuerdo de la junta directiva.**

**Artículo Cuarto.** Se reforma el artículo 85, la sección segunda para denominarse De las prestaciones en especie y la licencia de maternidad, contenida en el capítulo IV denominado Del seguro de enfermedades y maternidad, las fracciones I, II, III y IV y se adiciona la fracción V del artículo 94 todos de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 85. Para los efectos de este seguro se tendrá como fecha de iniciación de la enfermedad, aquella en que el instituto certifique el padecimiento.

El disfrute de las prestaciones de maternidad se iniciará a partir del día en que el instituto certifique el estado de embarazo. La certificación señalará la fecha probable del parto, la que servirá de base para el cómputo del periodo que comprende la licencia de maternidad prevista en la fracción II del artículo 94 del presente ordenamiento.

#### Sección Segunda

#### De las prestaciones en especie y la licencia de maternidad

Artículo 94. ...

**I. Asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el instituto certifique el estado de embarazo, dicha certificación señalará la fecha probable del parto;**

**II. Al goce forzoso de cuatro semanas de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.**

**Los periodos de descanso contemplados en la fracción anterior, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.**

**III.** Ayuda en especie por seis meses para lactancia y capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida;

**IV.** Durante el periodo de lactancia deberán disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica, de apoyo de medicinas y del servicio de guarderías infantiles.

**V.** Una canastilla al nacer el hijo, cuyo importe será señalado por el consejo técnico.

**Artículo Quinto.** Se reforman las fracciones I, I Bis, II, III, IV, V y se adicionan las fracciones VI y VII todas del artículo 61 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

#### **Capítulo V Atención Materno-Infantil**

**Artículo 61.** El objeto del presente capítulo es la protección materno-infantil y la promoción de la salud materna, que abarca el periodo que va del embarazo, parto, post-parto y puerperio, en razón de la condición de vulnerabilidad en que se encuentra la mujer y el producto.

La atención materno-infantil tiene carácter prioritario y comprende, entre otras, las siguientes acciones:

**I.** La atención integral de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio, incluyendo la atención psicológica que requiera; **así como asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el instituto de salud al que pertenezca, certifique el estado de embarazo, dicha certificación señalará la fecha probable del parto;**

**II.** La atención de la transmisión del VIH/Sida y otras infecciones de transmisión sexual, en mujeres embarazadas a fin de evitar la transmisión perinatal;

**III.** La observancia de las licencias de maternidad y paternidad, consagradas en la fracción V del apartado A y en el inciso c) de la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a lo relativo a los artículos 170, 170 Bis, 170 Ter, 170 Quatér y 170 Quinqués de la Ley Federal del Trabajo;

**IV.** La atención del niño y la vigilancia de su crecimiento, desarrollo integral, incluyendo la promoción de la vacunación oportuna, atención prenatal, así como la prevención y detección de las condiciones y enfermedades hereditarias y congénitas y, en su caso, atención, que incluya la aplicación de la prueba del tamiz ampliado, y su salud visual;

**V.** La revisión de retina y tamiz auditivo al prematuro;

**VI.** La aplicación del tamiz oftalmológico neonatal, a la cuarta semana del nacimiento, para la detección temprana de malformaciones que puedan causar ceguera, y su tratamiento, en todos sus grados, y

**VII.** La atención del niño y su vigilancia durante el crecimiento y desarrollo, y promoción de la integración y del bienestar familiar.

**Artículo Sexto.** Se reforma el artículo 28 y se adiciona el inciso F) a la fracción VIII del artículo 43 todos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, para quedar como sigue:

**Artículo 28.** Las mujeres gozarán forzosamente de un descanso de cuatro semanas antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso referidos, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del emba-

razo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Para el caso del padre, contará obligatoriamente con el periodo de descanso de seis semanas inmediatamente posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Asimismo para garantizar las licencias de maternidad y paternidad, se deberá observar lo previsto en el inciso c) de la fracción XI del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a lo relativo a los artículos 170, 170 Bis, 170 Ter, 170 Quáter y 170 Quinqués de la Ley Federal del Trabajo.

En el periodo de lactancia las mujeres deberán disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de apoyo de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

Artículo 43. Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1o. de esta ley:

I. a la VII. ...

VIII. Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las condiciones generales de trabajo, en los siguientes casos:

a) a la e)

f) Licencia de maternidad y/o paternidad según sea el caso, de acuerdo a lo previsto en el inciso c) de la fracción XI del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a lo relativo a los artículos 170, 170 Bis, 170 Ter, 170 Quáter y 170 Quinqués de la Ley Federal del Trabajo.

IX. a la X.

**Artículo Séptimo.** Se reforma el artículo 11 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

**Artículo 11.** Constituye violencia laboral: la negativa ilegal a contratar a la víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación, el impedimento a las mujeres de llevar a cabo el periodo de lactancia previsto en la ley, la **inobservancia de los periodos de licencia de maternidad y paternidad consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley Federal del Trabajo** y todo tipo de discriminación por condición de género.

**Artículo Octavo.** Se reforman los artículos 149, 150, 152 y se adicionan los artículos 152 Bis, 152 Ter y 152 Quáter todos del capítulo sexto de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, para quedar como sigue:

### **Capítulo Sexto Servicio Médico Integral**

Artículo 149. El servicio materno infantil se otorgará a los sujetos siguientes:

I. Personal militar femenino;

II. Esposa del militar;

III. Concubina del militar, e

IV. Hijas menores de edad, dependientes económicas del militar, que no hayan contraído matrimonio o establecido una relación de concubinato.

El servicio materno infantil comprende: consulta y **asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el instituto certifique el estado de embarazo**; prenatal; atención del parto; atención del infante, y ayuda a la lactancia.

**Artículo 150.** La capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, se orientarán a la incentivar a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida.

La ayuda para la lactancia cuando exista incapacidad física para amamantar al hijo, según dictamen médico correspondiente será proporcionada en especie, hasta por un lapso de seis meses con posterioridad al nacimiento del infante, y se entregará a la madre o, a falta de ésta, a la persona encargada de alimentarlo.

Durante el periodo de lactancia el personal militar femenino deberá disfrutar obligatoriamente de veinticuatro semanas de descanso para amamantar a sus hijos. Además, disfrutará de asistencia médica, de apoyo de medicinas y del servicio de guarderías infantiles.

Artículo 151. ...

**Artículo 152.** El personal militar femenino gozará forzadamente de un descanso de cuatro semanas antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras veinticuatro semanas después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Los periodos de descanso referidos, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente; debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Para el caso del militar, contará obligatoriamente con el periodo de descanso de seis semanas inmediatamente posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

En caso de fallecimiento de la madre, el militar podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, del periodo de descanso que reste contabilizado a partir de la fecha del parto, incluyendo el goce de las prestaciones sociales que se hayan autorizado con anterioridad a la madre.

Si se tratara del fallecimiento de la hija o el hijo, el periodo de descanso constará de seis semanas obligatorias tanto para la madre como para el padre.

**Artículo 152 Bis.** En caso de adopción de un infante el personal militar femenino tendrá derecho a disfrutar

de un descanso de dieciséis semanas y el militar de un descanso de cuatro semanas, con goce de sueldo posteriores al día en que lo reciban.

**Artículo 152 Ter.** En el supuesto de que la hija o el hijo o, en su caso, que el infante adoptado, hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el periodo de descanso para el personal militar femenino será de veinte semanas y para el militar de ocho semanas posteriores al parto o, en su caso, al recibimiento del infante, previa presentación del certificado médico correspondiente, este periodo podrá ampliarse por el tiempo necesario.

**Artículo 152 Quáter.** Tanto la mujer como el hombre en su calidad de personal militar tendrán pleno derecho de regresar al puesto que desempeñaban, siempre y cuando no haya transcurrido más de un año de la fecha del parto.

Asimismo, tendrán derecho a que se computen en su antigüedad los periodos que comprenden la licencia de maternidad y/o paternidad según sea el caso.

### Transitorios

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

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.— Diputadas y diputados: **María Hadad Castillo**, Alfredo Bejos Nicolás, Ana María Boone Godoy, Ángel Rojas Ángeles, Carlos Gutiérrez García, Carlos Sarabia Camacho, César Flores Sosa, Cesáreo Jorge Márquez Alvarado, Edith Yolanda López Velasco, Emilio Enrique Salazar Farías, Erika Araceli Rodríguez Hernández, Erika Lorena Arroyo Bello, Flor Estela Rentería Medina, Gabriel Casillas Zanatta, Genoveva Huerta Villegas, Jesús Antonio López Rodríguez, José Luis Toledo Medina, María Bárbara Botello Santibáñez, María Gloria Hernández Madrid, María Guadalupe Oyervides Valdez, María Verónica Muñoz Parra, Matías Nazario Morales, Nancy Guadalupe Sánchez Arredondo, Olga María Esquivel Hernández, Paloma Canales Suárez, Patricia Sánchez Carrillo, Pedro Garza Treviño, Ramón Bañales Arambula, Rocío Díaz Montoya, Rosa Alicia Álvarez Piñones, Rosa Guadalupe Chávez Acosta, Samuel Alexis Chacón Morales (rúbricas).»

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres: Gracias, diputada Hadad. Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen; y a las Comisiones de Marina y de Defensa Nacional, para opinión.**

**La diputada Erika Araceli Rodríguez Hernández** (desde la curul): Presidenta.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Sí. Antes. Perdón, diputado. Sonido en la curul de la diputada Erika Rodríguez, por favor.

**La diputada Erika Araceli Rodríguez Hernández** (desde la curul): Bueno, sí. Pues solicitarle a mi compañera diputada adherirme a esta importante iniciativa, que es realmente un acto de justicia y un respeto a los derechos de las mujeres y de la niñez. Es cuanto.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Diputada Hadad, la diputada Rodríguez menciona adherirse a su iniciativa, ¿Está usted de acuerdo?

**La diputada María Hadad Castillo** (desde la curul): Por supuesto, presidenta.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** La diputada Hadad manifiesta su anuencia, está disponible en la Secretaría. La diputada Bárbara Botello también se adhiere a la iniciativa.

---

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Tiene ahora la palabra por cinco minutos el diputado Héctor Barrera Marmolejo, del Grupo Parlamentario del PAN, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo.

**El diputado Héctor Barrera Marmolejo:** Con su permiso, diputada presidenta. Toda persona apta para el trabajo debe tener oportunidad constante de realizarlo sin discriminación alguna. Señoras legisladoras y señores legisladores, en Acción Nacional sabemos que el trabajo es medio fundamental para la realización del ser humano y la satisfacción de sus necesidades.

Estamos convencidos que la política laboral en México debe garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las y los

trabajadores. Lamentablemente hoy día el mercado laboral de nuestro país está plagado de prácticas discriminatorias. La discriminación sofoca oportunidades, desperdicia talento humano y significa un retroceso en el camino del desarrollo nacional.

En cuanto a la discriminación por edad, tenemos que los mayores de 35 años tienen posibilidades muy limitadas de obtener un empleo, ya que actualmente el rango de edad que logra colocarse en una vacante oscila entre los 18 y 30 años.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó precedente el pasado 12 de noviembre del año 2012, al dictaminar discriminatorias algunas ofertas de empleo de una importante cadena restaurantera, destacando el derecho a no ser discriminado y resaltando que no necesariamente la edad deriva en una menor productividad.

No debería existir una edad máxima para solicitar un empleo, teniendo en consideración que más de 50 millones de mexicanos se encuentran en situación de pobreza y tienen la necesidad de generar sustento diario para millones de hogares de este país.

A pesar del amplio marco normativo nacional e internacional que rige las relaciones laborales, en México, comenzando por nuestra Constitución, por la Ley Federal del Trabajo, por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y los acuerdos que el gobierno mexicano ha celebrado y ratificado con la Organización Internacional del Trabajo, todavía no hemos podido erradicar la discriminación en el mercado laboral.

Los mexicanos somos trabajadores, competitivos, el marginar sectores de la población no corresponde a un país sumergido en la crisis laboral y económica que sólo el jefe del Ejecutivo no quiere ver.

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Conapred, ha señalado que el embarazo, la discapacidad, la preferencia u orientación sexual y la edad son factores determinantes para poder acceder a un empleo. Esto significa que las empresas incurren de forma habitual en prácticas discriminatorias.

La discriminación implica una restricción tajante para que todas las personas puedan alcanzar un trabajo digno y bien remunerado. Esta conducta discriminatoria se perpetua en las páginas de los periódicos y, peor aún, en el propio por-

tal de empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Es recurrente que se publiquen ofertas de empleo con limitantes de edad.

Como legisladores, debemos procurar más oportunidades de trabajo y un trato no discriminatorio para todos los sectores sociales. Es nuestra responsabilidad atender a esta necesidad nacional y generar cambios que abonen a una sociedad más tolerante.

En consecuencia, es imperativo hacer las modificaciones necesarias a la Ley Federal del Trabajo, para plasmar en dicho documento que la edad no es impedimento para incorporarse al mercado laboral. Ese es el objetivo de la iniciativa que hoy presento ante este pleno.

Mediante una reforma al marco jurídico vigente se propone establecer como actividad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en materia de promoción de empleos, verificar que los empleadores no incurran en actos de discriminación al momento de buscar postulantes para los empleos que ofertan al público en medios electrónicos, impresos y gacetas oficiales.

Señoras y señores legisladores, los esfuerzos en materia de equidad y no discriminación no pueden quedarse en buenas intenciones, por ello en el Grupo Parlamentario de Acción Nacional seguiremos impulsando iniciativas como esta, con el objetivo de fortalecer la política laboral de nuestro país y la no discriminación en beneficio de todos los mexicanos. Es cuanto o es todo, diputada presidenta.

«Iniciativa que reforma el artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado Héctor Barrera Marmolejo, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, Héctor Barrera Marmolejo, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y artículo 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso h) de la fracción I del artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo, conforme a la siguiente

## Exposición de Motivos

La Organización Internacional del Trabajo, OIT, como agencia de las Naciones Unidas que promueve el trabajo decente y productivo para mujeres y hombres, incluyendo las personas con discapacidad, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana, recalca en su último informe sobre la situación laboral en el mundo<sup>1</sup>, que cientos de millones de personas son víctimas de discriminación al momento de solicitar empleo o durante el ejercicio del mismo. Este fenómeno ha violado derechos humanos fundamentales, y además tiene profundas consecuencias económicas y sociales.

La discriminación sofoca las oportunidades, desperdicia un talento humano que es necesario para el progreso, y acentúa las tensiones y desigualdades sociales.

Entre los varios acuerdos que el gobierno mexicano ha celebrado y ratificado con este organismo, y con los cuales la presente administración se ve obligada a actuar en favor de la dignidad laboral, el Convenio sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación en el artículo 2o. resalta la necesidad y responsabilidad de todos los países firmantes a emprender acciones que combatan todo tipo discriminación laboral:

Artículo 2o. Todo miembro para el cual este convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.”<sup>2</sup>

Asimismo, el inciso c) del artículo 3o. del citado ordenamiento, establece la obligación de los Poderes Legislativos de los países firmantes de este convenio para promover todas las prácticas políticas y administrativas necesarias que erradiquen cualquier forma de discriminación laboral:

Artículo 3o. Todo miembro para el cual el presente convenio se halle en vigor se obliga por métodos adaptados a las circunstancias y a las prácticas nacionales, a:

a. a b. ...

c. Derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones prácticas administrativas que sean incompatibles con dicha política;

En México existe una amplia legislación que compromete al gobierno y a la sociedad al cumplimiento y aplicación de la normatividad enfocada a la inclusión laboral de grupos en situación de vulnerabilidad. El objetivo principal es promover su inclusión y permanencia laboral sin discriminación y en igualdad de condiciones, con la obligación de impulsar el desarrollo humano de estos grupos.

El **artículo 1o.** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El artículo 5o. constitucional señala que no se puede negar a ningún mexicano, la facultad de dedicarse a alguna profesión o actividad productiva siempre y cuando esta se encuentre dentro del marco del estado de derecho:

**Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.”

Por su parte, el artículo 123, enuncia la preponderancia de acceder a un empleo decoroso:

**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.

Por otro lado, la Ley Federal del Trabajo indica en el artículo 2o. que el trabajo digno y decente se caracteriza por no dar cabida a ningún tipo de discriminación, Promueve la mejora de la productividad vía capacitación y la prevención riesgos de trabajo. Además, considera los derechos colectivos de los trabajadores y trabajadoras sin distinción de género; asimismo hace énfasis en la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres:

## Ley Federal del Trabajo

**Artículo 2o.** Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales. Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

El artículo 3o. de la Ley Federal del Trabajo, define al empleo como un espacio donde bajo ningún precepto se violaran las garantías en materia de discriminación:

**Artículo 3o.** El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio.

No podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores por motivo de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana.

En el marco normativo de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

## Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación:

**Artículo 4.** Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades en términos del artículo 1o. cons-

tucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta ley.

Asimismo, la fracción III del artículo 9 del citado ordenamiento señala que es discriminación restringir las oportunidades de acceso a un empleo:

**Artículo 9.** Con base en lo establecido en el artículo primero constitucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley se consideran como discriminación, entre otras:

I. a II. ...

**III.** Prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo;

Adicionalmente al marco jurídico anterior, es fundamental mencionar que el 12 de noviembre de 2014, la suprema corte de justicia dejó un importante precedente al destacar que buscar empleo es un derecho y que la edad no debe ser usada como un factor arbitrario para discriminar. La edad de las personas no necesariamente supone una menor productividad laboral, la edad también conlleva la acumulación de experiencia. La resolución de la SCJN respecto del amparo directo en revisión 992/2014, a la letra menciona lo siguiente:

En suma, en el presente asunto no se tuvieron en cuenta las características profesionales de las personas o sus aptitudes, pues la empresa en cuestión utilizaba la edad como un factor arbitrario que actualizaba la prohibición constitucional a no discriminar. Así, las convocatorias no permitían establecer una conexión lógica entre la aptitud profesional requerida y las funciones a realizarse, pues la edad exigida no permitía tomar en consideración que con la edad también se genera una acumulación de experiencia y conocimientos que pueden llegar a ser valiosos para la empresa. Es por ello que la empresa exalta un ideal de juventud en detrimento de la madurez, subyaciendo la consideración de los puestos en relación directa a una asignación tradicional de roles y no a las características profesionales.<sup>3</sup>

A pesar del amplio marco normativo internacional y nacional que rige esta materia, todavía podemos encontrar dentro del mercado laboral diversas formas de discriminación, mismas que significan serios obstáculos para el acceso, permanencia y desarrollo de las personas en situación de

vulnerabilidad. Esta discriminación niega el ejercicio igualitario de libertades, derechos y oportunidades de la persona, la excluye y la pone en desventaja para desarrollar de forma plena su vida, colocándola en una situación de vulnerabilidad.

La discriminación laboral no sólo incurre en violaciones a diversos preceptos jurídicos anteriormente enunciados, sino también va en contra de lo establecido en la agenda de la presente administración presidencial, considerando que Plan Nacional de Desarrollo, propone la construcción de un México en Paz a partir del respeto y la protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación; asimismo, establece el compromiso de impulsar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, como parte de una estrategia para que México alcance su máximo potencial.<sup>4</sup>

Ante esta situación es necesaria la intervención de esta soberanía, a través de acciones que permitan impulsar una igualdad sustancial, que deriven en una cultura de oportunidades y de trato no discriminatorio para todos los sectores sociales.

A diario millones de mexicanos se ven obligados a buscar empleo y las ofertas laborales que encuentran son discriminatorias hacia varios sectores de la población, siendo la edad una de las restricciones más recurrentes para los trabajadores. No debería existir una edad máxima para solicitar un empleo digno, teniendo en consideración que más de 50 millones de mexicanos se encuentran en situación de pobreza y tienen la necesidad de generar sustento diario para millones de familias.

Lamentablemente, en nuestro país las personas de 35 años y más sufren discriminación, situación que es en extremo preocupante si consideramos que de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 40.2 millones de mexicanos se encuentran en éste rango de edad<sup>5</sup>. Realizando un trabajo de investigación sobre ofertas publicadas en buscadores de empleo y bolsas de trabajo, muestran datos alarmantes, pues 90 por ciento de las ofertas dejan fuera del mercado laboral a las personas mayores de 35 años y del 10 por ciento de las ofertas a las que pueden acceder, sólo un mínimo porcentaje son empleos reales y formales, y únicamente de guardias de seguridad o personal de limpieza. Los mayores de 35 años tienen posibilidades muy limitadas de obtener un empleo ya que actualmente el rango de edad que logra colocarse en una vacante laboral oscila entre los 20 y los 30 años.

En las páginas de los periódicos y el mismo portal de empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es recurrente que se publiquen ofertas de empleo con limitantes de edad<sup>6</sup>, no podemos seguir permitiendo la violación de las garantías individuales que establece nuestra Carta Magna y otros ordenamientos en la materia.

Es alarmante que sea negada la oportunidad de realizar una labor productiva al tiempo de ofertar una fuente de empleo que implique límites de edad o capacidades, violando así las garantías individuales de los mexicanos.

El mismo Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en referencia a las causas de discriminación identificadas en los expedientes de queja relacionados con presuntos actos de discriminación en el ámbito laboral, cometidos por diversas empresas, ha señalado que el embarazo, la discapacidad, la preferencia u orientación sexual y la edad son factores determinantes para poder acceder a un empleo.<sup>7</sup>

Debemos promover políticas en donde se generen las condiciones de equidad y oportunidad laboral, la situación económica y los cambios demográficos nos plantean una realidad compleja que es necesario enfrentar ya que para las personas mayores de 35 años, el poder desempeñar una actividad productiva y remunerada es vital, en muchos casos para su propia supervivencia y en otra para continuar activos e integrados a la sociedad esperando con ello mantener su dignidad. Tenemos que crear sinergias que aseguren condiciones de acceso, promoción, movilidad y estabilidad en un trabajo decente, en los términos que establece la Ley Federal del Trabajo y demás ordenamientos aplicables.

Si las premisas adoptadas para el futuro comportamiento demográfico y laboral se cumplieran, la población económicamente activa del país alcanzaría su máximo histórico de 70.5 millones en 2040.<sup>8</sup> Este escenario profundiza aún más la importancia de llevar a cabo las medidas urgentes necesarias para aprovechar esta gran cantidad de personas en condiciones de trabajar.

Hasta ahora, los esfuerzos en materia de equidad y no discriminación suelen quedar en el terreno de la voluntad. El marco regulatorio actual debe ser más enfático al momento de imponer reglas contra las prácticas de abuso y segregación laboral. Ciertamente se ha evolucionado en el tema de eliminar la discriminación en todas sus formas y se ha avanzado en los últimos años, pero si queremos ser una sociedad más democrática, implica que todas las personas puedan ejercer todos los derechos.

Cambiar el marco jurídico implica reformas, imponer mecanismos para eliminar la discriminación a los grupos de población por cuestión de edad.

En este contexto, la presente iniciativa busca establecer, como actividad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en materia de promoción de empleos, verificar que los empleadores no incurran en actos de discriminación al momento de realizar publicaciones en búsqueda de postulantes para las actividades de empleo que ofertan al público en medios electrónicos, impresos y gacetas oficiales. Resulta altamente preocupante que la propia STPS a través del Servicio Nacional de empleo y las bolsas de trabajo que esta promueve, contengan un gran número de ofertas que discriminan a personas que superan los 35 años de edad.

Para Acción Nacional este es un tema muy sensible, no toleramos la discriminación laboral y consideramos que toda persona debe tener oportunidad de trabajar; en la proyección de los principios de doctrina de 2012 se señala que:

...el trabajo es el espacio natural de la responsabilidad social. Es el medio fundamental para la realización del ser humano y la satisfacción de sus necesidades. Tiene como eje a la persona. No es una mercancía y tiene primacía sobre el capital.

El trabajo humano está fundado en la interacción de las personas que se vinculan para cooperar y realizar una acción creadora y transformadora. Toda persona apta para el trabajo debe tener oportunidad constante de realizarlo sin discriminación alguna.<sup>9</sup>

La situación económica actual y los cambios demográficos nos plantean una realidad compleja que es necesario enfrentar, las empresas y el mismo gobierno deben estar conscientes en dar mayor relevancia al concepto de competencias como eje de las decisiones de contratación y a limitantes como la edad.

Por lo expuesto someto a consideración de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el inciso h) de la fracción I del artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo**

**Artículo Único.** Se reforma el inciso h) de la fracción I del artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 539.** De conformidad con lo que dispone el artículo que antecede y para los efectos del 537, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponden las siguientes actividades:

I. En materia de promoción de empleos:

a) a g) ...

**h) Verificar y regular que los empleadores no incurran en actos de discriminación al momento de realizar publicaciones en búsqueda de postulantes para las actividades de empleo que ofertan al público en medios impresos, electrónicos y gacetas oficiales, en términos de lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley, y**

i) ...

### Transitorio

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

#### Notas:

1 Véase [http://www.ilo.org/global/publications/books/forthcoming-publications/WCMS\\_319831/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/forthcoming-publications/WCMS_319831/lang-es/index.htm)

2 Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (Entrada en vigor: 15 junio 1960) Adopción: Ginebra, 42 reunión CIT (25 junio 1958)-Estatus: Instrumento actualizado.

3 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=163303&SinBotonRegresar=1>

4 Plan Nacional de Desarrollo. <http://pnd.gob.mx/>

5 Inegi. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. [http://www.inegi.org.mx/est/lista\\_cubos/consulta.aspx?p=pob&c=1](http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=pob&c=1)

6 Por citar un ejemplo, consúltese el Portal del Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social <http://app.empleo.gob.mx/STPSEmpleoWebBack/ocupate.do?method=init&searchQ=supervisor&searchTopic=supervisor&searchPlace=>

7 Véase: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Access-002.pdf>

8 Conapo, Proyecciones de la población económicamente activa de México y de las entidades federativas, 2005-2050. <http://www.conapo.gob.mx/work/models/Conapo/PEA/pea.pdf>

9 <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/Principios-de-doctrina-2002.pdf>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2016.—  
Diputados y diputadas: **Héctor Barrera Marmolejo**, Adriana Elizarraraz Sandoval, Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, Ariel Enrique Corona Rodríguez, Cesar Flores Sosa, Daniel Ignacio Olivas Gutiérrez, Eloísa Chavarrías Barajas, Emilio Enrique Salas Farías, Emma Margarita Alemán Olvera, Exaltación González Ceceña, Genoveva Huerta Villegas, Gerardo Gabriel Cuanalo Santos, Gina Andrea Cruz Blackledge, Gretel Culin Jaime, Guadalupe González Suástegui, Herminio Corral Estrada, J. Apolinar Casillas Gutiérrez, Javier Antonio Neblina Vega, Jesús Antonio López Rodríguez, José Erandi Bermúdez Méndez, José Everardo López Córdova, José Teodoro Barraza López, Juan Pablo Piña Kurezyn, Kathia María Bolio Pinelo, Katia Berenice Burguete Zúñiga, Leonel Gerardo Cordero Lerma, Leticia Amparano Gamez, Lilia Arminda García Escobar, Lorena del Carmen Alfaro García, Marco Antonio Gama Basarte, María del Rosario Rodríguez Rubio, María Guadalupe Murguía Gutiérrez, María Luisa Sánchez Meza, Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, Miguel Ángel Huepa Pérez, Miguel Ángel Salim Alle, Mónica Rodríguez Della Vecchia, Pedro Garza Treviño, René Mandujano Tinajero, Ricardo Del Rivero Martínez, Rubén Alejandro Garrido Muñoz, Ximena Tamariz García (rúbricas).»

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres: Gracias, diputado Barrera. Túrnese a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.**

**El diputado Ariel Enrique Corona Rodríguez** (desde la curul): Presidenta.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Sonido, por favor, en la curul del diputado Ariel Corona.

**El diputado Ariel Enrique Corona Rodríguez** (desde la curul): Buenas tardes. Gracias, presidenta. Únicamente para pedirle al diputado Barrera, que nos permita suscribirnos a su iniciativa, ya que se me hace de mucha necesidad en este país.

Hoy tuve la oportunidad de recorrer una campaña en los meses anteriores. Vimos que la gente lo que más nos solicita es trabajo, quieren un trabajo digno, un trabajo, una forma de llevar un sustento a sus casas. Pero más que nada quieren sentirse útiles y que no sean discriminados por cuestiones de edad, principalmente nuestros adultos mayo-

res, que son los que más sufren de este acoso y de esta discriminación. Muchas gracias.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Diputado Barrera, ¿Está usted de acuerdo? Manifiesta su anuencia, por lo tanto está disponible en la Secretaría por varios diputados de Acción Nacional y su servidora también.

Saludamos la presencia de un grupo de ciudadanos que nos visitan desde San Luis Potosí, invitados por el diputado Marco Antonio Gama Basarte, sean ustedes muy bienvenidos a esta Cámara.

---

## LEY GENERAL DE SALUD

---

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Tiene ahora la palabra, por cinco minutos, la diputada Maricela Contreras Julián, del Grupo Parlamentario del PRD, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 61 Bis de la Ley General de Salud. Si alguien pudiera auxiliar a la diputada, de favor, para que haga su intervención.

**La diputada Maricela Contreras Julián:** Con el permiso de la presidenta. Antes de iniciar mi intervención, quiero comentarles a todas y a todos ustedes que el día de ayer las organizaciones de mujeres de la sociedad civil hicieron una conferencia de prensa, pues tienen varios meses organizando el próximo domingo 24 de abril una marcha nacional, que está convocada y que está confirmada en 27 estados de la república, que busca visibilizar la lucha en contra de las violencias hacia las mujeres.

Hay que expresarse en contra de la violencia de género y las violencias machistas. Esta iniciativa partirá, en el caso de la zona metropolitana, de Ecatepec a las 11 horas para llegar a las 14:00 horas al Monumento de la Revolución y de ahí marcharemos al Ángel de la Independencia, se le ha llamado Participemos en esta Primavera Violeta, y es un esfuerzo muy interesante de la sociedad civil, a la que invitamos a que las diputadas y diputados se sumen, para que las mujeres podamos tener una vida libre de violencia. Uno de los slogans es: Nos queremos vivas. Es cuanto en esta parte.

Y entraría, gracias al diputado Valencia por pegar las cartulinas en lo que damos mi intervención. No es ninguna novedad que nuestro sistema de salud se encuentra muy lejos de cumplir con servicios de calidad eficientes y que resuelvan las necesidades de la población para ejercer el derecho constitucional a la protección de salud.

La crisis en el sector se ve reflejada en ausencia de insumos e insuficiencias de personal médico, falta de acceso a los servicios básicos y a una carencia en instalaciones en zonas marginadas que más lo necesitan.

Esta problemática se torna más complicada respecto al derecho a la salud de las mujeres, y sobre todo en lo que tiene que ver en la salud sexual y reproductiva. Que aquí donde es en este momento y es a partir de nuestra condición de mujer que surge la violencia obstétrica.

Son muchos los casos de mujeres embarazadas que fallecieron al negarles una atención oportuna, pues se vieron forzadas a parir en los pasillos de hospitales o en plena vía pública sin ningún tipo de cuidado médico.

La problemática es tal que en tan solo cinco años la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha recibido mil 200 quejas y emitido 25 recomendaciones para atender casos de violencia obstétrica y evitar que se sigan vulnerando los derechos de las mujeres.

La percepción de esta violencia es alarmante de acuerdo a una encuesta de la Secretaría de Salud entre personas usuarias de los servicios de salud gineco-obstétricos del país. La mayoría se manifestó de manera contundente de esta forma: el modo de atención es violento y se trabaja más en las necesidades de burocracia de las instituciones que en las necesidades de las mujeres.

La propuesta que sometemos a su consideración toma como base la violencia obstétrica como una violación grave a los derechos humanos y una violencia institucional donde el Estado no garantiza nuestro derecho a la salud y a la atención con calidad y con calidez.

De esa manera habrá las siguientes acciones: proporcionar a las mujeres el acceso a servicios de salud. Respetar las decisiones de las mujeres sobre su cuerpo y el ejercicio de su sexualidad. Proporcionar información necesaria y suficiente para tener el consentimiento informado en todas las

decisiones que involucren el ejercicio de los derechos sexuales. No permitir que se les obligue a la utilización de métodos anticonceptivos temporales o permanentes.

Se propone también adicionar a la Ley General de Salud la obligación de las autoridades sanitarias a disponer medidas para que el personal de salud, mediante acciones u omisiones no cause daños físicos o psicológicos a la mujer durante la atención de su embarazo, durante el parto y en el puerperio.

Este daño no debe expresarse en la falta de acceso a servicios de salud, con tratos crueles, inhumanos o degradantes. O bien, con una inadecuada prescripción de medicamentos y que afecte la capacidad de decidir de manera libre e informada sobre dichos procesos reproductivos. Resulta necesario establecer sanciones a los responsables que violen las medidas que establezcan las autoridades, para que el personal de salud no incurra en este tipo de violencias.

En suma, se propone un enfoque de derechos humanos para la atención de la violencia obstétrica, respetando los derechos a la salud de las mujeres, a la integridad personal y a información a la vida; a no ser sometidas a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y vivir libres de violencia.

Se busca atender esta problemática desde las causas estructurales y no solo con los buenos deseos. Debemos trabajar por la salud y debemos trabajar por la dignidad de las mujeres en esta función biológica y particular que nos acontece. Es cuanto, diputada presidenta.

«Iniciativa que reforma el artículo 61 Bis de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Maricela Contreras Julián, del Grupo Parlamentario del PRD

### **Planteamiento del problema**

El sistema de salud del país padece la crisis estructural de casi todos los organismos públicos, muestra de ello es la falta de medicamentos y de insumos para el cuidado de la salud, de personal médico y de enfermeras, y las pésimas condiciones laborales de este sector. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2012 el gasto total de salud en el país representó 6.2 por ciento del producto interno bruto (PIB), este porcentaje se encuentra entre los más bajos de los países de la OCDE, y sólo se encuentra por encima de Estonia y Turquía.

Asimismo, la tasa del financiamiento público para el cuidado de la salud se mantiene como una de las más bajas, ya que alrededor de la mitad de todo el gasto en salud es pagado directamente por los pacientes. Esto se debe en gran parte a un problema de desabasto de medicamentos en las clínicas de salud.

La falta de medicamentos en las unidades públicas de atención a la salud limita las opciones terapéuticas de los médicos, pone en riesgo la salud de los pacientes e impone a los usuarios y a sus familias cargas financieras que pueden llegar a ser catastróficas o empobrecedoras. Además genera insatisfacción y pérdida de confianza en los servicios de salud. El número de enfermeras también está muy por debajo del promedio de la OCDE, teniendo 2.6 por cada mil habitantes, mientras el promedio es de 8.8.

Esta crisis, aunque afecta a todas las personas usuarias, se ve recrudecida en el caso de la atención de la salud sexual y reproductiva de las mujeres, ya que a todas las carencias enumeradas se suma la violación de los derechos de las mujeres en este contexto, así como algunas condiciones que obstaculizan el pleno desarrollo de su salud reproductiva.

Entre ellos se incluye su capacidad de reclamar una atención médica de calidad por parte de los servicios de salud, ocupando con respecto al personal médico una posición subordinada que se ha naturalizado, lo que contribuye a mantener invisibilizada la violencia obstétrica a la que son sometidas las mujeres, puesto que desde el ingreso a la institución de una mujer a punto de parir, o de una mujer que busca acceso a métodos de anticoncepción, se realizan una serie de prácticas tendientes a garantizar la funcionalidad institucional y no una atención humanizada.

Dichas rutinas, sin embargo, no siempre son percibidas por las mujeres como prácticas concordantes con la intensidad del evento, con los procesos emocionales que están viviendo tanto ellas como las personas que las acompañan, y sobre todo con las necesidades de atención y seguridad que requieren. Con frecuencia, la atención que ahí transcurre es vivida en términos despersonalizados y la posibilidad de reclamar los propios derechos reproductivos se ve reducida al mínimo o eliminada.

Al mismo tiempo, el personal médico se enfrenta a una intensidad de emociones y la dificultad para enfrentarlas, junto a la carga de trabajo y las presiones con las que normalmente hacen su trabajo, poniendo al personal en una si-

tuación complicada que lo obliga a establecer rutinas tendientes a poner bajo control su proceso de trabajo, con ello va interiorizando estructuras objetivas y reproduciéndose a lo largo de su práctica un vasto sistema de jerarquías y, con frecuencia, de abusos y maltratos sufridos durante los años de formación y repetidos puntualmente sobre las nuevas generaciones de residentes e internos a su cargo, enfrentando múltiples presiones laborales para atender, con escasos recursos, a una numerosa consulta.

El mayor número de quejas por mala práctica médica que reporta la Comisión Nacional de Arbitraje Médico corresponden al área de ginecología, lo que pone de manifiesto que el problema más agudo en el sistema de salud lo enfrentan las mujeres, lo que constituye un frecuente problema de violación de derechos de salud y de salud reproductiva de las usuarias, en el espacio de los servicios de salud.

### Consideraciones

Desde la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres también el derecho a la salud debe incluir el acceso a una salud reproductiva que garantice el derecho a la salud sexual, el acceso a una vida sexual satisfactoria, segura y sin riesgo, el derecho a tener un acceso informado a la variedad de métodos anticonceptivos disponibles, así como a la libre elección y uso de ellos; el derecho de las mujeres a acceder a servicios de salud adecuados que propicien una atención digna y de calidad durante el embarazo, el parto y el puerperio, sin riesgos, y que garanticen las mejores condiciones para tener hijos sanos.

En el ámbito internacional, la violencia contra las mujeres es reconocida como una forma de discriminación que impide el goce de derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres. Así está establecido en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención De Belém Do Pará), la cual el gobierno de México ha suscrito y ratificado.

A este respecto, en el año 2000 el gobierno federal, a través de la Secretaría de Salud, realizó una encuesta entre personas usuarias de los servicios de salud gineco-obstétricos del país, la mayoría de las y los entrevistados dijeron que el modo de atención es violento, concluyéndose que se trabaja desde una concepción de atención de la salud que manipula el cuerpo enfermo conforme a los mandatos de la

ciencia y la burocracia de la institución y no de las necesidades de las mujeres.

A finales de 2013 el caso de dos mujeres que tuvieron su parto en condiciones inapropiadas en centros de salud de los servicios estatales llamaron la atención de los medios masivos de comunicación, gracias al internet se obtuvo una terrible gráfica de una mujer mazateca que dio a luz sin auxilio alguno en el jardín del Centro de Salud de San Felipe Jalapa de Díaz, en Oaxaca; posteriormente otra mujer parió en el área de recepción del Hospital de la Mujer de Tehuacán, Puebla, estos casos evidenciaron un añejo problema: la violencia obstétrica y la violación de derechos de las mujeres en los servicios de salud.

Las mujeres también señalaron la existencia de vulneración del derecho a la intimidad por la intromisión no consentida en su privacidad mediante la exhibición y revisión masiva del cuerpo y los órganos genitales, ya que las mujeres son revisadas, además de por su médico tratante, por un grupo de practicantes y estudiantes, sin ninguna explicación ni respeto por su pudor y sin ser consultadas sobre si están de acuerdo en ser escrutadas, palpadas, e investigadas, en lugares sin ningún tipo de privacidad por múltiples personas, quienes además realizan comentarios burlescos entre ellos, o bien, no se les brinda información sobre el estado de su salud, ni sobre las características de las intervenciones que se le realizarán; no en pocas ocasiones les son proferidas frases como “firma acá”, “te tengo que ligar las trompas” “te tengo que hacer cesárea”, sin que se les pregunte si están de acuerdo o no, o se les brinde información acerca de otras alternativas.

Los tratos crueles, inhumanos y degradantes se producen por la insensibilidad frente al dolor, el silencio, la infantilización, los insultos, los comentarios humillantes y los malos tratos, sobre todo en mujeres de escasos recursos o indígenas que ingresan a los hospitales públicos, siendo muestra de los insultos y humillaciones las siguientes frases que se escuchan con mucha regularidad de boca del personal de salud: “si te gustó lo dulce ahora aguántate...” o “quítate la ropa, que ¿ahora tienes pena? Para abrir las piernas no tenías...” o ante las súplicas por el dolor y el pedido de calmantes para mitigarlos es común escuchar “no mija, ahora aguántese” o “..., Ahora vienen acá y quieren que no les duela”, y estas víctimas de malos tratos generalmente no denuncian, porque la denuncia o la solicitud de trato digno sólo es objeto de burla o es usado para dosificarles el dolor o la atención.

Sin embargo de estas “costumbres” del personal médico que tienen a lo largo y ancho del país, no puede ser culpado sólo el personal, que como ya quedó anotado líneas arriba, ellos también se enfrentan a un sinnúmero de dificultades para atender una numerosa demanda con muy pocos recursos, sino que es necesario un cambio institucional, por lo que la presente iniciativa busca primero visibilizar y concientizar el problema, haciendo exigible este derecho en la Ley General de Salud.

Es por ello que la presente iniciativa pretende que se institucionalice en todo el sector salud del país el concepto de violencia obstétrica y se tome conciencia sobre la necesidad de que las mujeres en este país tengan acceso a contar con salud sexual y reproductiva que les permita tener un parto humanizado, ya que esa violencia es producto de un entramado multifactorial en donde confluyen tanto la violencia institucional como la violencia de género; de ahí surge la necesidad de que se legisle en el tema a favor de las mujeres, ya que esa violencia es una forma específica de violencia contra las mujeres cometida por el estado y constituye una violación a los derechos humanos.

Por ello es indispensable que se establezca en la Ley General de Salud el derecho de las mujeres a un trabajo de parto, el parto en sí y al postparto, en el que tengan garantizado su derecho a ser informadas sobre las distintas intervenciones médicas que pudieren tener lugar durante esos procesos de manera que puedan optar libremente cuando existieren diferentes alternativas; que se les trate con respeto, y se les brinde atención individualizada que le garantice la intimidad durante todo el proceso asistencial; le sean respetadas sus costumbres; que durante el proceso de embarazo y parto se le dé el trato de una persona sana, de modo que se facilite su participación como protagonista de su propio parto; reconocerle legalmente su derecho al parto natural, respetuoso de los tiempos biológicos, evitando prácticas invasivas y suministros de medicación que no estén justificados por el estado de salud de la parturienta o de la persona por nacer; su derecho a estar acompañada por una persona de su confianza y elección durante el trabajo de parto, parto y postparto; a facilitar el proceso biológico de la lactancia materna manteniendo a su lado a su hijo o hija durante la permanencia en el establecimiento sanitario, siempre que el recién nacido no requiera de cuidados especiales.

La doctrina en el tema conceptualiza las manifestaciones de violencia obstétrica: [...] desde regañones, burlas, ironías, insultos, amenazas, humillaciones, manipulación de la in-

formación y negación al tratamiento, sin referir a otros servicios para recibir asistencia oportuna, aplazamiento de la atención médica urgente, indiferencia frente a sus solicitudes o reclamos, no consultarlas o informarlas sobre las decisiones que se van tomando en el curso del trabajo de parto, utilizarlas como recurso didáctico sin ningún respeto a su dignidad humana, el manejo del dolor, durante el trabajo de parto, como castigo y la coacción para obtener su “consentimiento”, hasta formas en las que es posible constatar que se ha causado daño deliberado a la salud de la afectada, o bien que se ha incurrido en una violación aún más grave de sus derechos<sup>1</sup>.

Asimismo, las divide en: violencia obstétrica física, la cual se configura cuando se realizan a la mujer prácticas invasivas y suministro de medicación que no estén justificados por el estado de salud de la parturienta o de la persona por nacer, o cuando no se respetan los tiempos ni las posibilidades del parto biológico; violencia obstétrica psíquica que incluye el trato deshumanizado, grosero, discriminación, humillación, cuando la mujer va a pedir asesoramiento, o requiere atención, o en el transcurso de una práctica obstétrica. Por último, comprende también la omisión de información sobre la evolución de su parto, el estado de su hijo o hija y, en general, a que se le haga partícipe de las diferentes actuaciones de los profesionales.

La propuesta que se somete a consideración toma como base la que realiza el Grupo de Información en Reproducción Elegida sobre violencia obstétrica en el informe denominado *Violencia Obstétrica. Un enfoque de derechos humanos*, presentado en 2015. Dicha organización enumera diversos elementos que debe ser considerados para abordar este tema desde la legislación, entre los que destacan los siguientes:

- Que la violencia obstétrica puede cometerse tanto por acciones como por omisiones.
- Que tiene lugar en el ámbito de atención del embarazo, parto y puerperio.
- Que se expresa en un trato cruel, inhumano o degradante hacia las mujeres y/o un abuso de medicalización de los procesos naturales.
- Que tiene como resultado la pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre las distintas etapas del embarazo, trabajo de parto, del alumbramiento y el nacimiento.

- Que la violencia obstétrica es un problema estructural, que va más allá de actitudes individuales.

Con ello se propone adicionar al artículo 61 Bis de la Ley General de Salud, para establecer la obligación de las autoridades sanitarias de disponer medidas a efecto de que el personal de salud, ya sea con acciones u omisiones, no causen un daño físico o psicológico a la mujer durante la atención del embarazo, parto y puerperio, que se exprese en la falta de acceso a servicios de salud, un trato cruel, inhumano o degradante, o una inadecuada prescripción de medicamentos, y afecte la capacidad de decidir de manera libre e informada sobre dichos procesos reproductivos.

Es decir, se coloca como una obligación del estado garantizar que no se cometa la violencia obstétrica, partiendo de la premisa que se trata de un tipo de violencia institucional, por lo que se deben instrumentar medidas que no lesionen la esfera de derechos humanos de las mujeres que se encuentren en el proceso de atención de embarazo, parto o puerperio; de esa manera, se busca atender esta problemática desde las causas estructurales.

Por otra parte, y reconociendo que existen diversas conductas que ya están tipificadas como delitos y que se configuran con las manifestaciones de violencia obstétrica, se propone que se sancione de manera administrativa a los responsables de infringir las medidas que establezcan las autoridades sanitarias para que el personal de salud no incurra en ese tipo de violencia, sin perjuicio de las penas que puedan resultar por los delitos que se cometan.

En suma, el enfoque que se propone para la atención de la violencia obstétrica es de derechos humanos, reconociendo y promoviendo los derechos de las mujeres a la salud, a la integridad personal, a no ser sometida a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a la información, a la vida privada y a vivir libres de violencia.

### Fundamento Legal

La suscrita, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados; con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### Decreto por el que se adiciona al artículo 61 Bis de la Ley General de Salud

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo al artículo 61 Bis de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

#### Artículo 61 Bis. ...

**Las autoridades sanitarias establecerán medidas para que el personal de salud, a través de acciones u omisiones, no ocasionen un daño físico o psicológico a la mujer durante la atención del embarazo, parto y puerperio, que se exprese en la falta de acceso a servicios de salud, un trato cruel, inhumano o degradante, o una inadecuada prescripción de medicamentos, y afecte la capacidad de decidir de manera libre e informada sobre dichos procesos reproductivos, con las acciones u omisiones de las que pueda incurrir**

**A los responsables de infringir las medidas que se establezcan conforme al párrafo anterior, se les impondrán las sanciones administrativas que correspondan en términos de esta ley y serán sin perjuicio de otras penas que puedan determinarse conforme a las disposiciones legales aplicables.**

#### Transitorio

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

#### Nota:

1 Villanueva-Egan, Luis Alberto, “El maltrato en las salas de parto: reflexiones de un gineco-obstetra”, en Revista Conamed, vol. 15, núm. 3, julio-septiembre 2010, p. 148. Disponible en [consulta: 04 de junio de 2015] 2. Medina, Graciela, “Violencia obstétrica”, en Revista de Derecho y Familia de las Personas, Buenos Aires, núm. 4, diciembre 2009. Disponible en [consulta: 5 de noviembre de 2012].

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de marzo de 2016.— Diputada **Maricela Contreras Julián** (rúbrica).»

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres: Gracias, diputada Contreras. Túrnese a la Comisión de Salud, para dictamen.**

## LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

**La diputada Maricela Contreras Julián:** «Iniciativa que adiciona el artículo 20 Bis a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a cargo de la diputada Maricela Contreras Julián, del Grupo Parlamentario del PRD

### Planteamiento del problema

La violencia obstétrica es otra forma de violación de los derechos humanos de la mujer, las ciencias de la salud comparten con el resto de las ciencias su propósito de control sobre los procesos naturales y si bien existen innegables beneficios en los avances que en este campo han logrado conquistar, las prácticas de rutina durante el momento del parto, aplicadas de forma sistemática, mecanicista y medicalizada, adquieren un carácter negativo, que muchas veces deriva en situaciones de violencia para las mujeres.

La tecnificación y medicalización en la atención institucionalizada del parto trata a la mujer al momento del parto como un objeto de intervención y no como un sujeto de derecho, de tal manera que la violencia obstétrica es una consecuencia casi inevitable de la aplicación del paradigma médico.

La violencia obstétrica puede definirse como “el tipo de violencia ejercida por el profesional de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres”, lo cual no solamente se expresa mayoritariamente, aunque no con exclusividad, en el trato deshumanizado hacia la mujer embarazada, sino en la tendencia a patologizar los procesos reproductivos naturales y en múltiples manifestaciones que resultan amenazantes en el contexto de la atención de la salud sexual, embarazo, parto y postparto.

El investigador académico Michel Odent afirma que “para cambiar el mundo es necesario cambiar la forma de nacer”; explica, con estudios que exploran las consecuencias a largo plazo en cuanto “A cómo nacen las personas” se relaciona con posteriores problemáticas sociales típicas (criminalidad juvenil, suicidio adolescente, drogadicción, anorexia nerviosa, autismo, entre otras) pero la difusión de tales consecuencias es evitada por la comunidad médica y los medios de comunicación.

En esta línea el investigador académico Gonzalo Leiva afirma que la violencia obstétrica es una violencia de género invisibilizada tanto en el sector público como el privado, de manera que la casi totalidad de los partos son intervenidos por igual y durante el proceso de nacimiento los esfuerzos se concentran en intervenciones técnicas que dejan de lado el manejo espontáneo y fisiológico de un proceso que aproximadamente en 85 por ciento de los casos ocurre (o debería ocurrir) de manera natural.

Al respecto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en su conferencia llamada *Violencia obstétrica, violación a los derechos humanos, 2010*, señaló que la violencia obstétrica es “Toda conducta, acción u omisión, realizada por personal de la salud que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, afecte el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales”.

Coincide con el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) en cuanto que la violencia obstétrica es una de violación a los derechos humanos y reproductivos de las mujeres, que incluye los derechos a la igualdad, a la no discriminación, a la información, a la integridad, a la salud y a la autonomía reproductiva y se genera en el ámbito de la atención del embarazo, parto y después del parto en los servicios de salud públicos y privados, y es producto de un problema en donde confluyen la violencia institucional y la violencia de género.

GIRE señala que los expertos identifican dos tipos de violencia obstétrica: por un lado la física, que se configura cuando se realizan prácticas invasivas y suministro de medicación no justificadas por el estado de salud, o cuando no se respetan los tiempos ni las posibilidades del parto biológico, mientras que la psicológica incluye el trato deshumanizado, grosero, discriminación, humillación, cuando se pide asesoramiento o se requiere atención en el transcurso de una práctica obstétrica.

### Argumentos

En el marco de los derechos reproductivos el concepto de violencia obstétrica se ha acuñado en fechas muy recientes. El primer reconocimiento institucional de este concepto se dio en Venezuela, con la aprobación de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

cia, en el año 2006, mismo que fue acogido más tarde en otros países latinoamericanos dentro de los marcos legislativos dirigidos a erradicar la violencia de género; por ejemplo en Argentina en 2009, al votarse afirmativamente la Ley Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

El Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) apoyó de cerca el proceso de construcción del proyecto de ley en Venezuela y, después, incluyó el término en sus documentos oficiales y recomendaciones generales a los países. La ley venezolana sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia establece, en su artículo 51, que:

“Se considerarán actos constitutivos de violencia obstétrica los ejecutados por el personal de salud, consistentes en:

1. No atender oportuna y eficazmente las emergencias obstétricas.
2. Obligar a la mujer a parir en posición supina y con las piernas levantadas, existiendo los medios necesarios para la realización del parto vertical.
3. Obstaculizar el apego precoz del niño o niña con su madre, sin causa médica justificada, negándole la posibilidad de cargarlo o cargarla y amamantarla o amamantarla inmediatamente al nacer.
4. Alterar el proceso natural del parto de bajo riesgo mediante el uso de técnicas de aceleración, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer.
5. Practicar el parto por vía de cesárea, existiendo condiciones para el parto natural, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer.”

En la legislación argentina, en la Ley 25.929 se define de esta manera:

“e) Violencia obstétrica: aquella que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales.”

Conforme a lo anterior el concepto de violencia obstétrica hace referencia a un conjunto de prácticas que degrada, in-

timida y oprime a las mujeres y a las niñas en el ámbito de la atención en salud reproductiva y, de manera mucho más intensa, en el periodo del embarazo, parto y postparto. La Organización Mundial de la Salud (OMS) en septiembre de 2014 dio a conocer su declaración en torno a las recomendaciones para la prevención y erradicación de la falta de respeto y el maltrato durante la atención del parto en centros de salud, las cuales son:

- Mayor respaldo de los gobiernos y socios en el desarrollo, en relación con las investigaciones y acciones sobre el maltrato y la falta de respeto.
- Iniciar, respaldar y mantener programas diseñados para mejorar la calidad de la atención de la salud materna, centrándose en la atención respetuosa como componente esencial de la atención de calidad.
- Realzar el derecho de la mujer a recibir una atención de la salud digna y respetuosa en el embarazo y el parto.
- Es necesario generar datos relacionados con las prácticas de atención respetuosa e irrespetuosa, los sistemas de responsabilidad y el respaldo profesional valioso.
- Involucrar a las partes interesadas, incluidas las mujeres, en los esfuerzos para mejorar la calidad de la atención y eliminar las prácticas ofensivas e irrespetuosas.

Por lo que respecta a nuestro país, diversos congresos locales han incorporado a su legislación la definición de violencia obstétrica y en algunos casos se ha tipificado, incorporándola como delito en sus respectivos códigos penales como se muestra en la siguiente tabla:

Entidades federativas que definen a la Violencia Obstétrica en su legislación	Entidades federativas que tipifican a la Violencia Obstétrica en su Código Penal
Chiapas	Chiapas
Chihuahua	Veracruz
Colima	Guerrero
Durango	
Guanajuato	
Hidalgo	
Quintana Roo	
San Luis Potosí	
Tamaulipas	
Veracruz	

La propuesta que se somete a consideración parte de la premisa de ubicar a la violencia obstétrica como una violación grave a los derechos humanos como parte de la violencia

institucional, entendiéndose esta conforme a lo que establece la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia aquellos actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

De ahí que se proponga incorporar la violencia obstétrica como una manifestación de la violencia institucional, ya que el estado es quien debe promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de las mujeres, a través de acciones que, en términos reales, vayan dirigidos a tutelar de manera específica el derecho a la salud, el derecho a la integridad personal a no ser sometida a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la información, el derecho a la vida privada y el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.

Lo anterior implica garantizar el acceso a servicios de salud, de calidad y sin discriminación, a respetar las decisiones de la mujer sobre su cuerpo y el ejercicio libre de su sexualidad, a proporcionar información necesaria y suficiente para tener el consentimiento informado en todas las decisiones que involucren el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, a no permitir que se les obligue o coaccione a la utilización de un método anticonceptivo temporal o permanente.

Para tal efecto, se retoma la definición que GIRE hace sobre violencia obstétrica en el informe denominado *Violencia obstétrica. Un enfoque de derechos humanos* presentado en 2015 y que se traduce en aquella que se genera en el ámbito de la atención del embarazo, parto y posparto en los servicios de salud públicos y privados, y consiste en cualquier acción u omisión por parte del personal del Sistema Nacional de Salud que cause un daño físico o psicológico a la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, que se exprese en la falta de acceso a servicios de salud reproductiva, un trato cruel, inhumano o degradante, o un abuso de medicalización, menoscabando la capacidad de decidir de manera libre e informada sobre dichos procesos reproductivos.

De esa manera, se enuncian de manera genérica las acciones u omisiones que constituyen la violencia obstétrica, partiendo de la base que se busca la tutela de derechos, garantizándolos con medidas concretas que el estado debe desarrollar y con recomendaciones al personal de salud de

abstenerse de realizar con su actuar violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

### Fundamento legal

La suscrita, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados; con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### Decreto por el que se adiciona el artículo 20 Bis a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

**Artículo Único.** Se adiciona el artículo 20 Bis a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

**Artículo 20 Bis.** Constituye violencia institucional la que se genera en el ámbito de la atención del embarazo, parto y posparto en los servicios de salud públicos y privados, y consiste en cualquier acción u omisión por parte del personal del Sistema Nacional de Salud que cause un daño físico o psicológico a la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, que se exprese en la falta de acceso a servicios de salud reproductiva, un trato cruel, inhumano o degradante, o un abuso de medicalización, menoscabando la capacidad de decidir de manera libre e informada sobre dichos procesos reproductivos.

### 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 8 de marzo de 2016.— Diputada **Maricela Contreras Julián** (rúbrica).»

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres: Túrnese a la Comisión de Igualdad de Género, para dictamen.**

Saludamos la presencia de estudiantes de la licenciatura en derecho de la Universidad Iberomexicana, invitados por el diputado Alfredo Bejos Nicolás. Sean ustedes muy bienvenidos.

## LEY FEDERAL DE DERECHOS

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:**

Tiene ahora la palabra por cinco minutos el diputado Virgilio Mendoza Amezcua, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del Verde Ecologista de México.

**El diputado Virgilio Mendoza Amezcua:** Con su permiso, diputada presidenta. Señoras diputadas y señores diputados, en el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México hemos sido conscientes en el compromiso de atender los desafíos que plantea el desarrollo en diferentes zonas y actividades económicas del país. Pugnamos siempre por apoyar un desarrollo equilibrado, con reciprocidad social y respeto al medio ambiente.

La propuesta de iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos que presenta el de la voz con el aval del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, es una iniciativa de verdadera trascendencia para todos aquellos municipios del país donde se desarrolla actividad comercial marítimo portuaria.

Los puertos marítimos destinados al tráfico de grandes volúmenes de carga son parte importante de la infraestructura de México. El incremento sostenido de los volúmenes de mercancía que son transportados por vía marítima y la estratégica posición geográfica de México al tener más de 11 mil kilómetros de costa en los litorales del Pacífico y del Atlántico, brindan a los puertos mexicanos la oportunidad de expandir el tráfico marítimo y consolidar esta actividad palanca del desarrollo para nuestro país.

El puerto como engranaje de la infraestructura del desarrollo es una realidad multifuncional con efectos sobre la vida de las ciudades y municipios en donde se encuentran ubicados. La necesidad de zonas amplias, aledañas al puerto en sí, en donde ubicar infraestructura de almacenaje, consolidación, transporte intermodal y servicios conexos que terminan ubicándose dentro de las zonas urbanas, impactan en definitiva a las ciudades y municipios donde se ubica la actividad portuaria.

El objetivo general de la presente iniciativa es apoyar a los municipios y entidades federativas en donde se desarrolla actividad comercial portuaria para que a través del cobro

de un derecho especial, se constituya un fondo capaz de incrementar las posibilidades financieras de los municipios y entidades federativas para mejorar la infraestructura urbana de las ciudades, así como incrementar acciones de conservación y rehabilitación del medio ambiente, mejorando sustancialmente la relación puerto-ciudad, y posibilitando con ello, a corto plazo mitigar los efectos colaterales negativos que la actividad portuaria ha venido generando sobre la ciudad y a mediano y largo plazo la generación de las condiciones necesarias para la planeación de un crecimiento y desarrollo armónico de ambos espacios.

Medidas como la construcción, modernización y rehabilitación de calles y avenidas, alumbrado público, sistema de transporte de personas, canales pluviales, drenaje, obras de mejoramiento a la fisonomía urbana, zonas de amortiguamiento, rescate y rehabilitación de cuerpos de agua, reforestación y rehabilitación de espacios verdes, etcétera, son obras que apoya el mejoramiento de la infraestructura, movilidad urbana y al medio ambiente, y permiten elevar la calidad de vida de los habitantes y el nivel productivo de los puertos.

La actividad comercial portuaria contribuye de manera significativa al producto interno bruto. Según cifras del Inegi, los puertos contribuyen directamente con el 12 por ciento del PIB comercial, por ello son pieza clave en la política económica de los países al impulsarse a través de ellos el crecimiento del comercio con otras naciones y regiones. El transporte marítimo es el modo más eficiente para llevar a cabo el comercio mundial, pues éste desplaza el mayor volumen físico de mercancías.

Muchos legisladores vemos con buenos ojos la creación del fondo de infraestructura y mejoramiento ambiental para estados y municipios portuarios porque pone a México en la senda del crecimiento. La evolución del tráfico marítimo mundial y la actividad portuaria no se reducen exclusivamente al atraque y desatraque de los buques, sino que incorpora una serie compleja de servicios en espacios fuera y dentro de los recintos portuarios.

He sido dos veces presidente municipal de Manzanillo. Conozco la realidad y la potencialidad de su puerto y de muchos puertos a lo largo y ancho del país, pero también las limitaciones que tienen en materia de servicios básicos a infraestructura.

Por eso motivo e invito a mis compañeros legisladores que consideren la importancia vital de los encadenamientos

productivos y los círculos virtuosos de riqueza que pueden generarse con zonas portuarias de calidad internacional. Los puertos pueden ser el vehículo para transitar de un México fragmentado, marcado por notables desigualdades hacia uno que apunta a la prosperidad el desarrollo basado en la unidad nacional. Es cuanto, diputada presidenta.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, suscrita por el diputado Virgilio Mendoza Amezcua e integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

Quienes suscriben, Virgilio Mendoza Amezcua y diputados federales de la LXIII Legislatura, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 6, fracción I, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta asamblea la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 203-Bis, 203-Ter, 203-Quáter y 203-Quintus; y se reforman los artículos 204-A y 205 de la Ley Federal de Derechos**, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Los puertos marítimos en el siglo XXI han dejado de ser simples estaciones de transferencia de carga de un medio de transporte acuático a uno terrestre y han pasado a ser auténticos nódulos de la cadena logística del transporte. Los puertos, en sentido amplio, son un conjunto de instalaciones y servicios que permiten el intercambio de mercancías por vía terrestre, acuática o aérea. Son parte de la cadena de transporte multimodal nacional e internacional, así como pilar sustancial en la logística de mercancías en el comercio mundial, es decir, son pieza clave en la política económica de los países, al impulsarse, a través de ellos, el crecimiento del comercio con otros países y regiones. El transporte marítimo es el modo más eficiente para llevar a cabo el comercio mundial y éste desplaza el mayor volumen físico de mercancías.

Los puertos marítimos destinados al tráfico de grandes volúmenes de carga son parte importante y trascendental de la infraestructura de México. El incremento de la tasa media anual durante los últimos diez años ha sido de 5 por ciento en los volúmenes de mercancía que son transportados por vía marítima. La estratégica posición geográfica de México, al tener más de 11 mil kilómetros de costa en los

litorales del Océano Pacífico y del Atlántico, 27 puertos de nivel internacional, genera la oportunidad de expandir el tráfico marítimo y consolidar esta actividad productora de riqueza y desarrollo.

Con la globalización y los tratados de comercio internacional, el intercambio entre países se ha incrementado de manera acelerada incluyendo el relevante caso de México. Derivado de lo anterior, la actividad comercial portuaria contribuye de manera significativa al producto interno bruto (PIB) nacional. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) los puertos contribuyen con el 12 por ciento del PIB comercial.

La evolución del tráfico marítimo mundial y de la actividad portuaria no se reduce exclusivamente al atraque y desatraque de los buques, sino que incorpora una serie compleja de servicios en espacios fuera de los recintos portuarios que no se pueden obviar. El puerto es una realidad multifuncional con importantes efectos sobre la vida de las ciudades y municipios en donde se encuentran ubicados. Es claro que en el transporte marítimo de mercancías se ha pasado del concepto “Puerto a Puerto” hacia el concepto “Puerta a Puerta” lo que implica la necesidad de contar con zonas amplias aledañas al puerto en sí, en donde ubicar infraestructura de almacenaje, consolidación transporte intermodal y servicios conexos, que terminan ubicándose dentro de zonas urbanas, por lo que en definitiva los estados y municipios en donde se ubica la actividad portuaria resienten en gran medida, afectaciones a la convivencia urbana y al medio ambiente.

El objetivo general de la presente iniciativa es apoyar a los estados y municipios en donde se desarrolla actividad comercial portuaria, para que a través del cobro de un derecho especial se constituya un fondo capaz de incrementar las capacidades financieras de los entidades mencionadas para mejorar la infraestructura urbana de las ciudades, así como instrumentar acciones de conservación y rehabilitación del medio ambiente mejorando sustancialmente la relación Puerto-Ciudad y facilitando dos apoyos principales: a corto plazo, mitigar los efectos colaterales negativos que la actividad portuaria ha venido generando sobre la ciudad y, a largo plazo, la generación de las condiciones necesarias para la planeación de un crecimiento y desarrollo armónico de ambos espacios.

Medidas como construcción, modernización y rehabilitación de calles y avenidas, alumbrado público, sistemas de transporte de personas y mercancías, canales pluviales,

drenaje, obras de mejoramiento de la fisonomía urbana, zonas de amortiguamiento, rescate y rehabilitación de cuerpos de agua, reforestación y rehabilitación de espacios verdes, etcétera, son obras que apoyan el mejoramiento de la movilidad urbana y el medio ambiente, lo cual permitirá elevar la calidad de vida de los habitantes y el nivel competitivo de los puertos mexicanos.

La presente iniciativa tiene como propósito establecer los mecanismos y procedimientos para la creación del Fondo de Infraestructura y Mejoramiento Ambiental para estados y municipios, así como los lineamientos y reglas de operación que regirán a los comités de desarrollo regional de las zonas portuarias para la aplicación eficiente, oportuna y comprometida de los recursos captados por dicho fondo.

El Fondo de Infraestructura y Mejoramiento Ambiental para Estados y Municipios se constituirá con el 100 por ciento de la recaudación del pago de los derechos portuarios a que hace mención la presente iniciativa, creando un fideicomiso con la banca de desarrollo para que actúe como mandatario bajo la supervisión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), quien en su carácter de autoridad superior controlará y verificará la correcta aplicación de los recursos, pudiendo solicitar a la entidad federativa o municipio la información que requiera.

Para el cumplimiento del objeto del fondo portuario, se formarán comités de desarrollo regional para las zonas portuarias, el cual será un órgano colegiado encargado de integrar y definir la aplicación de los recursos del fondo, su integración será la siguiente: el titular de la SCT o un representante del mismo, un representante de la entidad federativa, un representante de los municipios con actividad portuaria, un representante de las empresas portuarias con actividades en la entidad, un representante de las organizaciones ciudadanas o agrupaciones civiles y un secretario de actas nombrado por la SCT con voz pero sin voto.

El Comité sesionará en algún municipio que forme parte de la entidad federativa en donde opere, será presidido por el titular de la SCT o su representante, deliberará de manera ordinaria cada 3 meses con la mayoría de sus integrantes y siendo obligatoria la presencia del presidente del mismo. Las resoluciones del comité se emitirán por mayoría de votos de los miembros presentes aprobándose de esta manera la aplicación del recurso, una vez hecho lo anterior la SCT girará instrucciones al Banco de Desarrollo que actúe como fiduciario para la liberación de recursos, los cuales se ministrarán trimestralmente según el avance de la obra.

La determinación de los montos que deberá considerarse como fondo repartible del total nacional, se determinará con la información estadística que de conformidad a los Artículos 16, fracción XII, y Artículo 40, fracción XI, de la Ley de Puertos proporcione la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Al no requerirse de autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el cobro de los aprovechamientos, será la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la responsable del cobro de dichos recursos.

Por lo anteriormente expuesto, y con base en el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de expedición de leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios, se somete a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se adicionan los artículos 203-Bis, 203-Ter, 203-Quáter y 203-Quintus; y se reforman los artículos 204-A y 205 de la Ley Federal de Derechos**

**Artículo Único.** Se adicionan los artículos 203-Bis, 203-Ter, 203-Quáter y 203-Quintus; y se reforman los artículos 204-A y 205 de la Ley Federal de Derechos, para quedar como a continuación se presenta:

#### **Capítulo III Puerto y Atraque**

#### **Artículo 203.- (...)**

**Artículo 203-Bis.- Las personas físicas o morales que sean propietarias, remitentes o destinatarias de bienes que para su importación o exportación utilizan puertos marítimos federales, estatales o privados, pagarán el derecho especial sobre puertos por cada tonelada o fracción de carga conforme a las siguientes cuotas:**

##### **I. Mercancías de exportación \$10.00**

##### **II. Mercancía de Importación \$10.00**

**El derecho especial sobre puertos a que se refiere la fracción I de este artículo se pagará dentro de los 5 días siguientes a aquel en que se presente a las autoridades aduaneras el pedimento de exportación, mientras el derecho a que se refiere la fracción II del mismo artículo**

lo se pagará dentro de los 5 días siguientes a aquel en que se realice la descarga de las mercancías correspondientes a cada conocimiento de embarque.

El pago de derechos señalados en este artículo se efectuará con independencia de los pagos de otros derechos sobre puertos que en su caso procedan de acuerdo a esta ley.

**Artículo 203-Ter.** El Fondo de Infraestructura y Mejoramiento Ambiental de Estados y Municipios Portuarios se integrará con los recursos por derechos especiales sobre puertos a que se refiere el Artículo 203-Bis de esta Ley y deberán ser empleados en inversión física en obras de infraestructura urbana y de mejoramiento ambiental incluyendo de manera enunciativa pero no limitativa los siguientes rubros:

**I.** Construcción, modernización y rehabilitación de calles y avenidas, alumbrado público, sistemas de transporte de personas, canales pluviales, drenaje, obras de mejoramiento de la fisonomía urbana, zonas de amortiguamiento, rescate y rehabilitación de cuerpos de agua, reforestación y rehabilitación de espacios verdes, etcétera.

**II.** Las demás que a juicio del comité de infraestructura y mejoramiento ambiental consideren necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Fondo de Infraestructura y Mejoramiento Ambiental de Estados y Municipios Portuarios.

**Artículo 203-Quárter.** Para aplicar los recursos del Fondo de Infraestructura y Mejoramiento Ambiental de Estados y Municipios Portuarios, se conformará en cada entidad federativa un Comité de Infraestructura y Mejoramiento Ambiental, el cual estará integrado por un representante de la Administración Pública Federal, en este caso, por parte del titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien lo presidirá; un representante común de las empresas portuarias con actividades en la entidad; un representante de la entidad federativa; un representante común de los municipios con actividad portuaria; un representante común de las organizaciones ciudadanas o agrupaciones civiles y un secretario de actas nombrado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con voz pero sin voto.

**Artículo 203-Quintus.** Con periodicidad trimestral, las entidades federativas deberán publicar entre otros me-

dios, a través de su página oficial de internet y entregar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información relativa a los montos que reciban, el ejercicio y destino del Fondo de Infraestructura y Mejoramiento Ambiental de Estados y Municipios Portuarios desagregándola en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

**Artículo 204-A.** La totalidad de los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos, salvo lo manifestado en el artículo 203-Bis, señalados en el presente capítulo, se destinarán al fondo de desarrollo de la Marina Mercante Mexicana.

**Artículo 205.-** Los derechos a que se refiere este capítulo, salvo lo manifestado en el artículo 203-Bis, no se causarán cuando el uso o aprovechamiento del puerto de que se trata hayan sido concesionados a un administrador portuario.

### Transitorios

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.—  
Diputados y diputadas: **Virgilio Mendoza Amezcua**, Cesáreo Jorge Márquez Alvarado, Eloisa Chavarrias Barajas, Jesús Sesma Suárez (rúbricas).»

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres: Gracias, diputado Mendoza. Túrnese a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para dictamen.**

Sonido en la curul del diputado Garza Treviño. Adelante, diputado.

**El diputado Francisco Javier Pinto Torres (desde la curul):** Presidenta.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Sonido en la curul del diputado Pinto Torres. Adelante, diputado.

**El diputado Francisco Javier Pinto Torres (desde la curul):** Gracias, presidenta. Nada más solicitarle de la manera más atenta si le pregunta al compañero diputado Virgilio Mendoza si nos da su anuencia para suscribir tan importante iniciativa para todos los puertos, y sobre todo de donde provengo, que es uno de ellos, que es Manzanillo.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** ¿Diputado Mendoza está de acuerdo? Ha manifestado su anuencia, por lo cual se encontrará aquí en la Secretaría para su adhesión. Gracias, diputado Pinto.

**La diputada María Luisa Beltrán Reyes** (desde la curul): Presidenta.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Sonido en la curul de la diputada María Luisa Beltrán.

**La diputada María Luisa Beltrán Reyes** (desde la curul): De igual manera, presidenta, preguntarle al diputado Virgilio si me permite suscribir su iniciativa.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Diputado Virgilio Mendoza, si está de acuerdo.

**El diputado Virgilio Mendoza Amezcua** (desde la curul): Sí, presidenta.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** También está de acuerdo y está aquí a su disposición.

---

## LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

---

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Tiene ahora la palabra por cinco minutos el diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 48 de la Ley General de Educación.

**El diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez:** Con su venia, presidenta. Desde esta que es la máxima tribuna del país quiero manifestar mi rechazo y completa indignación ante la represión que vivieron maestros y maestras en el estado de Chiapas en pasados días. Sólo en las dictaduras se utiliza la represión y los golpes y la violencia para intentar callar aquellas voces disidentes al gobierno, y no en los gobiernos democráticos.

Estimados diputados y diputadas, por más de tres años el gobierno federal y sus aliados se han empeñado en defender lo indefendible, una reforma educativa hueca y falaz, que en opinión no sólo de grandes frentes de lucha magisterial, sino de reconocidos expertos en la materia, no ha he-

cho más que vulnerar los derechos de los maestros y trabajadores de la educación.

Sin embargo pese a la naturaleza perniciosa de las disposiciones incluidas en la reforma educativa, lo cierto es que esta ha servido para hacer pública, quizás como nunca antes, la grave crisis institucional que enfrenta el sistema educativo en México.

Hoy, luego de la realización de foros, movilizaciones sindicales, extensa cobertura mediática, discursos oficialistas, múltiples textos en la materia y espacios de debate magisterial, ciudadano y estudiantil, somos conscientes de la magnitud del problema educativo en nuestro país. Dicha problemática no sólo atañe a la, sino que abarca temas tan amplios como la pertinencia del modelo pedagógico vigente, la transparencia y rendición de cuentas por parte de directivos y autoridades institucionales.

La creación y mejoramiento de infraestructura educativa, la democratización de la vida escolar, etcétera. Se trata, pues, de un problema estructural que exige la implementación de soluciones integrales, y no la aplicación de reformas laborales regresivas y autoritarias.

Tan ridícula es esta reforma, que hace sólo algunos días el secretario de Educación, Aurelio Nuño, anunció que la convocatoria para concursar por plazas de educación básica estará abierta, a cualquier persona con título de licenciatura.

Un hecho como éste amenaza el proyecto de las normales y normales rurales, que son piedra angular en la construcción del Estado mexicano, enfrentando a universitarios y normalistas en una situación de competencia laboral. Secretario Nuño, los tiempos no están como para sacarse cosas de la manga, para ser docente, hay que tener vocación.

Una reflexión seria de auténtica sobre las carencias y desafíos que enfrenta la educación en México debería incluir como elemento central del debate, el cuestionamiento de los esquemas actuales de los planes de estudios y contenidos curriculares al que son objeto millones de jóvenes en el país.

En la sociedad de la información marcada por las revoluciones tecnológicas y la ruptura de los viejos modelos pedagógico-didácticos, las y los jóvenes nos hemos vuelto capaces de gestionar con independencia nuestro propio desarrollo intelectual.

Sin embargo, nuestro papel en la definición de los contenidos curriculares sigue siendo inexistente. Nuestra incidencia en la vida escolar se restringe a la participación en comités y consejos estudiantiles que para colmo suelen ser manipulados por las autoridades educativas.

En un contexto así, no debe sorprendernos que los estudiantes se sientan ajenos a lo que sucede dentro y fuera del aula convirtiéndose en extraños ante una estrategia educativa de la que son objeto y nunca forman parte. Una situación así no hace más que agudizar la de por sí alarmante crisis del sistema educativo mexicano.

En México, como en el mundo, jóvenes y juventudes reclamamos que se nos deje de tratar como ciudadanos de segunda, y que en cambio, nos reconozca como actores centrales de los procesos históricos y educativos nacionales, como un sector social dinámico, creativo y bien preparado, no gracias al sistema educativo caduco que se vincula en la escuela, sino nuestra iniciativa y esfuerzos cotidianos con los que buscamos insertarnos a través de nuevas herramientas digitales e informáticas, propuestas pedagógicas de vanguardia y amplias redes de conocimiento compartido con éxito en el mundo.

Por todo lo anterior, presento a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 48 de la Ley General de Educación, en materia de participación y consulta estudiantil para la conformación de los contenidos curriculares y la determinación del modelo educativo del que educandos y educandas deben ser sujetos, nunca objetos. Que esta propuesta sea considerada un paso más rumbo a la urgente reivindicación del aula como el árbitro de la intolerancia tecnócrata. Es cuanto, señora presidenta.

«Iniciativa que reforma el artículo 48 de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, diputado federal de la LXIII Legislatura de la Honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2o. de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

Pese a la naturaleza perniciosa de las disposiciones emanadas de la reforma educativa promulgada hace más de tres años, que en opinión no sólo de grandes frentes de lucha sindical sino de reconocidos expertos en la materia, no hace más que vulnerar los derechos de los maestros y trabajadores de la educación, lo cierto es que ha servido para poner a la luz pública la grave crisis institucional que enfrenta el sistema educativo en México. Hoy somos conscientes de la problemática de la educación en México, que lejos de preocupar sólo a la profesionalización de los educadores, abarca temas tan amplios como la pertinencia del modelo pedagógico vigente, la transparencia y rendición de cuentas por parte de directivos y autoridades institucionales, la creación y mejoramiento de infraestructura educativa, la democratización de la vida escolar, etcétera. Se trata pues de un problema sistémico que exige la implementación de soluciones integrales y no la aplicación de reformas laborales regresivas y autoritarias.

Bajo esta premisa, uno de los temas que han despertado mayor interés entre diversos sectores de la academia y la ciudadanía ha sido el de los planes de estudio y los contenidos curriculares. De hecho, ambos temas han sido objeto de permanente análisis y debate en el proceso de conformación de la agenda educativa nacional y por ende, han debido enfrentar diversos ajustes a lo largo de su evolución histórica. La existencia paralela de modelos educativos distintos, cada uno cimentado en marcos teóricos específicos, ha permitido que el concepto de currículo sea caracterizado por una marcada polisemia. Por ello es importante partir del reconocimiento de la existencia de múltiples posturas que contribuyen, cada una en su medida, en la comprensión e interpretación del significado del currículo y de sus implicaciones en la educación.

Si bien se ha desarrollado un abundante cuerpo de estudios conceptuales, teóricos y metodológicos sobre las alternativas posibles en los contenidos y estrategias de impartición y/o apropiación del currículo, a veces asumiéndolo como la selección de un índice de contenidos por asignatura, otras como la transmisión de técnicas y herramientas para facilitar el aprendizaje, y otras más como una estructura social de experiencias e interacciones seleccionadas en virtud de su función educativa lo cierto es que se ha eludido la formulación crítica de iniciativas por parte de sus propios ac-

tores, llamados también sujetos del currículo, en el diseño e implementación de las propuestas curriculares. Esto es especialmente cierto para los estudiantes, cuya opinión en la determinación de la educación que reciben ha sido despreciada y sistemáticamente descartada por las autoridades educativas, arguyendo y reproduciendo el estereotipo de la supuesta inmadurez, ignorancia y falta de preparación que les distingue y que hoy, situados en la era informática de la que son parte, carece de toda vigencia.

El problema sobre la participación o no del estudiante en el currículo reviste especial importancia en la educación superior, en tanto que este nivel representa la cristalización de un largo proceso de formación básica y preparatoria que presumiblemente ha dotado al educando de las capacidades y conocimientos necesarios para tener una comprensión más o menos sofisticada del mundo que le rodea. Paralelamente, la sociedad de la información, las revoluciones tecnológicas y pedagógico-didácticas han hecho posible que a esa edad, las y los jóvenes sean capaces de gestionar con independencia su propio desarrollo intelectual. Sin embargo, su papel en la conformación de los contenidos curriculares continúa siendo nulo o mínimo en el mejor de los casos. Su incidencia en la vida escolar se restringe a la participación en comités y consejos estudiantiles que suelen estar cooptados o son manipulados por la autoridad educativa, así como la organización de eventos culturales, artísticos o académicos que pese a carecer de validez curricular a menudo son más valiosas para la formación de los estudiantes que muchos de los cursos que reciben de forma cotidiana.

En la actualidad, la mayor parte de la educación superior que se imparte en México centra su atención alrededor de objetivos curriculares, sin que la figura de los docentes y menos aún los educandos destaquen como elementos o factores centrales del proceso de aprendizaje. Se trata pues de un modelo que busca, desde una interpretación rígida, lineal y unívoca de los contenidos escolares y su relevancia, imbuir de un catálogo de conocimientos disciplinares a los estudiantes, confiando en que los cambios significativos en las pautas de reflexión, análisis y conducta de los estudiantes se producirán subsecuentemente. Así, desde una perspectiva adultocéntrica o especialocéntrica (que privilegia la mirada del adulto o el especialista), el modelo educativo se reduce sólo a la transmisión de contenidos seleccionados con base en intereses parciales, sin que la opinión de los estudiantes sea relevante en el proceso.

Por siglos, este modelo se ha mantenido como la única vía posible para la impartición de una educación de calidad.

Esto se ha debido en parte a la legitimación que le ha brindado estar fundamentada en los principios de la razón ilustrada y amplios consensos técnico-científicos emanados de la modernidad. Además, se trata de un modelo que, a su momento, respondió adecuadamente con las exigencias operativas del viejo sistema capitalista industrial. Sin embargo, las nuevas condiciones económicas, políticas y socioculturales que ha impuesto a nuestras sociedades la era de la información, el neoliberalismo y las revoluciones tecnológicas ponen en entredicho su vigencia. Muchos postulados científicos hoy están siendo puestos a revisión y debate y un importante cúmulo de expertos sugiere centrar la atención en el fortalecimiento de la libre determinación intelectual de los educandos.

Una de las mejores evidencias de la crisis de este modelo educativo se observa al evaluar las altas tasas de deserción escolar que existen a nivel medio superior y superior en México. A diferencia de lo que sucede en educación básica, en donde las tasas de deserción en primaria y secundaria son apenas de un 0.7% y 5.3% respectivamente, en la educación media superior la tasa escala hasta alcanzar un 14.4%, mientras que en la educación superior la cifra experimenta su incremento más drástico, colocándose en un escandaloso 75%. Estudiosos del fenómeno de deserción han señalado que esto se debe, en parte, a que las instituciones de educación superior no han sabido cumplir con las expectativas de las y los jóvenes, quienes además de sentirse poco identificados con sus carreras, ven en la universidad no más que el tránsito obligatorio de validación social que ni les asegura progreso económico ni desarrollo intelectual. Pese a ello, el sistema universitario y las autoridades públicas no asumen su responsabilidad y dejan la carga de ese fracaso a los alumnos y sus familias.

### Argumentación

Hoy por hoy, el grueso de las instituciones de educación media superior y superior en México siguen estando inmersas en un modelo pedagógico tradicional cuyo paradigma es de corte técnico y bancaria, en donde las propuestas curriculares se conciben sólo como documentos compuestos por un catálogo de contenidos dictado por autoridades distantes de los espacios en donde tiene lugar la práctica educativa y de las experiencias de conocimiento cotidianas que experimenta el estudiantado. Se trata de un modelo en donde las decisiones sobre la organización de la enseñanza obedecen a un sistema burocrático y gerencial, y en donde el maestro es visto apenas como un transmisor de conocimientos, dictador de clases y reproductor de saberes.

Al insistir con un modelo como éste, estático, mecanicista e incapaz de incluir la opinión de los estudiantes, no se está haciendo más que desaprovechar el potencial del bono demográfico mexicano, compuesto por más de 11 millones 200 mil jóvenes entre 15 y 19 años, por más de 3 millones 800 mil universitarios y más de 3 millones 400 mil alumnos de nivel medio superior. Un bono del que si bien se ha destacado su capacidad productiva, sigue sin mencionarse con suficiente esmero cómo a diferencia de fenómenos demográficos previos, éste está compuesto por generaciones que han gozado de un acceso inédito a la información y la comunicación, por lo que buena parte de su formación se ha llevado a cabo en los márgenes del sistema educativo formal.

En ese contexto, para muchos es claro que una de las más importantes demandas enarboladas por las juventudes de México y el mundo es que se supere su identificación como una ciudadanía de segunda clase, y que en cambio, se les reconozca como actores centrales de los procesos históricos y educativos, como un sector social dinámico, creativo y bien preparado, no gracias a los modelos educativos caducos que les aguardan en sus escuelas, sino por su iniciativa y esfuerzos cotidianos con los que buscan insertarse, a través de nuevas herramientas digitales e informáticas, propuestas pedagógicas de vanguardia y amplias redes de conocimiento compartido, con éxito en el mundo.

La presente iniciativa es fruto de tales condiciones y de la presión que numerosas agrupaciones de jóvenes han hecho para conseguir mejores espacios y mayores facultades para la gestión de su propio desarrollo emocional, intelectual, ético y espiritual. Siendo el ámbito escolar uno de sus más importantes preocupaciones, parece no más que pertinente comenzar actuando en dicho sector. En ese tenor, se propone que la formulación, diseño e implementación de programas y planes de estudio estén caracterizados por la participación activa del estudiante, ya no asumidos como objetos de un currículo sino sujetos de la construcción de su propio conocimiento y las prácticas de enseñanza que posibiliten este tipo de formación. En suma, un proceso de construcción de los aprendizajes donde los implicados entren en juego desde una condición creativa.

La relevancia de una iniciativa como la que aquí se propone es mayúscula si se toma en consideración la apremiante necesidad de proponer una nueva agenda pedagógica y didáctica a nivel superior que lejos de reproducir modelos creados a partir de la revolución industrial, sea coherente con las exigencias, desafíos y condiciones que caracterizan

el inicio del siglo XXI, de manera que puedan incorporarse nuevas formas de comunicación en el aula, procesos de negociación de significados en la construcción del conocimiento, la revitalización del pensamiento crítico, el impulso a la capacidad creativa, el reconocimiento de las inteligencias múltiples y en última instancia, el desarrollo de una comunidad de sentido fundada en la retroalimentación de experiencias colectivas y autónomas de aprendizaje. Asimismo, la implementación de un auténticamente nuevo proyecto educativo implicaría que la lógica que orienta la transferencia al aprender, las consecuencias morales del acto de enseñar y los sentidos y significados reales que los modelos curriculares tienen para los actores y sus acciones sean objeto de un profundo examen crítico que incluya la opinión de todos los sectores vinculados a la educación.

Finalmente, cabe destacar que en una época marcada por los cambios de paradigmas, es indispensable replantear nuestra concepción sobre la educación y a partir de ello someter a controversia todas nuestras nociones sobre quiénes son y cómo se comportan las y los jóvenes estudiantes en México.

### **Fundamento legal**

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados 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 los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta Honorable Cámara la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 48 de la Ley General de Educación**

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo tercero al artículo 48 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

### **Ley General de Educación**

#### **Artículo 48...**

...

**En cuanto se refiere a la educación media superior y superior, la formulación, diseño y actualización de los**

**planes y programas de estudio corresponderá a las instituciones dedicadas a este fin, con respeto a su autonomía de gestión. Con independencia de las atribuciones de los consejos estudiantiles, las instituciones deberán establecer mecanismos de participación y consulta vinculantes, que hagan posible incorporar la opinión de los educandos en la conformación de los contenidos curriculares y, en consecuencia, en la determinación del modelo educativo del que son sujetos.**

...  
...  
...

### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 7 días del mes de abril de 2016.— Diputados: **Guillermo Rafael Santiago Rodríguez**, Daniel Adrián Sosa Carpio, Jorge Tello López (rúbricas).»

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres: Gracias, diputado Santiago. Túrnese a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen.**

---

### LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD

---

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Tiene ahora la palabra por cinco minutos el diputado Daniel Adrián Sosa Carpio, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, para presentar dos iniciativas: una con proyecto de decreto que reforma los artículos 3o. y 3 Bis de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud y proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Ley General de Educación.

**El diputado Daniel Adrián Sosa Carpio:** Con su venia, diputada presidenta. Antes de entablar la iniciativa quiero felicitar a nuestro compañero diputado, Macedonio Tamez, por su libro Política y corrupción. Felicidades, diputado.

En México vivimos rodeados de criminales ricos y profesionales pobres. Esta es la desafortunada realidad que en-

frentan día a día nuestros jóvenes. Entonces, cómo podemos convencer a las futuras generaciones de la importancia de la educación. Tal pregunta encierra uno de los principales retos al que nos enfrentamos hoy en día.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico menciona que México es uno de los países que tiene las tasas más altas de los jóvenes que ni estudian ni trabajan, mejor conocidos como ninis.

Ellos representan el 22.4 por ciento de la población entre 15 y 29 años de edad, dicho porcentaje está muy por encima del promedio mundial y contribuye a la propagación de múltiples problemas que debilitan el tejido social y, en muchos casos, llegan a facilitar la inclusión de los jóvenes en actividades delictivas.

Nuestra inversión en políticas de empleo es deficiente, no garantiza la inclusión al mercado laboral de gran parte de aquellas personas que han llegado a concluir sus estudios superiores, y mucho menos la de aquellos que cuentan con menores niveles de escolarización.

Cabe resaltar que la falta de experiencia es una de las principales causas que impide a los jóvenes obtener un empleo, ya que al terminar una carrera universitaria sus aspiraciones para ingresar al mercado laboral son limitadas, principalmente porque las empresas establecen parámetros de búsqueda con ciertos perfiles que incluyen que además del conocimiento teórico tengan experiencia práctica, siendo ésta una eterna contradicción.

Las políticas de empleo deben garantizar un desarrollo integral para los trabajadores. En este sentido, la inclusión laboral de los jóvenes enriquece el mercado laboral en medida que la innovación y el dominio de herramientas tecnológicas se hace presente.

El propósito de la presente iniciativa es establecer las bases de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, para que uno de los principales objetos de dicho organismo sea proponer al Ejecutivo federal programas especiales orientados a mejorar las condiciones de inclusión, capacitación y desarrollo laboral de la población joven de nuestro país.

Permitir a los jóvenes adentrarse en el mercado laboral es abrir puertas y generar oportunidades en un mundo donde la juventud debe ser sinónimo de energía y motivación, y no así de inexperiencia.

Compañeros diputados, soy testigo de que los jóvenes podemos lograr nuestros sueños, confíen en nuestro potencial, confíen en nuestro talento, confíen en nuestra integridad de la misma forma que el tiempo ha de confiarnos el futuro de nuestro país. Es cuanto, señora presidenta.

«Iniciativa que reforma los artículos 3o. y 3o. Bis de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, a cargo del diputado Daniel Adrián Sosa Carpio, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Daniel Adrián Sosa Carpio, integrante del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma las fracciones III y VI del artículo 3, y V del 3 Bis de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, bajo la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Datos del Inegi, establecen que hasta diciembre de 2015 la población económicamente activa estaba constituida por un total de 53,809,017 hombres y mujeres que tienen 15 años o más, mientras que 35,245,165 personas se encuentran en el rango de población no económicamente activa. Se tiene registrado que 2,240,498 personas se encuentran desocupadas, de las cuales 2,027,818 cuentan con algún tipo de experiencia laboral y 212,680 no cuentan con experiencia que les permita acceder a un empleo.

De acuerdo al Censo de Población de 2010, en México habitan 36.2 millones de entre 12 y 29 y más del 50% se encuentran en los siguientes estados: México, Ciudad de México, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato, Chiapas y Michoacán. Asimismo, las entidades de Estado de México, Veracruz, Nuevo León, Jalisco, Ciudad de México, Michoacán y Sinaloa. Estos estados concentran el 53% de jóvenes inactivos quienes se encuentran en edades de 14 a 29 años.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), menciona que México es uno de los países que tienen las tasas más altas de jóvenes que ni estudian ni trabajan (nini) pues representan el 22.4% de la población de entre 15 a 29 años de edad. Este es un porcentaje muy

elevado en comparación con el promedio de los Estados que conforman dicha Organización. Además, una desventaja que tiene México en contraste con los demás países de la OCDE, es que la inversión en políticas de empleo es deficiente, situación que desfavorece al desarrollo económico y ocasiona que no se generen las fuentes de empleo que son necesarias y que pudieran evitar el ingreso de jóvenes a las filas de la delincuencia organizada, que ven en ella la oportunidad de contar con el ingreso que de otro modo no pueden conseguir.

El Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), es la dependencia del Gobierno Federal que vela por los intereses, necesidades y derechos de los jóvenes de nuestro país, su misión es impulsar y promover el desarrollo integral de las y los jóvenes, a través del diseño, coordinación, articulación y monitoreo de la política nacional de la juventud. Asimismo, el Imjuve realiza políticas a favor de los jóvenes para otorgarles las herramientas necesarias para su desarrollo, tales como educación, salud, empleo y participación social; por ello, es imperante establecer las bases en la Ley del propio Instituto, a fin de que la inclusión laboral de los jóvenes se pueda llevar a cabo desde su etapa como estudiantes.

Cabe resaltar, que la falta de experiencia es una de las principales causas que impide a los jóvenes ingresar a un empleo, ya que al terminar una carrera universitaria sus aspiraciones para ingresar al mercado laboral son limitadas, principalmente porque las empresas establecen parámetros de búsqueda con ciertos perfiles que incluyen además del conocimiento teórico tengan experiencias prácticas.

El propósito de la presente iniciativa, es establecer las bases en la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, para que uno de los principales objetos de dicho organismo, sea proponer al Ejecutivo Federal programas especiales orientados a mejorar las condiciones de inclusión laboral de la población joven en el país.

Las políticas públicas que son ejecutadas por el Imjuve en colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social deben ofrecer los mecanismos necesarios para demostrar que el camino de la instrucción e inclusión representa una alternativa óptima para una vida prospera sin la necesidad de verse incluido en actividades criminales.

Sin lugar a dudas, la inclusión y capacitación de los jóvenes en el mercado laboral a nivel nacional, les permitirá alcanzar un desarrollo personal y profesional, al mismo tiempo

po se fomentarán mayores impulsos para el desarrollo económico de nuestro país. Asimismo, la capacitación de las personas al momento de ingresar a un empleo, permite lograr un mayor aprovechamiento y mejores resultados en los niveles de producción, generando con ello un crecimiento en las empresas y una mejor calidad en la vida de los trabajadores y de sus familias.

Además, al tener una inclusión laboral, millones de jóvenes podrán dejar a un lado la opción de incorporarse a la delincuencia para tener ingresos económicos, lo que beneficiará en gran medida a la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos en todo el territorio nacional. Por lo anterior, es que debemos llevar a cabo acciones que permitan una mayor fuente de acceso de los jóvenes al mercado laboral, propiciando con ello un mayor impulso en el desarrollo económico de nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma los artículos 3 y 3 Bis, de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud**

**Artículo Único.** Se reforman las fracciones III y VI del artículo 3, y V del 3 Bis de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, para quedar como sigue:

**Artículo 3.** El Instituto tendrá por objeto:

I...

II...

III. Proponer al Ejecutivo Federal programas especiales orientados a mejorar las condiciones de salud, **capacitación, inclusión y desarrollo laboral** y educación de los jóvenes indígenas, así como los espacios para la convivencia y recreación, sin menoscabo de las atribuciones que en estos propósitos competen a otras dependencias;

IV...

V...

VI. Promover coordinadamente con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones destinadas a mejo-

rar el nivel de vida de la juventud, así como sus expectativas sociales, económicas, culturales, **de capacitación, inclusión, desarrollo laboral** y derechos, y

VII...

**Artículo 3 Bis.** El Instituto en la definición e instrumentación de la política nacional de juventud a la que hace referencia la fracción II del artículo 3, deberá trabajar en colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social, conforme los siguientes lineamientos:

I...

II...

III...

IV...

V. Observar los criterios de integralidad y transversalidad en la ejecución de programas y acciones que procuren cubrir las necesidades básicas de los jóvenes y promover su desarrollo personal, social, **de capacitación, inclusión desarrollo laboral** y económico. Asimismo, se impulsará un federalismo institucional en la ejecución de los programas y acciones que, en su caso, se coordinen entre las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de su competencia, con los gobiernos de las entidades federativas y a través de ellos con los municipios.

VI...

VII...

### **Transitorio**

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

Dado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 31 de marzo de 2016.— Diputado **Daniel Adrián Sosa Carpio** (rúbrica).»

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres: Gracias, diputado Sosa. Túrnese a la Comisión de Juventud, para dictamen.**

## LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

**El diputado Daniel Adrián Sosa Carpio:** «Iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Daniel Adrián Sosa Carpio, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Daniel Adrián Sosa Carpio, integrante del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Ley General de Educación.

### Exposición de Motivos

De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), señalan que la matrícula de la educación primaria en los países en vías de desarrollo ha alcanzado el 91%; sin embargo 57 millones de niños siguen sin escolarizar y 103 millones de jóvenes en el mundo no tienen un nivel mínimo de alfabetización, siendo más del 60% mujeres.

El desarrollo y bienestar personal, son algunos de los beneficios que logran los individuos al contar con escolarización, estos logros se ven reflejados tanto en la disminución de la pobreza extrema, como en plantear objetivos de desarrollo más ambiciosos, tal como lo señalan datos preliminares del Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo, publicados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Asimismo, dicha organización ha señalado que la igualdad en materia de educación mejora las posibilidades de obtener empleo y propicia el crecimiento económico. En el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar 2000), 164 gobiernos se comprometieron a hacer realidad una iniciativa llamada Educación para Todos, la cual es un compromiso mundial para dar educación básica de calidad a todos los niños, jóvenes y adultos, siendo los gobiernos, los organismos de desarrollo, la sociedad civil y el sector privado los actores principales que colaboran para cumplir con los objetivos de la misma.

En el Foro Mundial de 2015, fue aprobada la “Declaración de Incheon”, la cual representa un compromiso de los países y la comunidad mundial en materia de educación a través de una agenda única y renovada para el sector educativo. Uno de los objetivos de dicha Declaración, es “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”.

Sumado a lo anterior, los participantes de la Declaratoria mencionada, se comprometieron a promover oportunidades de aprendizaje de calidad a lo largo de la vida para todos, en cualquier contexto y nivel educativo, incluyendo un mayor acceso en condiciones de igualdad a la enseñanza, formación técnica y profesional de calidad a la educación superior y a la investigación.

En México, datos del INEGI señalan que en 2010, el grado promedio de escolaridad era de 8.6 grados, lo que equivale a poco más del segundo año de secundaria; mientras que, para el año 2015 los habitantes de 15 años y más, ya contaban con 9.1 grados de escolaridad en promedio, lo que es equivalente al primer año de la preparatoria.

A nivel nacional, los estados de Ciudad de México, Nuevo León, Sonora, Baja California Sur y Coahuila, encabezan la lista de las entidades con mejor promedio de escolaridad de la población de 15 años y más: por el contrario, Veracruz, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas se encuentran en los últimos lugares.

Por su parte, el Sistema Educativo Nacional, señala que en el ciclo escolar 2013-2014 la matrícula de alumnos que se encontraban estudiando la secundaria, era un total de 6 millones 571,858; mientras que a nivel medio superior la matricular era de 4 millones 682 336 alumnos, casi 2 millones menos de personas en comparación con el nivel anterior.

En el año 2012 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reformó el artículo tercero constitucional para establecer la educación media superior como obligatoria. En este sentido, es importante armonizar las Leyes Federales con nuestra Carta Magna a fin de brindar todas herramientas jurídicas necesarias para que la actuación de las autoridades no se vea limitada y permita la generación de políticas públicas que garanticen el acceso a la educación media superior.

La pluralidad de ordenamientos normativos crea la posibilidad de disparidades entre los mismos. Por ello, la armo-

nización normativa facilita el cumplimiento de las disposiciones generando así un efecto positivo en el orden jurídico y social; ya que reduce la cantidad de problemas que involucran la diferencia entre las Leyes.

La coordinación para la aplicación de la norma permite que las reglas, valores, principios y actitudes de las instituciones públicas interactúen en armonía de forma regular y ordenada para la consecución de los fines que les están atribuidos constitucionalmente.

Toda vez que nuestro país ha suscrito acuerdos internacionales y que éstos de acuerdo al artículo 133 Constitucional son considerados Ley Suprema de toda la Unión, es indispensable mantener la armonización de las Leyes Generales con las reformas constitucionales en todo momento. A fin de que exista una coherencia indiscutible y que señale las obligaciones que deberán ser acatadas de ahora y en adelante.

La unificación de criterios legislativos no da pie a interpretaciones diversas, y permite a las entidades federativas realizar las adecuaciones a sus reglamentos y leyes orgánicas bajo los mismos lineamientos. Asimismo, permite implementar acciones que ayuden a satisfacer el interés común y la coordinación para la aplicación viable de la norma.

Por lo anterior, como diputados debemos llevar a cabo acciones legislativas que permitan encaminar a la población a tener un mayor nivel educativo, permitiendo a los mexicanos contar con mejores habilidades, generando con ello sinergias que deriven en un bienestar social y un mayor desarrollo para nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que modifica el artículo 4 de la Ley General de Educación**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 4 para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 4o.** Todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y **la media superior.**

...

### **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 14 de abril de 2016.— Diputado **Daniel Adrián Sosa Carpio** (rúbrica).»

### **La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres: Túrnese a la Comisión de Educación y Servicios Educativos, para dictamen.**

Saludamos la presencia de la Asociación Civil FECCEM, del municipio de la Paz, invitados por el diputado Andrés Aguirre Romero, del distrito 39 del estado de México, así como de estudiantes de la carrera de derecho, del ITESO Tlaquepaque, invitados por la diputada Sofía González Torres. Sean ustedes muy bienvenidos a esta Cámara.

---

### **LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD**

---

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Tiene la palabra ahora, por cinco minutos, el diputado Mariano Lara Salazar, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

**El diputado Mariano Lara Salazar:** Con el permiso de la Presidencia. Compañeras y compañeros diputados, en Nueva Alianza reconocemos a los jóvenes como agentes estratégicos del desarrollo nacional. Desde nuestra conformación hemos impulsado su participación en la vida económica, política y social de México. Sabemos que son ellos quienes estarán en posición de hacer realidad los cambios que el país necesita para dar paso hacia una nación en constante crecimiento.

Con esa convicción y principios, someto a consideración de este pleno la iniciativa que reforma las fracciones I y XII del artículo 4 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, con el objeto de mejorar las condiciones y calidad del trabajo de los jóvenes en su primer empleo.

El lento crecimiento económico de México y un mercado laboral estrecho han propiciado que los jóvenes, incluso los

que cuentan con instrucción académica competente, tengan cada vez mayores dificultades para conseguir un trabajo bien remunerado.

En México viven más de 37 millones de jóvenes. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, al cierre del año pasado había 2 millones 300 mil mexicanos desempleados, de los cuales el 8.7 por ciento eran jóvenes entre 15 y 24 años de edad, lo que significa que cuatro de cada 10 jóvenes mexicanos actualmente no tienen empleo.

Una de las principales problemáticas que enfrenta en su ingreso al campo laboral es la falta de experiencia, pues el 80 por ciento de las ofertas laborales en México exige una experiencia laboral previa.

Sin duda este es un escenario desalentador para millones de jóvenes, quienes no tienen garantizado su derecho humano a un trabajo digno y bien remunerado, en muchos casos carecen de oportunidades para estudiar y están expuestos a la inseguridad y a la violencia, por lo que se ven empujados hacia una vida de carencias e incertidumbre.

Una gran mayoría recurre al empleo informal, casi el 70 por ciento de los jóvenes mexicanos que trabajan lo hacen en el sector informal.

Si bien desde el Programa Nacional de la Juventud, Projuventud 2014-2018, se han diseñado propuestas tendientes a mejorar la calidad de vida en la población juvenil, los esfuerzos no han sido suficientes. La realidad es que la mayoría de estos programas que promueve el primer empleo para los jóvenes lo hacen a través de convenios con empresas que tan sólo pueden ofrecer puestos que no permiten perfeccionar las habilidades profesionales en un nivel práctico, sobre todo, de quienes cuentan con preparación universitaria.

Sin duda, es una juventud a la que no le estamos permitiendo tener grandes expectativas debido a la realidad económica y social en la que vivimos. En Nueva Alianza reafirmamos nuestro compromiso con la juventud mexicana, en ese sentido consideramos imprescindible frenar las desigualdades que enfrentan los jóvenes ante la falta de oportunidades de trabajo, de lo contrario sólo aumentaremos las tensiones sociales existentes, elevando los niveles de quienes ni estudian ni trabajan.

Las reformas que proponemos buscan que los programas que promueven el primer empleo contribuyan a la obten-

ción de un trabajo digno dentro del sector formal, acorde a la preparación académica de cada uno de los jóvenes.

Es decir, empleo donde se respete plenamente la dignidad humana del trabajador, en los que no exista discriminación por ninguna circunstancia y que den acceso a la seguridad social, a un salario digno, capacitación continua, así como que respeten los derechos colectivos y que brinden condiciones óptimas de seguridad, higiene para su realización.

Todo esto requiere proyectos integrales en los que participen empleadores, gobiernos e instituciones educativas, a fin de ofrecer mejores condiciones formativas y profesionales que permitan aprovechar las habilidades y conocimientos, así como el potencial de la fuerza de trabajo de millones de jóvenes mexicanos.

Compañeras y compañeros, como legisladores y como sociedad, debemos ofrecer a los jóvenes las oportunidades suficientes para que sean capaces de enfrentar los retos de un mundo en constante transformación.

En Nueva Alianza estamos convencidos de que crear más y mejores empleos se traducirá en beneficios tangibles en la sociedad. Para Nueva Alianza la apuesta es por los jóvenes. Por su atención y apoyo, muchas gracias. Es cuanto, presidenta.

«Iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, a cargo del diputado Mariano Lara Salazar, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

El que suscribe, Mariano Lara Salazar, diputado integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza en la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con lo establecido por los artículos 6, fracción I, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma las fracciones I y XII del artículo 4 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, al tenor del siguiente:

### **Planteamiento del problema**

La crisis del empleo representa uno de los grandes problemas que enfrentan las naciones de todo el mundo. Tal situación ha sido generada por diversos factores como la glo-

balización y la innovación tecnológica, la subcontratación y la extranjerización, la declinación de la calidad de los empleos disponibles y los cambios en la economía mundial que alteran las estructuras de los mercados laborales.

La falta de empleo que actualmente padecen los jóvenes mexicanos motiva la realización de la presente iniciativa, particularmente en todo lo relacionado con la obtención de un primer empleo o trabajo digno. Desde la óptica de que un trabajo digno, según lo establece el artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo, es aquel en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador, en el que no existe discriminación por ninguna circunstancia, en el que se tenga acceso a la seguridad social, se perciba un salario remunerador, se reciba capacitación continua, se respeten los derechos colectivos y que cuente con condiciones óptimas de seguridad e higiene para su realización.<sup>1</sup> Para ello, pretendemos promover la obtención de mejores condiciones de trabajo respecto al primer empleo de nuestros jóvenes.

Los últimos informes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señalan que los datos finales de desempleo en 2015, a nivel mundial, fueron calculados en 197,1 millones de personas, y que para 2016 está previsto que aumente en alrededor de 2,3 millones, para situarse en 199,4 millones, siendo probable que otros 1,1 millones de desempleados se agreguen a la cifra para el 2017.<sup>2</sup>

En México, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) reporta que al cierre del año pasado había 2 millones 306 mil mexicanos desempleados, de los cuales el 8.7 por ciento son jóvenes entre 15 y 24 años, lo que equivale a que cuatro de cada 10 jóvenes mexicanos no tiene trabajo.<sup>3</sup>

### **Argumentos que sustentan la iniciativa**

La problemática de la falta de creación de empleos se ha convertido en uno de los temas clave de debate en las reuniones anuales del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional; la falta de estabilidad en el contexto económico, asociado con la volatilidad de los flujos de capital y la persistente disfunción de los mercados financieros, ha generado que las empresas desincentiven sus inversiones afectando a la creación de empleos.

La Organización Internacional del Trabajo señaló en el pasado mes de enero de 2016, que si bien se ha registrado una disminución en las tasas de pobreza, la tasa de descenso del número de trabajadores pobres en las economías en desa-

rollo se ha ralentizado y el empleo vulnerable aún representa más de 46 por ciento del total del empleo a nivel mundial, afectando alrededor de mil quinientos millones de personas,<sup>4</sup> situación que aun cuando alienta la recuperación de los mercados económicos de los países, no abona para la solución de la crisis del empleo.

El desempleo juvenil es alto en la mayoría de las regiones que componen nuestro país, situación que obliga a nuestros jóvenes a tener que aceptar empleos mal remunerados o peor aún, los obliga a recurrir al empleo informal, mismo que se caracteriza por la baja productividad, bajos salarios y ninguna protección social.

El gobierno actual se ha fijado como propósito crear oportunidades y condiciones para garantizar el ejercicio de los derechos y de la ciudadanía de las personas jóvenes, el desarrollo de sus potencialidades y su aporte al desarrollo nacional. Para ello, el ProJuventud 2014-2018<sup>5</sup> define como concepto rector la participación que busca reconocer la capacidad de acción y propuesta de las y los jóvenes, tanto en lo individual como a través de sus organizaciones, legalmente constituidas o no. Con esta orientación, uno de los principales propósitos del ProJuventud 2014-2018 ha sido sumar esfuerzos y avanzar en el diseño de propuestas integrales que permitan materializar el mejoramiento de la calidad de vida de la población juvenil; sin embargo, los esfuerzos no han sido suficientes para alcanzar sus objetivos.

Aunado a lo anterior, resulta imprescindible mencionar la problemática que presenta para los jóvenes conseguir “el primer empleo”, ya que deben enfrentar muchos más obstáculos para ingresar al mercado laboral. Uno de los principales es la falta de experiencia con la que egresan los jóvenes de la universidad, cuando el 80 por ciento de las ofertas laborales en México exige experiencia previa.

Existen programas a nivel local que promueven algunos institutos de la juventud<sup>6</sup> respecto del primer empleo para los jóvenes, los cuales realizan convenios con diferentes empresas, a fin de vincular a los jóvenes con la oferta de trabajo; sin embargo, los empleos a los que se puede aspirar son los siguientes: ayudantes de pizzería, vendedores de servicios en centros comerciales, operadores telefónicos, vendedores de mostrador en tiendas departamentales o vendedores de comida rápida, asistentes en cines y ejecutivos de cobranza vía telefónica, por mencionar algunos de los puestos ofertados, y aun cuando la realización de los trabajos mencionados, bajo ninguna circunstancia es menoscabable, dichos trabajos no permiten perfeccionar sus

habilidades profesionales a nivel práctico, sobre todo de quienes cuentan con preparación universitaria.

La situación económica que actualmente impera en nuestro país obliga a muchos mexicanos a incorporarse al esquema productivo a muy temprana edad, lo que agudiza el problema de los jóvenes en busca de empleo ligado con su edad, ya que muchas empresas no contratan a trabajadores menores de 16 años, debido a las restricciones legales. La población menor de 18 años sólo puede emplearse en trabajos temporales, de tiempo parcial o estacional o en pequeñas empresas de propiedad familiar, reduciendo su posibilidad laboral en actividades como niñera o niñero de niños pequeños, o de mascotas, *caddy* de golf, asistente de hogar y jardín o maestros de alguna materia escolar que dominan.

El panorama del empleo para los jóvenes es desolador, por ello, es necesario sumar mayores esfuerzos, a efecto de promover convenios con empresas públicas y privadas que puedan apoyar el trabajo juvenil de manera seria, ofertando más y mejores oportunidades de empleo formal y digno, el cual permita aprovechar las habilidades, conocimientos y el potencial de fuerza de trabajo que representan miles de jóvenes mexicanos y, consecuentemente, materializar el mejoramiento de la calidad de vida de la población juvenil.

Los trabajos que actualmente se ofertan como primer empleo para los jóvenes no contribuyen a la obtención de experiencia y desarrollo de sus competencias laborales, y tampoco logran una vinculación laboral. Por ello, resulta imprescindible ampliar las alternativas de contratación en el sector formal.

La propuesta de reforma a las fracciones I y XII del artículo 4 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud pretende impulsar acciones para la adopción de una cultura de trabajo digno en favor de la juventud, promoviendo mejorar las condiciones de calidad en el trabajo respecto al primer empleo.

En México viven más de 37 millones de jóvenes,<sup>7</sup> por lo que resulta fundamental la implementación de acciones que permitan subsanar las desventajas que en materia de desempleo enfrentan los jóvenes, *situación que se pretende alcanzar con las adiciones que plantea la presente iniciativa, al establecer en la Ley que se diseñarán, implementarán y ejecutarán programas para la primera colocación laboral, mismos que deberán contribuir en la*

*obtención de un trabajo digno dentro del sector formal acorde con su preparación académica, lo cual se logrará mediante la operación de proyectos estratégicos que articulen la efectiva coordinación transversal e intergubernamental a nivel nacional, entre los distintos órdenes de gobierno.*

A casi ocho años del inicio de la crisis mundial, muchos son los jóvenes que aún no tienen trabajo. Por ello, los exhorto a emprender acciones urgentes para estimular las oportunidades de empleo. Resulta imprescindible detener las desigualdades que enfrentan los jóvenes ante la falta de oportunidades de trabajo, de lo contrario, sólo aumentaremos las tensiones sociales existentes, elevando los niveles de quienes “ni estudian, ni trabajan”.

En Nueva Alianza estamos convencidos de que México requiere promover un enfoque político desde la perspectiva de la juventud, misma que debe reflejarse en políticas públicas sobre empleo juvenil, emprendimiento y la reactivación del mercado laboral, con la finalidad de impulsar nuestro crecimiento económico y así reducir la tasa de desempleo entre los jóvenes mexicanos.

### Fundamento legal

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

### Decreto que reforma las fracciones I y XII del artículo 4 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud

**Artículo Único.** Se reforman las fracciones I y XII del artículo 4 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, para quedar como sigue:

#### Artículo 4. ...

**I.** Elaborar el Programa Nacional de Juventud que tendrá por objeto orientar la política nacional en materia de juventud, **con énfasis en lo dispuesto en la fracción XII del presente artículo**, el cual deberá ser congruente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales, institucionales y especiales a que se refiere la Ley de Planeación;

**II. a XI. ...**

**XII.** Diseñar, implementar y ejecutar, con una perspectiva de transversalidad, programas destinados al aprovechamiento de las capacidades y potencialidades de los jóvenes: en su desarrollo económico y productivo, a través de la incorporación laboral, **impulsando programas para la primer colocación laboral, mismos que deberán contribuir a la obtención de un trabajo digno dentro del sector formal acorde con su preparación académica, a través de la asignación de fondos destinados a la generación y fortalecimiento del autoempleo donde los jóvenes tengan participación directa ya sea en su creación, desarrollo o inclusión laboral; en su desarrollo social, a través del conocimiento, aprecio y creación de la cultura en los ámbitos de expresión de las artes y del humanismo, la organización juvenil, el liderazgo social y la participación ciudadana; y en general en todas aquellas actividades que, de acuerdo a su capacidad presupuestal, estén orientadas al desarrollo integral de la juventud;**

**XIII. a XVI. ...****Transitorio**

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

**Notas:**

1 <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r222601.htm>, consultada 31-03-2016.

2 [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_444114/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_444114/lang-es/index.htm), consultada 23-03-2016.

3 <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/Default.aspx> consultada 18-03-2016.

4 [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_444114/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_444114/lang-es/index.htm), consultada 18-03-2016.

5 <http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/PROJUVENTUD2014new.pdf>, consultada 22-03-2016.

6 <http://www.injuve.cdmx.gob.mx/>, consultada 18-03-2016.

7 [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343095&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343095&fecha=30/04/2014), consultada el 23-03-2016.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 20 días del mes de abril de 2016.— Diputado **Mariano Lara Salazar** (rúbrica).»

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres: Gracias, diputado Lara. Túrnese a la Comisión de Juventud, para dictamen.**

Saludamos la presencia de estudiantes de segundo y tercer grado de la secundaria del Colegio Saint Johns, ubicado en la Ciudad de México. Sean ustedes muy bienvenidos, invitados por el diputado Santiago Torreblanca Engell. Adelante, diputada.

---

LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

---

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Continuamos con el capítulo de iniciativas y en consecuencia tiene la palabra, por cinco minutos, la diputada Ana María Boone Godoy, del Grupo Parlamentario del PRI, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 47 de la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

**La diputada Ana María Boone Godoy:** Gracias, muy amable. Con su permiso, diputada presidenta. El interés superior de la niñez es lo que debe motivar cualquier ley, iniciativa, proyecto o política pública ejercida por el Estado mexicano.

Tal y como se desprende del artículo 4 constitucional, nuestras niñas, niños y adolescentes constituyen el futuro de México. Y debido a esta importancia deben poder gozar de todos los derechos humanos que sus facultades y desarrollo cognitivo les permitan comprender y analizar a plenitud.

Actualmente, la violencia es una de las amenazas más presentes en la vida de nuestros niños y jóvenes. En la televisión, en las películas y videojuegos los contenidos con alto grado de violencia y muchas veces el contenido explícito no permitido para sus edades se encuentran más accesibles que nunca vulnerando su sano desarrollo mental y emocional.

El artículo 47 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes presenta la obligación ineludible a los tres órdenes de gobierno de actuar para prevenir la exposición de niñas y niños adolescentes a situaciones inde-

seables tales como el descuido, la corrupción de menores, la trata de personas y el trabajo infantil.

Sin embargo, se omite mención alguna respecto a la protección contra contenidos audiovisuales violentos o explícitos que afecten su desarrollo emocional.

Compañeras y compañeros diputados, la iniciativa que hoy pongo a su consideración busca incorporar a este artículo 47 una fracción VIII para agregar esta importante faceta de la protección al sano desarrollo emocional y psicosocial de nuestra niñez y juventud, y fortalecer así la tutela del Estado al interés superior de la niñez.

Con esta iniciativa busco que se involucre a los tres órdenes de gobierno en la protección de nuestros niños, niñas y jóvenes, para impedir que sean expuestos a contenidos impropios para su edad y desarrollo cognitivo, atendiendo a los distintos sistemas de clasificación tales como los establecidos por la Segob para las películas.

Es por eso expuesto que les pido, compañeras y compañeros diputados, que se unan a esta iniciativa, sobre todo en este que es el mes de los niños y las niñas, para juntos prevenir que la violencia llegue a la mente de nuestros pequeños. Muchas gracias. Es cuanto.

«Iniciativa que reforma el artículo 47 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a cargo de la diputada Ana María Boone Godoy, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6o., fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la que suscribe, diputada Ana María Boone Godoy, integrante del Grupo Parlamentario del PRI de la LXIII Legislatura, somete a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción VIII al artículo 47 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes párrafo décimo, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El interés superior de la niñez es lo que debe motivar cualquier ley, iniciativa, proyecto o política pública ejercida por el Estado mexicano, tal y como se desprende del artículo 4o. constitucional; nuestras niñas, niños y adolescen-

tes constituyen el futuro de México, y debido a esa importancia, deben poder gozar de todos los derechos humanos que sus facultades y desarrollo cognitivo les permitan comprender y analizar a plenitud.

Actualmente, la violencia es una de las amenazas más presentes en la vida de nuestros niños y jóvenes; en la televisión, en las películas y videojuegos, los contenidos con alto grado de violencia y muchas veces de contenido explícito no permitido para sus edades se encuentran más accesibles que nunca, entrando y vulnerando su sano desarrollo mental y emocional.

A fin de evitar estas exposiciones indeseadas a los menores de edad, se han generado distintos sistemas de clasificación alrededor de los distintos contenidos de entretenimiento: para películas, telenovelas, series filmadas y teatros grabados, la Secretaría de Gobernación ha establecido un sistema de clasificaciones, con cinco rangos, siendo el más amplio el A, que carece de violencia, lenguaje obsceno, escenas sexuales o sustancias estupefacientes.

A partir de aquí bajamos a la clasificación B, apta para mayores de 12 años en adelante, cuenta con escenas ocasionales de violencia y desnudos parciales; B-15, apta para mayores de 15 años, que incluye además de lo anteriormente mencionado el uso de sustancias estupefacientes; C, apta para mayores de 18 años que contiene violencia explícita y relaciones sexuales y está limitada sólo para exhibirse de las 22 horas en adelante, y por último la D, clasificación virtualmente libre para mostrar todo tipo de contenido, pero que deberá ser transmitido sólo en la madrugada.

Cualquier televisora o concesionaria que exhiba contenidos con restricciones fuera de su horario permitido, puede ser acreedora a sanciones que van desde lo pecuniario hasta lo penal, e inclusive la pérdida de la concesión; lo extremo de estas medidas es porque, sin confundir con ningún tipo de “censura”, el interés superior de la niñez es más importante que cualquier otra cosa, y es necesario buscar las maneras en las que se pueda evitar sea expuesto a estos materiales impropios.

Es por lo anterior, que si bien ya contamos con un marco de protección respecto a lo que se exhibe en las televisoras, aun tenemos áreas en las que se puede reforzar en aras del bien superior de nuestras niñas, niños y adolescentes, las medidas de seguridad que impidan su exposición a contenidos inoportunos para sus desarrollos emocionales.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, primera en su tipo en la nación, fue creada apenas la pasada Legislatura, el 4 de diciembre de 2014; esta ley refuerza lo establecido en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, reconociendo un marco jurídico a nuestra niñez y adolescencia, enunciativo y no limitativo, y en el cual se reconoce el Derecho de Acceso a una Vida Libre de Violencia y a la Integridad Personal.

Es en el capítulo octavo de esta ley que mayor hincapié se hace en este derecho, describiéndolo el artículo 46 como el derecho a vivir una vida libre de toda forma de violencia y a que se resguarde su integridad personal, a fin de lograr las mejores condiciones de bienestar y el libre desarrollo de su personalidad.

El siguiente artículo, el 47, motivo de esta iniciativa, presenta la obligación ineludible a los tres órdenes de gobierno de actuar para prevenir la exposición de niñas, niños y adolescentes a situaciones indeseables, tales como el descuido, la corrupción de menores, la trata de personas, y el trabajo infantil, sin embargo se omite mención alguna respecto a la protección contra contenidos audiovisuales violentos o explícitos que afecten a su desarrollo emocional.

Es por lo anterior que considero importante y necesario incorporar a este artículo 47 una fracción VIII, para agregar esta importante faceta de la protección al sano desarrollo emocional y psicosocial de nuestra niñez y juventud, y fortalecer así la tutela del estado al interés superior de la niñez.

Es por todo lo anteriormente expuesto que me permito someter a la consideración de esta Honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto que adiciona una fracción VIII al artículo 47 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**

**Único.** Se adiciona una fracción VIII al Artículo 47 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

**Artículo 47.** Las autoridades federales de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas, niños o adolescentes se vean afectados por:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

**VIII. La exposición a contenidos artísticos, audiovisuales, gráficos, sonoros o electrónicos de todo tipo que contengan contenido violento, explícito o impropio para la edad de la niña, niño o adolescente en cuestión.**

#### **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 8 de marzo de 2016.— Diputadas y diputados: **Ana María Boone Godoy**, Beatriz Vélez Núñez, Flor Estela Rentería Medina, María Guadalupe Oyervides Valdez, Ramón Bañales Arambula (rúbricas).»

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres: Gracias, diputada. Túrnese a la Comisión de Derechos de la Niñez, para dictamen.**

---

#### **CÓDIGO PENAL FEDERAL**

---

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Tiene ahora la palabra por cinco minutos la diputada Martha Cristina Jiménez Márquez, del Grupo Parlamentario del PAN, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal.

**La diputada Martha Cristina Jiménez Márquez:** Con su venia, señora presidenta. Estimadas diputadas y estimados diputados, quiero iniciar mi intervención relatando una pequeña historia. Imaginen una niña que desafortunadamen-

te, en un instante cuando sus padres no pudieron protegerla, fue víctima de violencia sexual infantil.

Imaginen todo lo que sucedió en su vida, en su mente por estar desprotegida y por tener que vivir esta agresión. Destrozó su vida, la entristeció, perdió su inocencia, su alegría, su ilusión. Pero ahora imagínense que esta niña es su hija, su hermana o su nieta. Como estas niñas existen miles de niñas y niños en México que sufren cada día de abuso sexual infantil.

Cabe mencionar que México forma parte de la lista de los países más atractivos para el comercio sexual infantil, por la percepción de que se puede acceder a menores de edad con pocos riesgos, sin ser identificados por las autoridades.

De acuerdo con las estadísticas del DIF, a nivel nacional las ciudades fronterizas y el área metropolitana de la Ciudad de México conforman las zonas en las que más se practica la explotación infantil.

Actualmente se calcula que aproximadamente 4 mil 600 jóvenes en 6 ciudades: Acapulco, Cancún, Ciudad Juárez –la mía–, Guadalajara, Tapachula y Tijuana operan en redes de prostitución sexual de menores. Sin embargo, el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo a la Asistencia Social refiere la presencia de hasta 80 mil menores de edad que son sometidos a prácticas sexuales.

En mi ciudad solamente, una ciudad fronteriza, en 2013 se registró 103 abusos sexuales a menores. Estos fueron únicamente los registrados. Para el 2014 la cifra se había triplicado, 329 víctimas, niñas y niños abusados sexualmente. Para el 2015 y el 2016 la cifra sigue aumentando.

Por este motivo, por todo lo mencionado quiero proponerles y quiero invitarlos a acompañarme a una iniciativa de reforma al Código Penal Federal y también de manera constitucional, para que este tipo de delitos se puedan prevenir, para proteger a nuestras niñas y niños.

La reforma consiste en la prohibición de asistir a lugares determinados cuando estos agresores sexuales ya han sido identificados y condenados. También incluye la publicación especial de sentencia para que sea público el hecho de que han sido condenados y sepamos quienes son estas personas. Pero además, la iniciativa más importante, que la verán ustedes presentada y publicada en la Gaceta Parlamentaria, la semana que entra, consiste en crear un registro público de pederastas, porque en algunos países donde se

ha implementado un registro como estos, en Canadá, Puerto Rico, Inglaterra y en España, en Estados Unidos, ha sido una medida efectiva que permite y ha permitido a padres de familia, a educadores y a gobiernos a buscar la prevención en este tema.

La propuesta concretamente consiste en la reforma al artículo 1o., la adición de un tercer párrafo al artículo 22 de la Constitución General de la República para prever que: no se consideran ni trascendentes las medidas de seguridad decretadas por la autoridad judicial por la comisión de un delito o para prevenirlo tratándose de aquellos cometidos en perjuicio de personas menores de edad y, adicionalmente en el artículo 2o., la adición del Artículo Décimo Segundo al Título Segundo del Libro Primero, precisamente para establecer como una medida preventiva, la seguridad de estos menores en la inscripción en el Registro de Delincuentes Sexuales.

Para cuyo efecto se reforma primero el inciso 7, actualmente derogado, del artículo 24. Y se propone la adición al artículo 50 Bis, a fin de prever que la inscripción de un registro de delincuentes sexuales consiste en la orden que realiza el juez, de anotar el nombre de delincuente en el Registro de Delincuentes Sexuales cuando la víctima u ofendido sea un menor de edad.

Concluyo diciéndoles e invitándolos, compañeros, tenemos la posibilidad de hacer justicia por muchos niños y niñas que han sido víctimas de esta situación y que ya no podemos hacer mucho por ellos en términos legales, pero sí podemos prevenir para que muchos otros niños, generaciones en adelante, sus hijos, mis hijos, mis nietos y los suyos, tengan la posibilidad de evitar que este tipo de crímenes les sucedan. Es cuanto, señora presidenta.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Martha Cristina Jiménez Márquez, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, diputada a la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento Interior del Congreso General; y 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, así como 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta elevada representación popular, una iniciativa

con proyecto de decreto para reformar el Código Penal Federal para reforzar el marco normativo en materia de sanciones tratándose de delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual cometidos contra menores de edad, conforme se detalla en la siguiente

### Exposición de Motivos

**I.** Insistir en que los menores de edad constituyen el baluarte de la sociedad es reiterar lo obvio. Los niños y las niñas constituyen no solo la promesa de una patria futura, sino una realidad viva y actuante que exige de todos nosotros dar lo mejor de sí. Desde el arranque de su historia política, Acción Nacional ha sostenido que los menores de edad en todo momento deben ser atendidos, protegidos, orientados y educados para convivir y desarrollarse en un ambiente armónico de profundo respeto a la dignidad de la persona humana y a cada una de las circunstancias de vida que le es inherente: niñez, adolescencia, vida adulta y senectud.

**II.** No obstante, la conducta generalizada que en la actualidad se percibe en nuestro entorno, pareciera encaminarse sólo a buscar la satisfacción material de las necesidades más apremiantes de las personas las del tipo: comer, vestir, vivir bajo techo, etcétera; lo que no está mal, empero, no en pocas ocasiones esa atención a lo material deja de lado lo otro y quizá lo más importante: la carencia de estímulos intelectuales adecuados, los requerimientos anímicos, las necesidades espirituales; e incluso, en el peor de los casos, un entorno que supuestamente satisface el sustento o la vivienda, en una atmósfera de agresión y hostilidad.

Si esto es válido para los adultos mayores, para las mujeres víctimas de violencia o para los adolescentes maltratados, cuánta más razón se tiene tratándose de los niños y niñas. Ellos, más que cualquier otro grupo de edad o sector de la sociedad, necesitan atención y cuidados especiales, atentos a cuatro circunstancias: Primera, el que son personas que están en pleno desarrollo y desenvolvimiento, es decir, están por completar el proceso de madurez y crecimiento natural a todos los seres vivos; en segundo lugar, la característica más acusada en ellos es que son incapaces de la autodefensa, ni la edad, ni su desarrollo intelectual ni emocional, ni ningún otro factor, los ha preparado para los avatares de la existencia; en tercer lugar, comprometer el desenvolvimiento de niños y jóvenes, es comprometer el futuro de la sociedad en su conjunto, pues cuando se lastima a un menor no solo se le lastima a él en lo individual, sino a su desarrollo ulterior y su capacidad de relacionarse

con los demás, condenándolo a una vida de infortunios; finalmente, en cuarto término, lastimar a los niños y niñas es una expresión de inhumanidad absoluta, pues no puede existir nada más amado ni más valorado que nuestra prole. Quien lastima a un niño atenta contra sí mismo y el futuro de la especie y lo que es peor, da muestras de una crueldad, una mezquindad y un egoísmo sin límites.

Por ello, es nuestro deber jurídico, nuestra responsabilidad política y social, sí, pero sobre todo, una exigencia moral; un imperativo ético el poner todo lo que esté de nuestra parte, el emplear todos nuestros recursos, el aplicar nuestro conocimiento, nuestra fuerza, nuestra voluntad, para erradicar cualquier acto encaminado a lastimar la salud y la integridad física de un menor; sin excusas ni pretextos de ninguna índole.

**II.** No obstante, siendo tan claro y evidente lo anterior, tal pareciera que en los hechos no es así. Aquí algunos datos y cifras, de cuño reciente:

**1.** En el mundo, la ONU ha alertado respecto del aumento de pornografía infantil. La relatora especial de la ONU sobre la venta, prostitución y pornografía infantil denunció un incremento de estos delitos en todo el mundo debido al aumento de los flujos migratorios que sitúan a los menores en situación de desamparo o vulnerabilidad. Explicó que la globalización ha acelerado los movimientos migratorios y los niños “están en movimiento” de la misma manera que lo están los adultos: “Todos estos menores, aseveró, son especialmente vulnerables a la trata de niños, a la venta de órganos, a las adopciones ilegales, a la pornografía, a la prostitución, a la explotación laboral y a los abusos en general”.<sup>1</sup>

**2.** “De acuerdo con compilaciones del DIF, a nivel nacional, las ciudades fronterizas y el Área Metropolitana de la Ciudad de México conforman las zonas en las que más se practica la explotación infantil. [...] En la radiografía sobre este problema elaborada por el DIF, se calculan cuatro mil 600 jóvenes en seis ciudades: Acapulco, Cancún, Ciudad Juárez, Guadalajara, Tapachula y Tijuana que operan para la red de prostitución sexual de menores. [...] Esta cifra coincide con los reportes del DIF. Sin embargo, el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS), refiere la presencia de hasta 80 mil menores de edad que son sometidos a prácticas sexuales”.<sup>2</sup>

**3.** “México forma parte de la lista de países más atractivos para el comercio sexual infantil, ante la percepción de que

se puede acceder a menores de edad con poco riesgo de ser identificado por las autoridades, [...] -Édgar Ramírez, agregado del Departamento de Seguridad Interna en la embajada de EU en México-, expuso que: “Entre las naciones más atractivas para la industria del turismo sexual figuran: Camboya, Tailandia, las islas Filipinas, así como naciones en Latinoamérica, incluyendo a México, y Europa Oriental”.<sup>3</sup>

4. En el estudio: “Los Delitos Sexuales contra Menores de Edad. Estudio de Derecho Comparado de las Entidades Estatales”,<sup>4</sup> elaborado en fecha reciente por esta Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se afirma de manera categórica, que: “La protección elemental de la infancia en México, se ha deteriorado cada vez más, de acuerdo a distintas fuentes estadísticas, principalmente de organismos no gubernamentales, así como de órganos internacionales como la ONU, específicamente de la UNICEF, en los que demuestran como por diferentes circunstancias los niños de nuestro país, sufren cada vez más de distintos abusos, destacando ente ellos, los de carácter sexual de toda índole, con las desastrosas consecuencias que esto trae aparejado”.

5. Solo por citar un caso, el Municipio de Juárez, Chihuahua, tenemos que los resultados de una investigación efectuada durante 2011, y que contó con la intervención de miembros de la sociedad civil de Juárez y el financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), destaca “que al menos 15 por ciento de la gente que durante el estudio fue detectada ejerciendo la prostitución en la ciudad, eran menores de edad”. En la composición por edades, la investigación señala que en la muestra se consideró un muy amplio rango de edad cuyos límites inferior y superior fueron 13 y 58 años; y aunque el mayor rango de los menores captados en ejercicio de la prostitución corresponde a mujeres y hombres ubicados entre los 15 y los 18 años de edad, con 80 por ciento del total, “el restante 20 por ciento abarca a niños y niñas que cuando mucho llegan a los 14 años”.<sup>5</sup>

Es decir, el fenómeno que se denuncia, la trata de niños y niñas, la pornografía y la prostitución infantiles y los abusos en general de que son víctimas, no son un fenómeno aislado de nuestro país y debe llamar poderosamente nuestra atención, máxime en estados como el de Chihuahua y en especial en municipios fronterizos, en donde, por su magnitud, constituyen ya una dolorosa realidad que, tal pareciera, está muy lejos de terminar. Ello, en virtud a los índices de la incidencia de este tipo de delitos en nuestro pa-

ís, que alcanza, según algunos datos, a más de 80 mil menores de edad sometidos a prácticas sexuales. Reconociéndose, a Juárez, junto con otras cinco ciudades, como aquellas con mayor incidencia en la comisión de este tipo de delitos, con las cifras escalofriantes que han sido apuntadas: 15 por ciento por cientos de las personas que ejercen la prostitución son menores de edad y al menos el 20 por ciento de estos, son niños y niñas de 14 años o menos.

III. En la actualidad, el Código Penal Federal prevé un régimen drástico para combatir este tipo de delitos; prueba de ello son los siguientes artículos:

1. Artículo 85, fracción I, incisos c) y f). por el cual no se concede la libertad preparatoria a los sentenciados por corrupción de personas, pornografía, turismo sexual o lenocinio en contra de personas menores de dieciocho años de edad; así como la pederastia, previsto en el artículo 209 Bis; o por tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

2. Artículo 107 Bis por el cual se prevé que el término de prescripción de los delitos contra el libre desarrollo de la personalidad cometidos en contra de una víctima menor de edad, comenzará a correr a partir de que ésta cumpla la mayoría de edad;

3. El mismo ordinal prevé que en los casos de los delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, así como los previstos en la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas, que hubiesen sido cometidos en contra de una persona menor de dieciocho años de edad, se observarán las reglas para la prescripción de la acción penal contenidas en ese Capítulo; es decir, se endurece la medida;

4. Es decir, en todos los casos, las medidas previstas endurecen el régimen legal cuando se afecta a menores de edad; sin embargo, además de las sanciones convencionales que se contemplan (tipo la prisión o la multa), el propósito de esta iniciativa es reforzar el catálogo de penas aplicables para que, además de éstas se impongan las siguientes:

- a) Prohibición de ir a lugar determinado, y
- b) Publicación especial de sentencia.

El problema jurídico estriba en que, en la actualidad, aunque están previstas ambas sanciones, lo cierto es que

es necesario especificar su aplicabilidad a las materias propias de esta iniciativa. Es decir, es preciso establecer tanto la publicación especial de sentencia como la prohibición de ir a lugar determinado para hacerla extensiva a este tipo de delitos y su duración, en la actualidad, no garantiza eficazmente la protección de los menores. Limitándose a prever el Código en vigor, lo siguiente:

“Artículo 47. La publicación especial de sentencia consiste en la inserción total o parcial de ella, en uno o dos periódicos que circulen en la localidad. El juez escogerá los periódicos y resolverá la forma en que debe hacerse la publicación. La publicación de la sentencia se hará a costa del delincuente, del ofendido si éste lo solicitare o del Estado si el juez lo estima necesario”.

Artículo 371. (tercer párrafo) “Cuando el robo sea cometido por dos o más sujetos, sin importar el monto de lo robado, a través de la violencia, la acechanza o cualquier otra circunstancia que disminuya las posibilidades de defensa de la víctima o la ponga en condiciones de desventaja, la pena aplicable será de cinco a quince años de prisión y hasta mil días multa. También podrá aplicarse la prohibición de ir a lugar determinado o vigilancia de la autoridad, hasta por un término igual al de la sanción privativa de la libertad impuesta”.

5. De lo afirmado hasta aquí, se puede extraer que:

1. El problema del abuso infantil, en todas sus manifestaciones y con todas sus secuelas, no es un problema menor; no lo es por la naturaleza del delito, ni tampoco por la magnitud y trascendencia del mismo; el que, incluso, en ciertas ciudades, como las ubicadas en la franja fronteriza, alcanza índices alarmantes e incluso a algunas de ellas las sitúa dentro de las seis ciudades con mayor incidencia en la República entera, y

2. Por otro lado, cabe señalar que en la actualidad no existe un régimen eficaz en la prevención, por lo menos en lo que atañe a aquellas personas que ya han sido declaradas responsables de la comisión de este tipo de delitos.

IV. Por todo lo anterior, se propone, básicamente, una modificación consistente en establecer, como sanciones adicionales a las previstas en los artículos que sancionan la co-

rrupción de personas, la pornografía, el turismo sexual, el lenocinio, etcétera, tratándose de personas menores de dieciocho años de edad, tanto la prohibición de ir a lugar determinado hasta por un término igual al de la sanción privativa de la libertad impuesta como la publicación especial de sentencia. Ahora, dado que por técnica legislativa se considera inapropiado reformar los distintos artículos 200, 201, 201 BIS, 202, 202 Bis, 203, etcétera. para hacer idéntica mención en todos los casos, se propone adicionar un Capítulo IX de Reglas comunes al Título Octavo, del Libro Segundo, pues la mayoría de los delitos contra menores de edad que implican un abuso se regulan en ese apartado; excepción hecha del artículo 366 Ter que sanciona el tráfico de menores; de ahí que en lo medular, la propuesta de reforma de que se ocupa esta Iniciativa es precisamente que además de las sanciones impuestas se puedan aplicar, de acuerdo al arbitrio del juzgador, la prohibición de ir a lugar determinado hasta por un término igual al de la sanción privativa de la libertad impuesta o la publicación especial de sentencia. Lo anterior porque se estima que es necesario, en una materia tan delicada como la que nos ocupa, identificar plenamente a los responsables de este tipo delitos, por un lado; y por otro, limitar su acceso a ciertos sitios como pueden ser guarderías, escuelas, etc.

III. Por lo anteriormente expuesto y con los fundamentos jurídicos expresados en el proemio de este documento, me permito someter a la consideración de esta elevada Representación, la siguiente iniciativa, al tenor de la siguiente propuesta de

### Decreto

**Artículo Único.** Se adiciona un Capítulo IX al Título Octavo, del Libro Segundo, se reforman el artículo 366 Ter, fracción III, segundo párrafo; y se adiciona un artículo 209 Quáter; todos del Código Penal Federal para quedar en los siguientes términos:

Título Octavo:

Delitos contra el Libre Desarrollo de la Personalidad

### Capítulo IX. Reglas comunes

**Artículo 209 Quáter.** En todos los delitos previstos en este Título además de las penas previstas, cuando la víctima sea menor de edad se impondrá la medida de seguridad consistente en la prohibición de ir a lugar determinado hasta por un término igual al de la sanción

### privativa de la libertad impuesta o la publicación especial de sentencia.

Artículo 366 Ter. ...

...

I. ...

II. ...

...

a) ...

b) ...

III. ...

A quienes cometan el delito a que se refiere el presente artículo se les impondrá una pena de tres a diez años de prisión y de cuatrocientos a mil días multa. **También se impondrá la medida de seguridad consistente en la prohibición de ir a lugar determinado hasta por un término igual al de la sanción privativa de la libertad impuesta o la publicación especial de sentencia.**

...

...

### Artículo Transitorio

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

#### Notas:

1 Nota del periódico *El Universal* del día 5 de octubre de 2010.

2 Nota de la redacción, publicada el 5 de agosto de 2012 por el periódico *Excelsior*, bajo el título: “Desmantelan red internacional de pederastía que operaba en México”.

3 Nota suscrita por Silvia Otero, publicada el 29 de marzo de 2012 por el periódico *El Universal*, bajo el título: “México, ‘paraíso’ para pederastas y turistas sexuales: EU”.

4 Gamboa Montejano, Claudia, y Gutiérrez Sánchez, Miriam. “Los delitos sexuales contra menores de edad. Estudio de Derecho Comparado de las Entidades Estatales. (Segunda Parte)”. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México. 2010.

do de las Entidades Estatales. (Segunda Parte)”. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México. 2010.

5 Nota de la redacción, publicada el 17 de abril de 2012 por el periódico digital *zócalo*, bajo el título: “Menores de edad: Esclavos sexuales”. Visible en el sitio: [http://www.zocalo.com.mx/sec\[1\]](http://www.zocalo.com.mx/sec[1]) Nota del periódico *El Universal* del día 5 de octubre de 2010.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a 14 de abril de 2016.— Diputadas y diputados: **Martha Cristina Jiménez Márquez**, Adriana Elizarraraz Sandoval, Alejandra Gutiérrez Campos, Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, Angélica Moya Marín, Ariel Enrique Corona Rodríguez, Carlos Alberto de la Fuente Flores, Daniel Ignacio Olivas Gutiérrez, Edmundo Javier Bolaños Aguilar, Eloisa Chavarrias Barajas, Emma Margarita Alemán Olvera, Enrique Pérez Rodríguez, Exaltación González Ceceña, Francisco Xavier Nava Palacios, Gina Andrea Cruz Blackledge, Gretel Culin Jaime, Herminio Corral Estrada, J. Apolinar Casillas Gutiérrez, Jacqueline Nava Mouett, Jesús Antonio López Rodríguez, Jesús Salvador Valencia Guzmán, José Teodoro Barraza López, Juan Pablo Piña Kurczyn, Kathia María Bolio Pinelo, Katia Berenice Burguete Zúñiga, Leonel Gerardo Cordero Lerma, Leticia Amparano Gamez, Lilia Arminda García Escobar, Lorena del Carmen Alfaro García, Luis de León Martínez Sánchez, María del Rosario Rodríguez Rubio, María Guadalupe Cecilia Romero Castillo, María Luisa Sánchez Meza, María Verónica Agundis Estrada, Mariana Arámbula Meléndez, Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, Miguel Ángel Huepa Pérez, Miguel Ángel Salim Alle, Mónica Rodríguez Della Vecchia, Nadia Haydee Vega Olivas, Patricia Sánchez Carrillo, Rene Mandujano Tinajero, Ricardo del Rivero Martínez, Rubén Alejandro Garrido Muñoz, Teresa de Jesús Lizárraga Figueroa, Tomás Octaviano Félix, Ximena Tamariz García (rúbricas).»

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres: Gracias, diputada Jiménez. Túrnese a la Comisión de Justicia para dictamen.**

**El diputado Jesús Salvador Valencia Guzmán** (desde la curul): Presidenta.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Sonido en la curul del diputado Valencia, por favor.

**El diputado Jesús Salvador Valencia Guzmán** (desde la curul): Gracias, diputada presidenta. Para pedirle a la diputada proponente si me puedo adherir a su iniciativa.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** Diputada Jiménez, ¿Está de acuerdo con la adhesión del diputado Valencia? Manifiesta su anuencia. Sonido en la curul de la diputada Mariana Arámbula.

**La diputada Mariana Arámbula Meléndez** (desde la curul): Gracias. Felicitar a mi compañera. Decirle que cuenta con el apoyo y respaldo de todo el Grupo del PAN. Ni un niño más abusado. Todos nos adherimos a la iniciativa.

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:** La diputada Jiménez está de acuerdo. Está disponible en la Secretaría para las adhesiones correspondientes.

---

#### LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

---

**El Secretario diputado Ramón Bañales Arambula:** «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales, y del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, suscrita por el diputado Daniel Ordóñez Hernández e integrantes del Grupo Parlamentario del PRD

#### Planteamiento del problema

En nuestro país el voto en blanco, se concibe como voto nulo. Tal como se señala en el artículo 288, numeral 2, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al contemplar que es *Aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político o de una candidatura independiente (...).*

Sin embargo, las características de ambos son distinguibles; ya que el primer concepto define al voto en blanco como una manifestación más clara, directa y simbólica de la insatisfacción que el votante siente ante la oferta electoral y en la definición de voto nulo, pierde ese valor al ser considerado un error técnico, producto del desconocimiento o la confusión de quien lo deposita.

El voto en blanco es un voto consciente, encierra un mensaje y una constancia. Debe ser considerado, evaluado y entendido por la sociedad y por ende, tener efectos. Que exista el voto blanco, sólo equivale a reconocer que existe un porcentaje de la población que no se reconoce en el estrecho sistema de partidos y que se debe garantizar su posibilidad de expresión electoral.

#### Argumentos

La figura del voto en blanco, como símbolo de participación ciudadana, ha cobrado importancia en la última década, gracias a los logros alcanzados por los diferentes grupos políticos, intelectuales y organizaciones de la sociedad civil a favor de una forma de expresión política y ciudadana crítica, tanto a nivel nacional como internacional. Las experiencias de países como Bolivia, Argentina, Uruguay, Brasil, Colombia, Perú, Venezuela, Ecuador, El Salvador, Costa Rica, Chile, Francia y España, son aleccionadoras para entender el reconocimiento y validez constitucional, como opción atendible para una expresión política por parte de la ciudadanía.

El voto en blanco puede definirse como “el refugio del electorado independiente que decide abstenerse de votar por desconfianza frente a los candidatos y porque al mismo tiempo no ha habido una ascendencia suficientemente atractiva que lo moviera a las urnas”.<sup>1</sup> En el contexto del sistema electoral mexicano, el estudio del tema se justifica dada la creciente práctica de la anulación de voto como una opción de expresión política, en algunos casos bajo la forma de voto en blanco, dado con mayor manifestación en las elecciones federales del 2009 como una forma de “abstención activa”.

Sin embargo, en nuestro país existe un caso visible y que se concibe como premisa del voto en blanco. En el 2003, Garrapatas, municipio de Acapulco, manifestó su protesta con cero votos por la diputación del distrito 09 federal, ocupando el cuarto lugar a nivel nacional de abstención. En el 2005 este tipo de sufragio, los habitantes de dicha población, lo repitieron para votar por gobernador, presidente y diputados federales.

Contextualizando, el 6 de julio de 2003, al concluir la jornada electoral, en el exterior del sobre que contenía la paquetería electoral de las casillas, colocaron una hoja con el siguiente texto: “Garrapatas, municipio de Acapulco, Guerrero a 6 de 07 de 2003, siendo las 13 horas se levanta el presente documento referente a la casilla de IFE que se clausuró a las 13:00 horas con un total de cero votos por las siguientes razones: porque la voz del pueblo de Garrapatas ningún candidato la ha tomado en cuenta. No tenemos agua potable, no tenemos comisaria, hemos exigido la rastrilladora para las carreteras, han pasado tres años y no ha habido resultado alguno.”<sup>2</sup>

Asimismo cabe destacar que este movimiento tiene establecida una red de activistas en Puebla, Torreón, Coahuila, Mexicali, Baja California y la Ciudad de México y se deriva de un fenómeno que podemos apreciar en las sociedades de nuestros tiempos: el rechazo hacia los políticos y hacia los partidos políticos.

Como se ha referido, en el sistema electoral mexicano, el voto en blanco se define indirectamente y se clasifica como voto nulo por el artículo 288, numeral 2, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al contemplar que es *Aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político o de una candidatura independiente (...)*.

Es de destacarse que los votos nulos en nuestro país se han incrementado, baste con apreciar las siguientes cifras, derivadas de los procesos electorales para diputados federales desde 1991 a la fecha.

AÑO	LISTA NOMINAL	VOTOS EMITIDOS	VOTOS NULOS	%VOTOS NULOS	VOTOS POR CANDIDATOS NOS REGISTRADOS
1991	36,675,367	24,032,482	1,160,050	4.83	13,897
1994	45,729,057	34,686,916	1,121,006	3.23	47,749
1997	52,208,966	29,771,911	844,762	2.84	13,811
2000	58,782,737	37,165,393	862,885	2.32	27,526
2003	64,710,596	26,651,645	896,649	3.36	16,359
2006	71,374,373	41,195,198	1,033,665	2.51	128,347
2009	71,374,373	34,560,344	1,867,729	5.4	56,417
2012	79,433,171	49,775,969	2,471,004	4.96	35,226
2015	80,431,638	39,625,316	1,887,000	4.76	52,325

Fuente: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico\\_de\\_Resultados\\_Electorales/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/)

Aunado a lo anterior, otro elemento característico es sin duda el abstencionismo, el cual por lo general es motivado por la falta de interés político o el escepticismo, respecto de los procesos electorales en general; la hostilidad al sistema representativo o hacia el régimen político del momento; las condiciones particulares de cada elección; y de manera más generalizada, la incredulidad respecto a que su situación específica pueda verse favorecida a partir de un cambio de actores políticos en el gobierno por la vía electoral.

Con base en el contexto precedente, se puede afirmar que el voto en blanco es un voto de protesta, descontento, insatisfacción. Es la expresión de quien, con plena conciencia política y en la convicción de que la democracia se construye y se sostiene, entre otros actos ciudadanos, mediante el ejercicio del derecho al sufragio, decide no optar por ninguna de las candidaturas en juego, dejando en claro que

participa pero que, en su criterio, ninguna de las posibilidades existentes, al menos en esas elecciones, merece ser escogida por el pueblo.

El voto en blanco es una opción saludable para nuestra democracia y la oferta de libre pensamiento que implica, es un punto maduro de la crítica al sistema electoral y de los partidos. Se trata de una protesta decorosa y eventualmente efectiva dentro de un régimen electoral que aspira a darle contenido al concepto de democracia.

Ignorar el voto en blanco, constituiría una falta grave de sensibilidad política y de entendimiento de las implicaciones reales que tiene este fenómeno en nuestra sociedad. Quién vota en blanco, lo hará en la plena convicción de que no desperdicia su voto. Es más, lo hará así después de haber evaluado y analizado ofertas electorales y concluido, que ninguna de ellas llena sus expectativas, pero también que no quiere dejar de ejercer su derecho constitucional a participar en la elección.

Como elementos de viabilidad del voto en blanco está el reconocer como derecho ésta figura. Con tal ejercicio, se logrará fortalecer el nivel democrático de los ciudadanos y su libertad de expresión como un derecho constitucional legítimo y además, con la finalidad de que se logre una conciencia ciudadana para que el elector evalúe mejor su criterio y no vote por el que tiene enfrente o por el menos peor.

El reconocimiento y validez del voto en blanco en el sistema electoral mexicano, busca ampliar el derecho de expresión y crítica de la participación democrática de los ciudadanos, para coadyuvar a la mejora de opciones electorales que lleguen a la función representativa con gran legitimación. De ahí que se considere como vía que posibilite el cuestionamiento para plantear mejoras y transformaciones de las diferentes opciones electorales ofrecidas por los partidos oficialmente reconocidos en el sistema electoral.

En ese sentido, se busca dotar de instrumentos a la ciudadanía para elevar la calidad de la democracia electoral, proporcionando mecanismos para que la ciudadanía, obtenga diferentes opciones para expresar su opinión a través del voto. Por lo tanto, esta propuesta representa un desafío al sistema democrático, pues el ejercicio del sufragio constituye una de las manifestaciones de la ciudadanía.

La presente iniciativa, propone en primer término definir la figura de voto en blanco diferenciándola de la de voto nulo y otorgándole un peso específico.

Actualmente, el inciso a), párrafo 2 del artículo 288 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales define las características de voto en blanco sin referirlo; únicamente lo agrega en la clasificación de votos nulos.

Es correcta la definición de voto en blanco ahí incluida y se retoma pero, siendo una de las finalidades de ésta iniciativa el reconocimiento del voto en blanco como mecanismo de expresión de los ciudadanos, entonces se propondrá también retirar la figura de voto blanco de la clasificación de voto nulo.

En consideración de lo anterior, se propone que los votos en blanco se consideren como votación válidamente emitida; tal aseveración generaría efectos en la aplicación de otras disposiciones; por ejemplo: la aplicación de criterios de representación proporcional o el cálculo del porcentaje de votación requerida a un partido para conservar su registro.

En efecto, la votación válidamente emitida, según el primer párrafo del artículo 15 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, será la que resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados; por tanto, los votos en blanco serán considerados como votos válidamente emitidos sin necesidad de reformar los artículos que definen tal figura.

Se norma la hipótesis consistente en que: si en una casilla, el total de votos en blanco obtiene el primer lugar y ésta condición se repite en más del 20 por ciento de casillas instaladas para la elección correspondiente, deberá repetirse por una sola vez, en elección extraordinaria.

Los criterios serán: en más del 20 por ciento del total de las casillas instaladas en el distrito correspondiente, para el caso de la elección de diputados federales; en más del 20 por ciento del total de las casillas instaladas en la entidad federativa, para el caso de senadores de la República y, en más del 20 por ciento de las casillas instaladas en el territorio nacional para el caso de Presidente de la República.

En la elección extraordinaria, los partidos políticos podrán optar por cambiar a los candidatos que se presentaron en la elección que se anuló por mayoría de votos en blanco. A efecto de lo anterior, la designación de nuevos candidatos se realizarán extraordinariamente por conducto de los órganos establecidos en el inciso c) o d) párrafo 1 del artículo 43 de la Ley General de Partidos políticos, esto es: sin

que sea menester agotar el procedimiento referido en el artículo 44 del mismo ordenamiento.

Finalmente, con el objetivo de dotar de concordancia en los artículos sobre los que se proponen a reforma en la presente iniciativa, específicamente en los que se proponen adiciones, se propone la reforma de algunos incisos con fines meramente gramaticales, a saber:

- Al inciso j), párrafo 2 del artículo 266, al se quita el conectivo “y” agregando un punto y coma; posteriormente, se retira el punto y aparte del inciso k) del mismo, agregando una coma y enseguida el conectivo “y”, lo anterior, en virtud de que éste pasa a convertirse en el penúltimo de los incisos, dada la adición del l).

- Al inciso d, párrafo 1 del artículo 288, se retira el punto y aparte, agregando una coma y enseguida el conectivo “y”, lo anterior, en virtud de que éste pasa a convertirse en el penúltimo de los incisos, dada la adición del e).

- Se propone que al inciso e), párrafo 1 del artículo 293, se le quite el conectivo final “y” agregando un punto y coma; posteriormente, se retira el punto y aparte del inciso f) del mismo, agregando una coma y enseguida el conectivo “y”, lo anterior, en virtud de que éste pasa a convertirse en el penúltimo de los incisos, dada la adición del g).

Todas las anteriores de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; asimismo, sobre la reforma propuesta al artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se le hace la siguiente propuesta en materia de concordancia gramatical:

- Se propone que al inciso j), párrafo 1 del artículo 75, se le quite el conectivo final “y” agregando un punto y coma; posteriormente, se retira el punto y aparte del inciso k) del mismo, agregando una coma y enseguida el conectivo “y”, lo anterior, en virtud de que éste pasa a convertirse en el penúltimo de los incisos, dada la adición del l).

En la tabla que se muestra a continuación, se establecen las disposiciones legales sin modificación y las propuestas de reforma para la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

LEGIPE	PROPUESTA DE REFORMA
<p><b>Artículo 24.</b></p> <p>1. Las convocatorias para la celebración de elecciones extraordinarias no podrán restringir los derechos que esta Ley reconoce a los ciudadanos y a los partidos políticos nacionales, ni alterar los procedimientos y formalidades que establece.</p> <p>2. El Consejo General podrá ajustar los plazos establecidos en esta Ley conforme a la fecha señalada en la convocatoria respectiva.</p> <p>3. En ningún caso podrá participar en elecciones ordinarias o extraordinarias el partido político que hubiere perdido su registro con anterioridad a la fecha en que éstas deban realizarse. No obstante, podrá participar en una elección extraordinaria el partido que hubiese perdido su registro, siempre y cuando hubiera participado con candidato en la elección ordinaria que fue anulada.</p>	<p><b>Artículo 24.</b></p> <p>1...</p> <p>2...</p> <p>3...</p> <p>4. Si en una casilla, el total de votos en blanco obtiene el primer lugar y ésta condición se repite en más del 20 por ciento del total de las casillas instaladas en el distrito correspondiente, para el caso de la elección de diputados federales; en más del 20 por ciento del total de las casillas instaladas en la entidad federativa para el caso de senadores de la República y, en más del 20 por ciento de las casillas instaladas en el territorio nacional para el caso de Presidente de la República; deberá repetirse dicha elección por una sola vez, como elección extraordinaria .</p> <p>5. En la elección extraordinaria los partidos políticos podrán optar por inscribir a los mismos candidatos que se presentaron en la elección que se anuló por mayoría de votos en blanco. A efecto de lo anterior, la designación de nuevos candidatos se realizarán extraordinariamente por conducto de los órganos establecidos en el inciso c) ó d) párrafo 1 del artículo 43 de la Ley General de Partidos políticos, esto es: sin que sea menester agotar el procedimiento referido en el artículo 44 del mismo ordenamiento.</p> <p>6. La elección extraordinaria deberá convocarse para su celebración en un plazo no mayor a 90 días naturales al momento en que se declaró la nulidad de la elección.</p>
<p><b>Artículo 266.</b></p> <p>1...</p> <p>2. Las boletas para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, contendrán:</p>	<p><b>Artículo 266.</b></p> <p>1...</p> <p>2...</p>

<p>a) Entidad, distrito, número de la circunscripción plurinominal, municipio o delegación;</p>	<p>a)...</p>
<p>b) Cargo para el que se postula al candidato o candidatos;</p>	<p>b)...</p>
<p>c) Emblema a color de cada uno de los partidos políticos nacionales que participan con candidatos propios, o en coalición, en la elección de que se trate;</p>	<p>c)...</p>
<p>d) Las boletas estarán adheridas a un talón con folio, del cual serán desprendibles. La información que contendrá este talón será la relativa a la entidad federativa, distrito electoral y elección que corresponda. El número de folio será progresivo;</p>	<p>d)...</p>
<p>e) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo del candidato o candidatos;</p>	<p>e)...</p>
<p>f) En el caso de diputados por mayoría relativa y representación proporcional, un solo espacio por cada partido político para comprender la fórmula de candidatos y la lista regional;</p>	<p>f)...</p>
<p>g) En el caso de la elección de senadores por mayoría relativa y representación proporcional, un solo espacio para comprender la lista de las dos fórmulas de propietarios y suplentes postuladas por cada partido político y la lista nacional;</p>	<p>g)...</p>
<p>h) En el caso de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un solo espacio para cada partido y candidato;</p>	<p>h)...</p>
<p>i) Las firmas impresas del Presidente del Consejo General y del Secretario Ejecutivo del Instituto;</p>	<p>i)...</p>
<p>j) Espacio para candidatos o fórmulas no registradas, y</p>	<p><b>j) Espacio para candidatos o fórmulas no registradas;</b></p>
<p>k) Espacio para Candidatos Independientes.</p>	<p><b>k) Espacio para Candidatos Independientes, y</b></p>
<p><b>3. Las boletas para la elección de diputados llevarán impresas las listas regionales de los candidatos, propietarios y suplentes, que postulen los partidos políticos.</b></p>	<p><b>l) Un espacio con las mismas dimensiones que el empleado para los partidos políticos en el que deberá aparecer la leyenda: Voto en blanco.</b></p>
<p>3. Las boletas para la elección de diputados llevarán impresas las listas regionales de los candidatos, propietarios y suplentes, que postulen los partidos políticos.</p>	<p>3...</p>
<p>4. Las boletas para la elección de senadores llevarán impresas la lista nacional de los candidatos propietarios y suplentes, que postulen los partidos políticos.</p>	<p>4...</p>
<p>5. Los emblemas a color de los partidos políticos aparecerán en la boleta en el orden que les corresponde de acuerdo a la fecha de su registro. En el caso de que el registro a dos o más partidos políticos haya sido otorgado en la misma fecha, los</p>	<p>5...</p>

<p>emblemas de los partidos políticos aparecerán en la boleta en el orden descendente que les corresponda de acuerdo al porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados federales.</p> <p>6. En caso de existir coaliciones, los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquéllos que se destinen en la boleta a los partidos que participan por sí mismos. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición.</p>	<p>6...</p>
<p><b>Artículo 288.</b></p> <p>1. El escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan:</p> <p>a) El número de electores que votó en la casilla;</p> <p>b) El número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos;</p> <p>c) El número de votos nulos,</p> <p>d) El número de boletas sobrantes de cada elección.</p> <p>2. Son votos nulos:</p> <p>a) Aquél expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político o de una candidatura independiente, y</p> <p>b) Cuando el elector marque dos o más cuadros sin existir coalición entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados.</p> <p>3. Cuando el elector marque en la boleta dos o más cuadros y exista coalición entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados, el voto contará para el candidato de la coalición y se registrará por separado en el espacio correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla.</p> <p>4. Se entiende por boletas sobrantes aquéllas que habiendo sido entregadas a la mesa directiva de casilla no fueron utilizadas por los electores.</p>	<p><b>Artículo 288.</b></p> <p>1...</p> <p>a)...</p> <p>b)...</p> <p>c)...</p> <p><b>d) El número de boletas sobrantes de cada elección, y</b></p> <p><b>e) El número de votos en blanco.</b></p> <p>2. Son votos nulos:</p> <p><b>a) Derogado.</b></p> <p>b)...</p> <p>3...</p> <p>4...</p> <p><b>5. Son Votos en Blanco:</b></p>

	<p>a) Aquél expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político o de una candidatura independiente, y</p> <p>b) Cuando el elector marca el recuadro de la boleta, designado como voto en blanco.</p>
<p><b>Artículo 290.</b></p> <p>1. El escrutinio y cómputo de cada elección federal, y en caso de casilla única en cada elección federal y local, se realizará conforme a las reglas siguientes:</p> <p>a) El secretario de la mesa directiva de casilla contará las boletas sobrantes y las inutilizará por medio de dos rayas diagonales con tinta, las guardará en un sobre especial el cual quedará cerrado y anotará en el exterior del mismo el número de boletas que se contienen en él;</p> <p>b) El primer escrutador contará en dos ocasiones, el número de ciudadanos que aparezca que votaron conforme a la lista nominal de electores de la sección, sumando, en su caso, el número de electores que votaron por resolución del Tribunal Electoral sin aparecer en la lista nominal;</p> <p>c) El presidente de la mesa directiva abrirá la urna, sacará las boletas y mostrará a los presentes que la urna quedó vacía;</p> <p>d) El segundo escrutador contará las boletas extraídas de la urna;</p> <p>e) Los dos escrutadores bajo la supervisión del presidente, clasificarán las boletas para determinar:</p> <p>I. El número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos, y</p> <p>II. El número de votos que sean nulos, y</p> <p>f) El secretario anotará en hojas dispuestas al efecto los resultados de cada una de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, los que, una vez verificados por los demás integrantes de la mesa, transcribirá en las respectivas actas de escrutinio y cómputo de cada elección.</p> <p>2. Tratándose de partidos coaligados, si apareciera cruzado más de uno de sus respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato de la coalición, lo que deberá consignarse en el apartado respectivo del acta de escrutinio y cómputo correspondiente.</p>	<p><b>Artículo 290.</b></p> <p>1...</p> <p>a)...</p> <p>b)...</p> <p>c)...</p> <p>d)...</p> <p>e)...</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p><b>III. El número de votos en blanco.</b></p> <p>f)...</p> <p>2...</p>

<p><b>Artículo 291.</b></p> <p>1. Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:</p> <p>a) Se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, atendiendo lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo inmediato anterior;</p> <p>b) Se contará como nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada, y</p> <p>c) Los votos emitidos a favor de candidatos no registrados se asentarán en el acta por separado.</p>	<p><b>Artículo 291.</b></p> <p>1. Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:</p> <p>a)...</p> <p>b)...</p> <p><b>c) Los votos emitidos a favor de candidatos no registrados y los votos en blanco se asentarán en el acta por separado.</b></p>
<p><b>Artículo 293.</b></p> <p>1. Se levantará un acta de escrutinio y cómputo para cada elección. Cada acta contendrá, por lo menos:</p> <p>a) El número de votos emitidos a favor de cada partido político o candidato;</p> <p>b) El número total de las boletas sobrantes que fueron inutilizadas;</p> <p>c) El número de votos nulos;</p> <p>d) El número de representantes de partidos que votaron en la casilla sin estar en el listado nominal de electores;</p> <p>e) Una relación de los incidentes suscitados, si los hubiere, y</p> <p>f) La relación de escritos de protesta presentados por los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes al término del escrutinio y cómputo.</p> <p>2. En todo caso se asentarán los datos anteriores en las formas aprobadas por el Consejo General.</p> <p>3. En ningún caso se sumarán a los votos nulos las boletas sobrantes que fueron inutilizadas.</p> <p>4. Los funcionarios de las mesas directivas de casilla, con el auxilio de los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes, verificarán la exactitud de los datos que consignen en el acta de escrutinio y cómputo.</p>	<p><b>Artículo 293.</b></p> <p>1...</p> <p>a)...</p> <p>b)...</p> <p>c)...</p> <p>d)...</p> <p><b>e) Una relación de los incidentes suscitados, si los hubiere;</b></p> <p><b>f) La relación de escritos de protesta presentados por los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes al término del escrutinio y cómputo; y</b></p> <p><b>g) El número de votos en blanco.</b></p> <p>2...</p> <p>3...</p> <p>4...</p>

Y la propuesta referente a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se contempla de la siguiente manera:

LGSMIME	PROPUESTA DE REFORMA
<p><b>Artículo 75.</b></p> <p>1. La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualesquiera de las siguientes causales:</p> <p>a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente;</p> <p>b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale;</p> <p>c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo;</p> <p>d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;</p> <p>e) Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;</p> <p>f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;</p> <p>g) Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta ley;</p> <p>h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada;</p> <p>i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación;</p> <p>j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación; y</p> <p>k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.</p>	<p><b>Artículo 75.</b></p> <p>1...</p> <p>a)...</p> <p>b)...</p> <p>c)...</p> <p>d)...</p> <p>e)...</p> <p>f)...</p> <p>g)...</p> <p>h)...</p> <p>i)...</p> <p><b>j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación;</b></p> <p><b>K) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma; y</b></p> <p><b>l) El cómputo de votos en blanco represente la mayoría de la votación válida en una casilla.</b></p>

## Fundamento legal

En virtud de lo expuesto, el que suscribe, Diputado Daniel Ordoñez Hernández, a nombre propio y en representación de los Diputados abajo firmantes, todos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral**

Por lo tanto, con base en el marco precedente, se pone a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para quedar como sigue:**

**Artículo Primero.** Se adicionan los párrafos 4, 5 y 6 al artículo 24; se reforman los incisos j) y k) y se adiciona un inciso l) al párrafo 2 del artículo 266; se reforma el inciso d) y se adiciona un inciso e) ambos al párrafo 1, se deroga el inciso a) del párrafo 2 y se adiciona un párrafo 5 con sus incisos a) y b), éstos del artículo 288; se adiciona, una fracción III al inciso e) del párrafo 1 del artículo 290; se reforma el inciso c) del párrafo 1 del artículo 291; se adiciona un inciso g) y se reforman los incisos e) y f) del párrafo 1 del artículo 293, todos los anteriores, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, quedando de la siguiente manera:

#### **Artículo 24.**

##### **1 al 3...**

4. Si en una casilla, el total de votos en blanco obtiene el primer lugar y ésta condición se repite en más del 20 por ciento del total de las casillas instaladas en el distrito correspondiente, para el caso de la elección de diputados fe-

derales; en más del 20 por ciento del total de las casillas instaladas en la entidad federativa para el caso de senadores de la República y, en más del 20 por ciento de las casillas instaladas en el territorio nacional para el caso de Presidente de la República; deberá repetirse dicha elección por una sola vez, como elección extraordinaria .

5. En la elección extraordinaria los partidos políticos podrán optar por inscribir a los mismos candidatos que se presentaron en la elección que se anuló por mayoría de votos en blanco. A efecto de lo anterior, la designación de nuevos candidatos se realizarán extraordinariamente por conducto de los órganos establecidos en el inciso c) o d) párrafo 1 del artículo 43 de la Ley General de Partidos políticos, esto es: sin que sea menester agotar el procedimiento referido en el artículo 44 del mismo ordenamiento.

6. La elección extraordinaria deberá convocarse para su celebración en un plazo no mayor a 90 días naturales al momento en que se declaró la nulidad de la elección.

#### **Artículo 266.**

1...

2...

a) al i)...

j) Espacio para candidatos o fórmulas no registradas;

k) Espacio para Candidatos Independientes, y

l) Un espacio con las mismas dimensiones que el empleado para los partidos políticos en el que deberá aparecer la leyenda: Voto en blanco

3 al 6...

#### **Artículo 288.**

1...

a) al c)...

d) El número de boletas sobrantes de cada elección, y

e) El número de votos en blanco.

2. Son votos nulos:

a) **Derogado.**

b)...

3 y 4

5. Son Votos en Blanco:

a) Aquél expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político o de una candidatura independiente, y

b) Cuando el elector marca el recuadro de la boleta, designado como voto en blanco.

**Artículo 290.**

1...

a) al d)...

e)...

I y II...

III. El número de votos en blanco.

f)...

2...

**Artículo 291.**

1. Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:

a) y b) ...

c) Los votos emitidos a favor de candidatos no registrados y los votos en blanco se asentarán en el acta por separado.

**Artículo 293.**

1...

a) al d)...

e) Una relación de los incidentes suscitados, si los hubiere;

f) La relación de escritos de protesta presentados por los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes al término del escrutinio y cómputo; y

g) El número de votos en blanco.

**2 al 4...**

**Artículo Segundo.** Se adiciona el inciso l), del numeral 1 del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para quedar como sigue:

**Artículo 75.**

1...

a) al i)...

j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación;

k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma; y

l) El cómputo de votos en blanco represente la mayoría de la votación válida en una casilla.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Las reformas contenidas en el presente decreto, serán aplicables a partir del proceso electoral federal 2017-2018 para el caso de las candidaturas a cargos de elección federales.

**Notas:**

1 Botero, Luis Eduardo. *En torno a la eficacia del voto en blanco en la República de Colombia*, p.173

2 Cfr. Díaz Gloria, Leticia. El Pueblo votó en blanco. <http://biblat.unam.mx/es/revista/proceso-mexico-d-f/articulo/el-pueblo-que-voto-blanco>

Palacio Legislativo de San Lázaro en la Ciudad de México, treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis.— Diputados y diputadas: **Daniel Ordóñez Hernández**, Guadalupe Acosta Naranjo, Arturo Santana Alfaro Héctor Javier García Chávez, Francisco Xavier Nava Palacios, Sergio López Sánchez, Natalia Karina Barón Ortiz, Antonino Morales Toledo, Lucía Virginia Meza Guzmán, Eva Florinda Cruz Molina, Carlos Hernández Mirón, María Cristina Teresa García Bravo, Francisco Martínez Neri, Omar Ortega Álvarez, María Elida Castelán Mondragón, Fernando Galván Martínez, David Jiménez Rumbo, Óscar Ferrer Ábalos, Karen Hurtado Arana, José Santiago López, Erika Irazema Briones Pérez, Leonardo Amador Rodríguez, María Luisa Beltrán Reyes, Norberto Antonio Martínez Soto, Saucedo Reyes Araceli, José de Jesús Zambrano Grijalva (rúbricas).»

**La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres: Túrnese a las Comisiones de Gobernación y de Justicia para dictamen.**

---

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

---

**El Secretario diputado Ramón Bañales Arambula:** «Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Daniel Ordóñez Hernández, del Grupo Parlamentario del PRD

**Planteamiento del problema**

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, realizada por el Congreso de la Unión al artículo 1º de nuestra Carta Magna el 11 de junio de 2011, se ha consolidado como la más trascendente desde que la misma fue promulgada en febrero de 1917.

La referida reforma, tiene la virtud de colocar a la persona como el centro del derecho. Uno de los derechos humanos a que hace alusión el artículo primero constitucional, es el

derecho humano de participación política a poder votar y ser votado.

La redacción histórica que mantuvo intacto el artículo 35 constitucional en su fracción segunda, indicaba con claridad que todos los ciudadanos mexicanos tenían el derecho a votar y ser votados, siempre y cuando, cumplieran con los requisitos establecidos en la misma y en la ley de la materia. A partir del 9 de agosto de 2012, expresamente se reconoce el derecho de aquellos ciudadanos, que deseen solicitar su registro sin necesidad de hacerlo a través de un partido político; es decir, de manera independiente.

Para reforzar el derecho a votar y ser votado de manera independiente, se hace necesario que en la ley de la materia, se expresen claramente los principios para ejercer tal derecho, siendo ésta la finalidad de la iniciativa que aquí se presenta.

**Argumentos**

**1. Antecedentes.**

Derivado de las reformas al artículo 35 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, se desprende como derechos del ciudadano votar en elecciones populares (fracción I) y poder ser votado, para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que funde la ley (fracción II). De ésta última, se establece en cuanto a las candidaturas independientes, que también podrán solicitar su registro, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

A raíz de la referida reforma constitucional en materia electoral, en su vertiente de candidaturas independientes, se ordenó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de las entidades federativas, expedir a más tardar en un año y a partir del día siguiente de la publicación de dicho decreto en el Diario Oficial de la Federación, los requisitos, condiciones y términos que deberán cumplir los ciudadanos, que deseen ejercer su derecho a ser votados a cargos de elección popular a nivel federal y local de manera independiente.

Las reformas ordenadas fueron llevadas a cabo en la ley de la materia, así como en las entidades, poniéndose en práctica a nivel federal en los comicios de 2015 y se han aplicado de manera sucesiva, en las entidades que han realizado elecciones.

## 2. Precedentes judiciales nacionales y convencionales.

Para que un derecho sea efectivo y posible en su materialización, es necesario que la ley determine condiciones, requisitos y términos, para que el ciudadano mexicano acceda a su ejercicio, con la debida oportunidad efectiva para desarrollarlo en plenitud. Lo anterior encuentra apoyo en el criterio sostenido por el Pleno del Tribunal Electoral de la Federación derivado del juicio ciudadano número SUP-JDC-612/2012:

### **El derecho humano de participación política en su vertiente pasiva-derecho a ser votado- es un derecho humano de base constitucional y de configuración legal.**

La libertad de configuración legal del legislador federal y local está reconocida y garantizada por la misma Constitución, sin embargo al momento de emitir tales calidades, requisitos, condiciones y términos deben establecerse en favor del bien común o del interés general; ya que, de proceder de otra manera, por ejemplo, estableciendo requisitos, condiciones y términos irrazonables o desproporcionados o que afecten el núcleo esencial de ese derecho humano, se haría nugatorio o inoperante el derecho humano de los ciudadanos a solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos para ser postulados a un cargo de elección popular.<sup>1</sup>

De lo anterior, se deriva que dichos requisitos, condiciones y términos, deben colocarse y fundarse después de haber realizado un test de proporcionalidad, para evitar injerencias excesivas en la esfera fundamental del derecho en cuestión, siendo el de poder ser votado como candidato independiente y así, competir en condiciones equitativas frente a los candidatos de partidos políticos; característica fundamental en todo proceso electoral.

Si bien ha sido criterio reiterado, tanto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que los partidos políticos son de naturaleza jurídica distinta a la de los candidatos independientes; ese criterio no resulta suficiente, para que se garantice la regulación del derecho a ser candidato y competir en condiciones mínimas de equidad en la contienda.

Recordemos que el artículo 41 constitucional en su fracción I, párrafo segundo señala que:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo...

Aun cuando son de naturaleza distinta, no implica que el derecho humano de participación política de los ciudadanos mexicanos en su vertiente: *poder ser votados a cargos de elección popular de manera independiente*, no sea regulado con base en principios constitucionales y convencionales. Debemos recordar que el ciudadano mexicano cuenta con libertad, derecho de optar y contender, por la vía que tenga a bien decidir. No es más ni menos ciudadano, por la vía que haya decidido contender.

Coincidimos con la Ministra Olga María Sánchez Cordero en el sentido que:

“La libertad de configuración legal es una facultad que corresponde al Legislador ordinario tanto federal como de los Estados, prever a nivel legislativo la forma y términos en que las candidaturas ciudadanas deben hacerse operativas, y en ese diseño normativo cuentan con un amplio margen de configuración; deben de establecer condiciones que permitan hacer verdaderamente efectivo el ejercicio del derecho ciudadano al voto pasivo, esto es, que en la regulación legislativa se deben generar las condiciones idóneas y de razonabilidad que permitan el ejercicio pleno de quienes hagan uso de la figura de la candidatura ciudadana para participar en un proceso electoral determinado, en situación de equidad electoral frente a quienes aspiren a un cargo de elección popular y que sean postulados por un partido político”.<sup>2</sup>

En cuanto al test de proporcionalidad a que estamos obligados desde éste órgano legislativo, comprende los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, en sentido estricto.

La idoneidad está vinculada con lo adecuado de la naturaleza de la medida impuesta por la norma, para conseguir el fin pretendido. El criterio de necesidad o de intervención mínima, tiene relación con el hecho de que la medida debe ser eficaz y estar limitada a lo objetivamente necesario.

En otras palabras, como lo manifestó la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa:

“La libertad de configuración legal de los requisitos para la validez del registro de una candidatura independiente no se puede traducir en una carta abierta a los órganos legislativos secundarios para que exijan cualesquiera requisitos, sin importar lo complejo de su cumplimiento. Esto se traduce en que la libertad de configuración legislativa no se puede entender como omnímoda, por lo que es posible someterla a un escrutinio constitucional en aras de determinar su proporcionalidad y racionalidad”.<sup>3</sup>

Refuerza los anteriores criterios, la sentencia de 1 de septiembre de 2011 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso López Mendoza vs Venezuela, Serie C no 233, numeral 108, que a la letra indica:

“La Corte estima pertinente reiterar que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, **los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de oportunidades.**”

El último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos, tenga la oportunidad real para ejercerlos.

Es oportuno indicar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que “entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido...Es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.”<sup>4</sup>

Una democracia jamás se consolidará restringiendo y limitando el acceso en condiciones de equidad y proporcionalidad a sus ciudadanos y sus minorías. El artículo 1 y 35 constitucional, no establecen jerarquías entre ciudadanos, hacerlo sería más que erróneo, aberrante.

La anterior aseveración también es sustentada por el Ministro Cossío Díaz en su voto particular derivado de la contradicción de tesis 293/2011, cuando sostuvo:

“La reforma de junio de 2011 implicó que deben hacerse operaciones normativas a partir del principio pro persona tanto con los derechos humanos contenidos en los

tratados internacionales de los que México es parte como con aquellos reconocidos en la Constitución, sin establecer jerarquía entre ellos”.

Debido a la especial naturaleza de que están investidas las normas jurídicas protectoras de derechos humanos, cuando en éstas se involucran tanto mecanismos nacionales como internacionales, se ha buscado aplicar el principio de primacía de la disposición más favorable a las víctimas (principio pro persone); y tal como lo refiere Fix Zamudio,<sup>5</sup> “hoy existe una vigorosa tendencia a reconocer cierta primacía del derecho internacional cuando éste involucra el campo de los tratados de derechos humanos.”<sup>6</sup>

Así, el tercer párrafo del artículo primero constitucional establece 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”; es decir, dicha obligación va dirigida no solamente a las autoridades judiciales, sino también a las administrativas y por supuesto a las legislativas.

Es obligación y compromiso de los legisladores, asegurar que los ciudadanos que así lo decidan, cuenten con la oportunidad efectiva de ejercer sus derechos políticos.

De ahí que resulta obligatorio perfeccionar el derecho con criterios de progresividad, proporcionalidad y razonabilidad, a efecto de que el sistema político mexicano cumpla con los mandatos constitucionales y convencionales a que se encuentra obligado frente a los Tratados Internacionales que ha suscrito y ratificado con anterioridad como son la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Carta Democrática Interamericana, así como la jurisprudencia y sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, hoy vinculantes para el sistema judicial nacional.

Para reforzar lo anterior, se hace necesario que en la ley de la materia se exprese claramente bajo qué principios el legislador federal y local ordinario, se basará para desplegar una justa y democrática configuración legal al derecho humano, en su vertiente de poder solicitar registro y poder ser votado a cargos de elección popular del ciudadano mexicano de manera independiente; es decir, sin tenerlo que hacer a través de un partido político.

### 3. Propuestas

La calidad de una democracia, se mide por el alto compromiso de sus autoridades por respetar, promover, proteger y hacer efectivos en la realidad los principios y derechos humanos consagrados en su aparato normativo federal y local.

Por lo anterior, en aras de colocar de manera expresa los principios constitucionales y convencionales en materia electoral, para el correcto ejercicio del derecho a ser votados de los ciudadanos mexicanos a cargos de elección popular, ya sea a través de un partido político o de una candidatura independiente, se propone reformar y adicionar distintos artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se desglosa en los siguientes párrafos:

Actualmente, el Párrafo 5 del artículo 14 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el registro de fórmulas para la integración de la Cámara de Diputados por el principio de mayoría relativa, en el caso de las candidaturas independientes, deberán estar integradas por personas del mismo género. Por lo tanto, la presente iniciativa plantea que podrán estar integradas por personas del mismo o de diverso género.

Lo anterior atiende que, en las candidaturas independientes, no se responde a un criterio de lista y la pluricomposición en materia de género, al integrar las fórmulas de candidaturas independientes, no es contraria al principio de paridad que busca la norma.

Tenemos como antecedente inmediato equiparable, el proceso de aprobación y publicación del Decreto por el que se derogan y se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política de la Ciudad de México,<sup>7</sup> y los procesos electoral y de designación de los 100 diputados de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

En efecto, el artículo Séptimo transitorio de la reforma citada establece en términos generales que: la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se compondrá de cien diputados de los cuales: 60 se elegirán y, de los restantes 40 serán designados 14 senadores y 14 diputados por sus respectivas cámaras; 6 por el titular del ejecutivo federal y 6 por el titular del ejecutivo de la Ciudad de México.

En la fracción IV, Base Tercera de la Convocatoria para la elección de sesenta diputadas y diputados para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México,<sup>8</sup> emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se señala lo siguiente:

Las y los aspirantes a candidatas o candidatos independientes deberán solicitar el registro de la fórmula correspondiente, esto es, propietario (a) y suplente, misma que, en respeto y a efecto de potenciar el principio de paridad de género, podrá estar integrada por personas del mismo género, o bien, de diverso género. El Consejo General procurará la integración paritaria de la lista, en términos de lo que establecen los lineamientos que regulan la presente elección.

Como se observa, en el proceso electoral referido, se permite que las fórmulas registradas a través de la figura de independientes se integren *por personas del mismo género, o bien, de diverso género* sin que tal hecho implique una violación al criterios de paridad en género, antes al contrario, se permite esa integración con la finalidad de *potenciar el principio de paridad de género*.

Debe señalarse además que la convocatoria en estudio fue recurrida en cuanto a su contenido pero, la parte relacionada con la integración genérica indistinta de las fórmulas de candidaturas independientes no fue impugnada por ningún ciudadano o partido político lo que convalida su procedencia y aplicación.

Por otra parte, el párrafo 1 del artículo 232 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que “Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes”.

A fin de refrendar y preservar el derecho humano relativo a la posibilidad de votar y ser votado, en términos de lo argumentado en párrafos anteriores, se propone una modificación en la que se determine que: le corresponde a los partidos políticos nacionales y a los ciudadanos de manera independiente, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Asimismo, para fortalecer la propuesta de reformar el párrafo 5 del artículo 14 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (señalada renglones atrás), es

necesario agregar un sexto párrafo al artículo 232 en el que se establezca que, en el caso de las candidaturas independientes, las fórmulas podrán estar integradas por personas del mismo género, o bien, de diverso género.

Para tal efecto, es de aplicación toda la motivación que sobre la propuesta de reforma al artículo 14, aquí se ha argumentado.

Actualmente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que los ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes, deberán hacerlo del conocimiento del Instituto Nacional Electoral y una vez que lo hagan, adquieren la calidad de “aspirantes”; a partir del día siguiente, pueden realizar actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano señalado por la misma ley.

Es en el artículo 371 del ordenamiento que se estudia, donde establece los requisitos porcentuales de la cédula de respaldo ciudadano.

Establece que se requiere la firma del equivalente al 1% del listado nominal para el caso de candidatos a Presidente de la República y de 2%, para aspirantes a candidaturas al senado y diputados; claro está, restringiéndolos a otras condiciones respecto al ámbito territorial.

Consideramos que el referido requisito tiene su justificación, entre otras cosas, en el hecho de no saturar de aspirantes cada elección en el entendido que una disminución de requisitos, llenaría de trámites y solicitantes de registro, y lejos de garantizar el acceso al ejercicio del derecho de ser votados, llenaría de incertidumbre el proceso electoral, vulnerando los principios rectores de nuestro sistema electoral.

Es incorrecto que el porcentaje estipulado tenga como base el listado nominal en sus respectivos territorios. Dicho listado, según la propia definición del Instituto Nacional Electoral, contiene todos aquellos ciudadanos que solicitaron su inscripción al Padrón y cuentan ya con su credencial para votar con fotografía vigente.<sup>9</sup>

Según el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2011-2012, el Listado Nominal en que se basó la elección del año 2012, ascendía a 79,492,286 personas. Sin embargo, la participación ciudadana en dicha elección fue de 63.08%, equivalente a 50,143,857 votantes.<sup>10</sup>

De lo anterior, puede inferirse que lo injusto del requisito que tiene como base el Listado Nominal, es imponer una cantidad fundada en un número de ciudadanos que no necesariamente ejercerán su derecho a votar.

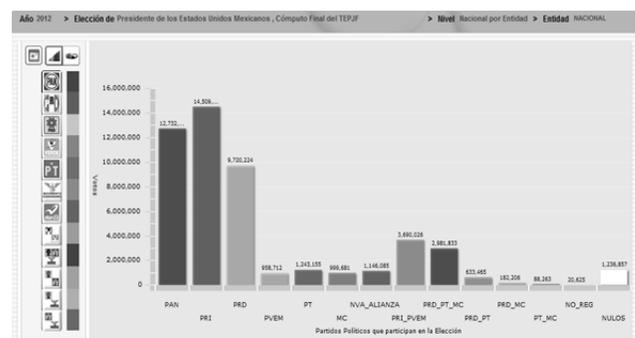
Una referencia donde se requiere un porcentaje, lo tenemos en el requisito impuesto a los partidos políticos nacionales, quienes deben acreditar la obtención de un 3% del total de la votación válidamente emitida para conservar su registro.

Este caso es más ecuánime, puesto que se utiliza como base una cantidad cierta. Es decir, se toma en consideración el número de personas que realmente ejercieron su voto; pero, además se descuentan los votos nulos y los votos correspondientes a candidatos no registrados.<sup>11</sup> Adicionalmente se restan los votos obtenidos por partidos que no lograron el porcentaje mínimo.

Es evidente la existencia de una sobreexigencia en la cantidad de firmas de apoyo requeridas para un aspirante a candidato independiente, puesto que se utiliza como base, una cantidad de ciudadanos que nunca acudirán al 100% a ejercer su voto.

Realicemos un ejercicio tomando como referencia el listado nominal utilizado en la elección de 2012. El requisito de porcentaje de 1% de ciudadanos que tendrían que ofrecer su firma de apoyo para un aspirante a candidato ciudadano a la Presidencia de la República, ascendería a 794,923.

En contraste, en la referida elección, hay partidos que obtuvieron un porcentaje de votos ligeramente superior a la cantidad de firmas requeridas a los aspirantes o peor aún, aparecen coaliciones con votación muy inferior a dicho número, caso que se ilustra en la siguiente gráfica.<sup>12</sup>



Por lo tanto, la propuesta que se plantea en la presente iniciativa es que los porcentajes de referencia, tengan como base una cantidad real de ciudadanos que harán efectivo su derecho a votar.

La única referencia real es el número de votos válidamente emitidos en el ámbito de la elección que se trate, pero en virtud de la imposibilidad de proyectar un número cierto de votos que se depositarán a futuro, se utilizará como referente el resultado de la última votación total emitida de la elección inmediata anterior.

Ejemplifiquemos en números concretos y actuales:

La lista nominal, según corte del 25 de marzo de 2016 asciende a 82,337,251 ciudadanos en toda la nación.<sup>13</sup> Con la actual legislación, el número de firmas de apoyo que requeriría un aspirante a candidato independiente a la presidencia de la República, sería de 823,373.

El resultado de votación válida emitida para la elección a Presidente de la República, obtenida en el año 2012 fue de 48,886,375.<sup>14</sup> Fundados en la propuesta que aquí planteamos (el 1% de la votación válidamente emitida para el ámbito de Presidente de la República), el total de firmas requeridas, ascendería a 488,864.

La propuesta planteada en la presente iniciativa, ofrece una opción que permite accesibilidad al ejercicio del derecho humano de ser votado.

Debe mencionarse que es caso especial el de la elección a diputados. Lo anterior, en virtud que las elecciones en que concurre la renovación de las cámaras de Senadores y Diputados con la de Presidente de la República, tiene un porcentaje de participación considerablemente más alto, que en las elecciones donde sólo se renueva la Cámara de Diputados.

Por lo anterior, se propone que el referente sea el equivalente a la elección de las mismas características. Es decir, si se trata de una elección en la que concurre la renovación del titular del poder ejecutivo y ambas cámaras, el porcentaje deberá fundarse en la última elección con las mismas características. Asimismo, en las elecciones en que sólo se renueva la Cámara de Diputados, se tomará en consideración el resultado de la última elección con las mismas características.

Para ejemplificarlo señalaremos:

La tabla que se muestra a continuación, contiene los resultados de la elección a Diputado Federal por el principio de mayoría relativa en el Distrito 1, del entonces Distrito Federal en 2012.<sup>15</sup>

Casillas computadas	VOTACIÓN												Candidatos no registrados	Votos Habiles	Votación Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
382	15423	19512	52681	4862	6537	3762	4339	6615	17197	4351	773	412	103	4486	140993
100.00%	10.94%	13.84%	37.36%	3.45%	4.64%	2.63%	3.08%	4.69%	12.20%	3.09%	.55%	.29%	.07%	3.18%	100.00%

Considerando que, en la elección del año 2018, será la renovación del titular del poder ejecutivo y ambas cámaras, entonces se tomaría como base el resultado de la última elección concurrente; es decir, la del año 2012.

En ese sentido, quien aspire a ser candidato independiente a la diputación de mayoría relativa por el Distrito 1, tendría que acopiar el equivalente al 2 por ciento de la elección válida para el mismo cargo en el año 2012, la cual asciende a 2 mil 728.

El listado nominal del distrito 1 Federal en la Ciudad de México, según datos del Instituto Nacional Electoral, asciende a 238 mil 596 ciudadanos.<sup>16</sup> Con ello, podríamos realizar el ejercicio consistente en que: con la legislación electoral actual, un aspirante a candidato independiente al cargo de diputado, por el principio de mayoría relativa por el distrito 1 federal, en la Ciudad de México, tendría que compilar un total de 4 mil 772.

Para mayor referencia, presentamos el comparativo de firmas solicitadas en la legislación actual, con relación a la iniciativa aquí propuesta, en el supuesto de aspirante a candidato independiente, al cargo de diputado por el principio de mayoría relativa por el Distrito 1 Federal en la Ciudad de México:

### Legislación actual

Firmas requeridas: 4 mil 772

### Iniciativa

Firmas requeridas 2 mil 728

Asimismo, se expone el comparativo de firmas solicitadas en la legislación actual, contra la iniciativa aquí propuesta, en el supuesto de aspirante a candidato independiente al cargo de Presidente de la República:

### Legislación actual

Firmas requeridas: 823 mil 373

### Iniciativa

Firmas requeridas: 488,864

Es evidente que la presente iniciativa, garantiza el ejercicio del derecho humano a ser votado, así como la irrenunciable e impostergable obligación y compromiso de los legisladores, de asegurar que los ciudadanos que así lo decidan, cuenten con la oportunidad efectiva de ejercer sus derechos políticos, fortaleciendo además el criterio sustentado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que “los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de oportunidades”.<sup>17</sup>

Además, la presente propuesta, se funda en los criterios de progresividad, proporcionalidad y razonabilidad; de ahí, la necesidad de presentar para su debida aprobación la misma.

En esa misma tesitura, el artículo 385 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su numeral 2, establece que las firmas de apoyo obtenidas por los aspirantes a candidatos independientes, no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las circunstancias que numera, entre las que se encuentra en su inciso b): *No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente.*

Tal requisito restrictivo resulta a todas luces excesivo.

El artículo 54 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece las atribuciones que corresponden al titular de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores; sus párrafos 2, 3 y 4 establecen:

#### Artículo 54.

1...

2. Para coadyuvar en los trabajos relativos al Padrón Electoral se integrará la Comisión Nacional de Vigilancia, que presidirá el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, con la participación de los partidos políticos nacionales.

3. Las firmas a que se refiere el artículo 71, fracción IV de la Constitución, no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

a) Nombres con datos incompletos, falsos o erróneos, que no permitan la identificación del ciudadano;

b) No se acompañen la clave de elector o el número identificador ubicado al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres de la credencial para votar vigente;

c) Un ciudadano haya suscrito dos o más veces la misma iniciativa; en este caso, sólo se contabilizará una de las firmas, y

d) Cuando los ciudadanos hayan sido dados de baja de la lista nominal por alguno de los supuestos previstos en esta Ley.

4. Finalizada la verificación de las firmas, la Dirección General Ejecutiva del Registro Federal de Electores remitirá al Secretario Ejecutivo del Instituto un informe detallado y desagregado que deberá contener:

a) El número total de ciudadanos firmantes;

b) El número de ciudadanos firmantes que se encuentran en la lista nominal de electores y su porcentaje;

c) El número de ciudadanos firmantes que no se encuentran en la lista nominal de electores y su porcentaje, y

d) Los ciudadanos que hayan sido dados de baja de la lista nominal por alguno de los supuestos previstos en esta Ley.

Como se desprende, corresponde a la referida Dirección Ejecutiva la función de verificar las firmas de apoyo exigidas como requisito a los aspirantes a candidaturas comunes.

En los hechos, las firmas de respaldo se obtienen a través de formatos o cédulas emitidas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los que se tienen que transcribir los datos requeridos por la ley, incluyendo los contenidos en la credencial de elector.

El procedimiento de revisión de datos (específicamente los que se desprenden de la credencial de elector) se realizan mediante compulsas de los datos contenidos en las referidas cédulas contra la lista nominal.

Por tal motivo, resulta innecesaria la copia de la credencial de elector, si finalmente la compulsas de las cédulas no se

realiza contra las copias de las credenciales, sino contra las listas nominales que obran en los archivos del Registro Federal de Electores de donde se desprenden todos los datos requeridos.

Debe agregarse que dentro de los archivos del Registro Federal de Electores se encuentra la imagen misma de la credencial de elector de todos los ciudadanos que se encuentran en el Listado Nominal lo cual abona para determinar lo absurdo y excesivo del requisito consistente en anexas la copia fotostática o electrónica de la citada identificación.

De nueva cuenta referiremos para ilustrar la propuesta de cuenta, el proceso de elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Así, tenemos que, el 4 de febrero de 2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió el Acuerdo INE/CG52/2016 por el cual se aprobó la Convocatoria para la elección de sesenta diputadas y diputados para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México,<sup>18</sup> por tal motivo, se presentaron diversos medios de impugnación, los cuales fueron resueltos el veinticinco de febrero de dos mil dieciséis por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-RAP71/2016 y acumulados.<sup>19</sup>

El considerando décimo sexto del expediente SUP-RAP71/2016, establece criterios sobre la exigencia de la presentación de copia de la credencial de elector de quienes otorgan apoyo a los aspirantes a candidatos independientes en el citado proceso electoral.

A pesar de que El Consejo General, permitió la posibilidad de optar por la exhibición física o electrónica de tales documentos; la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dedujo que el número de copias que habría de presentar cada aspirante era de al menos 73,792 y que en el mejor de los escenarios, *el interesado contaría aproximadamente con dos meses para obtener el apoyo ciudadano y lograr fotocopiar las credenciales atinentes, lo que representaba persuadir aproximadamente 1,229 (mil doscientos veintinueve) ciudadanos al día y además obtener la fotocopia de sus credenciales de elector, lo cual dependiente del costo al de cada copia -por anverso y reverso- de las credenciales, se podría llegar a consumir hasta la mitad del financiamiento que se otorga \$304,496.30 (trescientos cuatro mil cuatrocientos noventa y seis pesos 30/100 M.N.), aun cuando para obtener el respaldo ciudadano los aspirantes requieren de financiamien-*

*to para llevar a cabo actos propios de esta etapa, esto es, hacer mítines, visitar domicilios, etcétera.*<sup>20</sup>

La Sala Superior, estimó que la exigencia de la copia de la credencial de elector no abona a la plena eficacia del derecho a ser votado, además de que existían otros mecanismos para verificar el apoyo ciudadano.

En razón de lo anterior, en el considerando vigésimo primero de sentencia referida, la Sala Superior, determinó que se dejara de aplicar la exigencia de presentar copia física o electrónica de la credencial de elector de los ciudadanos que otorgaran su apoyo a los candidatos independientes, prevista en los acuerdos INE/CG52/2016 e INE/CG53/2016.

Como consecuencia, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió el Acuerdo INE/CG95/2016, que modifica los diversos INE/CG52/2016 e INE/CG53/2016, de cuatro de febrero de dos mil dieciséis, en cumplimiento a la sentencia emitida por la sala superior del tribunal electoral del poder judicial de la federación, en el recurso de apelación SUP-RAP-71/2016 y acumulados,<sup>21</sup> mediante el cual se dejó sin efectos lo establecido en el artículo 13, numeral 3, inciso h), de los Lineamientos para la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, y la Base Tercera, numeral V, segundo párrafo, inciso h), de la Convocatoria para la elección de sesenta Diputados y Diputados para integrar la Asamblea Constituyente.

Del anterior ejemplo se desprende que ya existe criterio jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, señalando que la exigencia de las copias (fotostáticas o electrónicas) de la credencial de elector, representan un exceso y va contra el ejercicio ciudadano de ser votado.

Toda vez que la revisión de los requisitos que deben contener las firmas de apoyo para los aspirantes a candidatos independientes debe pasar por el mismo procedimiento, es decir, impulsa contra el listado nominal y archivos que obran en poder de la Dirección Ejecutiva de Registro Federal de Electores, entonces la exigencia de agregar copia de la credencial de elector de los firmantes del apoyo resulta excesiva, ilegal y onerosa, amén de la vulneración de los principios de certeza, legalidad y objetividad en que se funda el sistema político electoral de la República Mexicana.

Por tanto, es procedente derogar el inciso b) correspondiente al numeral 2 del artículo 385 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que ordena no agregar al cómputo del porcentaje de firmas cuando no se acompañen las copias de la credencial para votar vigente.

**4. Cuadro comparativo entre texto vigente y reformas propuestas.**

En la tabla que se muestra a continuación, se establecen las disposiciones legales sin modificación y las propuestas de reforma para la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Redacción de LGIPE	Texto propuesto
<p>Artículo 14.</p> <p>1. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.</p> <p>2. La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.</p> <p>3. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos a senadores. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Asimismo, deberán registrar una lista nacional de 32 fórmulas de candidatos para ser votada por el principio de representación proporcional.</p> <p>4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos. En las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género.</p> <p>5. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género.</p>	<p><b>Artículo 14.</b></p> <p>1...</p> <p>2...</p> <p>3...</p> <p>4...</p> <p>5. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas <b>podrán estar integradas por personas del mismo género, o bien, de diverso género.</b></p>
<p>Artículo 232.</p> <p>1. Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta Ley.</p>	<p>Artículo 232.</p> <p>1. Corresponde a los partidos políticos nacionales <b>y a los ciudadanos de manera independiente</b>, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos</p>

<p>2. Las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.</p> <p>3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.</p> <p>5. En el caso de que para un mismo cargo de elección popular sean registrados diferentes candidatos por un mismo partido político, el Secretario del Consejo General, una vez detectada esta situación, requerirá al partido político a efecto de que informe al Consejo General, en un término de cuarenta y ocho horas, qué candidato o fórmula prevalece. En caso de no hacerlo se entenderá que el partido político opta por el último de los registros presentados, quedando sin efecto los demás.</p>	<p>de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta Ley.</p> <p>2...</p> <p>3...</p> <p>4...</p> <p>5...</p> <p><b>6. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas podrán estar integradas por personas del mismo género, o bien, de diverso género.</b></p>
<p>Artículo 371.</p> <p>1. Para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por</p>	<p>Artículo 371.</p> <p>1. Para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% <b>de votación válidamente emitida en la elección inmediata anterior para el mismo cargo, que las referidas</b></p>

<p>lo menos diecisiete entidades federativas, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.</p> <p>2. Para fórmulas de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.</p> <p>3. Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.</p>	<p><b>firmas provengan de ciudadanos que se encuentren en la lista nominal de electores</b> y estar integrada por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.</p> <p>2. Para fórmulas de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al <b>2% de votación válidamente emitida en la elección inmediata anterior para el mismo cargo, que las referidas firmas provengan de ciudadanos que se encuentren en la lista nominal de electores</b> en la entidad federativa en cuestión, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.</p> <p>3. Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener <b>firmas que provengan de ciudadanos que se encuentren en la lista nominal de electores y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas; además deberá contener:</b></p> <p><b>a) cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de votación válidamente emitida para el mismo cargo, en la última elección en la que concurren la renovación del titular del poder ejecutivo y ambas cámaras y sea para una elección en la mismas condiciones y,</b></p> <p><b>b) Cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la votación válidamente emitida en la elección en la que solamente se renueva la Cámara de Diputados para el mismo cargo.</b></p>
<p>Artículo 385.</p> <p>1. Una vez que se cumplan los demás requisitos establecidos en esta Ley, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda según la elección de que se trate, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores.</p> <p>2. Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:</p> <p>a) Nombres con datos falsos o erróneos;</p>	<p>Artículo 385.</p> <p>1...</p> <p>2...</p>

b) No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente;	a)...
c) En el caso de candidatos a senador, los ciudadanos no tengan su domicilio en la entidad para la que se está compitiendo;	b) <b>Derogado.</b>
d) En el caso de candidatos a Diputado Federal, los ciudadanos no tengan su domicilio en el distrito para el que se está postulando;	c)...
e) Los ciudadanos hayan sido dados de baja de la lista nominal;	d)...
f) En el caso que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante, sólo se computará una, y	e)...
g) En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada.	f)...
	g)...

### Fundamento legal

Daniel Ordóñez Hernández, en nombre propio así como de las y los abajo firmantes, todos diputados federales, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados LXIII Legislatura, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1; 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento a consideración del Pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de candidaturas independientes.

### Denominación

#### Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de candidaturas independientes

**Artículo Único.** Se reforman el párrafo 5 del artículo 14; el párrafo 1 del artículo 232; los párrafos 1, 2 y 3 al artículo 371; se adicionan, un párrafo 6 al artículo 232; los incisos a) y b) al párrafo 3 (reformado) del artículo 371; y se deroga el inciso b) del párrafo 2 del artículo 385, todos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 14.

1 al 4...

5. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas **podrán estar integradas por personas del mismo género, o bien, de diverso género.**

Artículo 232.

1. Corresponde a los partidos políticos nacionales **y a los ciudadanos de manera independiente**, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta Ley.

2 al 5...

**6. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas podrán estar integradas por personas del mismo género, o bien, de diverso género.**

Artículo 371.

1. Para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al **1% de votación válidamente emitida en la elección inmediata anterior para el mismo cargo, que las referidas firmas provengan de ciudadanos que se encuentren en la lista nominal de electores** y estar integrada por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

2. Para fórmulas de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de

una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de votación válidamente emitida en la elección inmediata anterior para el mismo cargo, que las referidas firmas provengan de ciudadanos que se encuentren en la lista nominal de electores en la entidad federativa en cuestión, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

3. Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener **firmas que provengan de ciudadanos que se encuentren en la lista nominal de electores y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas; además deberá contener:**

**a) cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de votación válidamente emitida para el mismo cargo, en la última elección en la que concurran la renovación del titular del poder ejecutivo y ambas cámaras y sea para una elección en la mismas condiciones y,**

**b) Cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la votación válidamente emitida en la elección en la que solamente se renueva la Cámara de Diputados para el mismo cargo.**

Artículo 385.

1...

2...

a)...

**b) Derogado.**

c) al g)...

#### 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 Congresos Locales deberán adecuar su marco constitucional local de acuerdo a lo señalado en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a más tardar ciento ochenta días, contados a partir de la entrada del presente Decreto.

**Tercero.** Queda derogada cualquier norma o disposición que contravenga lo establecido con los principios constitucionales y convencionales electorales reconocidos en el presente Decreto.

#### Notas:

1 SUP-JDC-072/2013, Guillermina Arias León vs Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, Sentencia de 03 de abril de 2013, Magistrado Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar, p. 33.

2 Participación de la Ministra Olga María Sánchez Cordero contenida en la versión taquigráfica de la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 26 de noviembre de 2012, sobre la discusión de la acción de inconstitucionalidad número 50/2012. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/PLE-NO/ver\\_taquigraficas/26112012POsn.pdf](https://www.scjn.gob.mx/PLE-NO/ver_taquigraficas/26112012POsn.pdf)

3 Voto particular emitido por la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa respecto al juicio ciudadano número SUP-JDC-33/2016 y acumulados.

4 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85, "La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos)", del 13 de noviembre de 1985, Serie A, n° 5, párrafo 46.

5 Herrerías Cuevas, Ignacio Francisco, Control de Convencionalidad y Efectos de las Sentencias, Editorial Ubijus, Segunda Edición, México, 2012, p. 62.

6 Fix-Zamudio, Héctor en Salvador Mondragón Reyes, Ejecución de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Porrúa, México, 2007, p.19.

7 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016)

8 Disponible en:

[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estados/rsc/docs/Convocatoria\\_AC\\_CDMX\\_2016.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estados/rsc/docs/Convocatoria_AC_CDMX_2016.pdf)

9 Disponible en: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas\\_Lista\\_Nominal\\_y\\_Padron\\_Electoral/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/)

10 Disponible en: <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>

11 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2016, México, Disponible en: [http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014\\_LGIPE.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86](http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014_LGIPE.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86)

12 Disponible en: <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>

13 Instituto Nacional Electoral. Disponible en: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas\\_Lista\\_Nominal\\_y\\_Padron\\_Electoral/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/)

14 Ídem.

15 Disponible en: [http://computos2012.ife.org.mx/reportes/diputados/DistDiputadosMRDistrito\[9\].html](http://computos2012.ife.org.mx/reportes/diputados/DistDiputadosMRDistrito[9].html), con fecha 25 de marzo de 2016.

16 Disponible en: <http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/index.php>

17 Cfr. Corte IDH, Caso López Mendoza vs Venezuela, 1 de septiembre de 2011, Serie C, no 233, numeral 108.

18 Disponible en: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estados/rsc/docs/Convocatoria\\_AC\\_CDMX\\_2016.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estados/rsc/docs/Convocatoria_AC_CDMX_2016.pdf)

19 Disponible en: [http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/RAP/71/SUP\\_2016\\_RAP\\_71-551218.pdf](http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/RAP/71/SUP_2016_RAP_71-551218.pdf)

20 Op cit.

21 Disponible en <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/SecretariaEjecutiva/SE-Varios/2016/INE-CG95-2016.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2016.— Diputado **Daniel Ordóñez Hernández** (rúbrica).»

### **La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres: Túrnese a la Comisión de Gobernación para dictamen.**

Saludamos la presencia de estudiantes de la Universidad de Estudios Profesionales de Ciencias y Artes (EPCA) de la ciudad de León, Guanajuato, invitados por la diputada Bárbara Botello Santibáñez. Sean ustedes muy bienvenidos.

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

### **La Presidenta diputada Daniela De Los Santos Torres:**

A continuación tiene la palabra por cinco minutos el diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

**El diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco:** Diputadas y diputados, sólo para aclarar que es una reforma constitucional a la defensoría pública, al sistema de defensoría pública de nuestro país.

La defensoría de oficio tiene sus orígenes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del año 1857, en la cual se dispuso en el artículo 20, en su fracción V lo siguiente “En todo juicio criminal el acusado tendrá las siguientes garantías: que se le oiga en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quién lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio para que elija el que o los que le convengan”.

Fue de esa forma como nación formalmente en nuestra nación la figura del defensor de oficio, exclusivamente en materia penal, como una garantía para que todo acusado, sin excepción, tuviera la representación o asesoría de un profesional de derecho.

Actualmente el artículo 20 constitucional dispone en la fracción VIII de su inciso b), lo siguiente: De los derechos de toda persona imputada. Fracción VIII. “Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado al cual elegirá libremente, incluso desde el momento de su detención, si no quiere o no puede nombrar un abogado después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y este tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera”.

Esta garantía constitucional únicamente está vinculada en la materia penal, y en ese sentido una de las razones que esta propuesta tiene, es ampliar esa garantía a otras áreas o materias. Retomando la referida reforma constitucional del 18 de junio del 2008, tenemos que en lo relativo al artículo 17 se estableció la obligación para que tanto la federación como los estados, y ahora la Ciudad de México, con-

taran y garantizaran a la ciudadanía los servicios de defensoría pública, de calidad, esto a través de las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores.

No obstante lo anterior, a pesar de que en las diversas entidades del país se han hecho reformas o creado las leyes, la realidad es que ello no es suficiente, pues no existe uniformidad en la cantidad ni en la calidad de los servicios de defensoría pública porque considera importante y de vital trascendencia, el crear un sistema nacional de defensoría pública en el que se garantice la existencia de defensorías públicas estatales debidamente capaces de prestar los servicios necesarios para tal efecto.

Del análisis profundo a la reforma anteriormente señalada, se puede colegir con meridiana claridad la importancia y necesidad que sigue existiendo en nuestro país de seguir perfeccionando la figura del defensor público, también conocido como defensor de oficio, para volverlo más profesional, más capaz, más preparado y más comprometido con los intereses de los ciudadanos que por sus necesidades no puedan pagar asesoría y representación legal ante los tribunales.

De este estudio se desprende que México es uno de los países de Latinoamérica con mayores carencias y deficiencias en materia de defensoría pública, tanto en el marco regulatorio constitucional y legal que rige dicha figura, como de sus instituciones, especialmente las locales y estatales.

En ese sentido, con la presente propuesta se busca garantizar y defender la plena vigencia y eficacia de los derechos humanos y las garantías reconocidas tanto en nuestra Constitución Política como en las normas de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de tal forma que se pueda proveer en todo el territorio nacional la asistencia necesaria y representación de las personas y los derechos de los justiciables que permitan una amplia defensa y acceso a la justicia con la debida calidad y excelencia cuando ésta sea requerida.

Si las cosas, de aprobarse esta reforma la consecuencia directa será que las legislaturas locales realicen las reformas necesarias en sus entidades para que se respeten y hagan efectivas las garantías contempladas en la Carta Magna, en los tratados internacionales como he dicho, a través de un

sistema nacional de defensoría pública en los términos constitucionales propuestos en esta iniciativa.

Compañeras y compañeros diputados, lo que se pretende en esta iniciativa es que las personas que no tienen acceso al sistema de justicia, por no contar con los recursos necesarios, puedan tener una defensoría técnica, de calidad y profesional, pero también los defensores públicos tengan la remuneración adecuada para tener el nivel de profesionalismo que se necesita en este caso. Es cuanto, presidenta.

«Iniciativa que reforma los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El que suscribe, Víctor Manuel Sánchez Orozco, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el sistema nacional de defensoría pública y –por consecuencia– crear el instituto nacional de defensoría pública, de conformidad con la siguiente

### Exposición de Motivos

I. El 18 junio de 2008 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma mediante la cual se reformaron los artículos 16 a 22, y las fracciones XXI y XXIII del artículo 73, VII del artículo 115 y XIII del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se dispuso un nuevo sistema de justicia penal de corte acusatorio y oral. En el artículo segundo transitorio se dispuso un plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente a la publicación del decreto, para implantar dicho sistema penal.

II. El 5 de febrero de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, con objeto de establecer normas de aplicación obligatoria en toda la república que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no

quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de que el Estado mexicano sea parte.

De acuerdo con los artículos transitorios que acompañaron la expedición de dicho código nacional, él mismo entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016, por lo que prácticamente estamos a unos meses de que cobre vigencia en todo el país.

III. La figura de la “defensoría de oficio” tiene sus orígenes en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en cuyo artículo 20, fracción V, se dispuso lo siguiente:

20. En todo juicio criminal, el acusado tendrá las siguientes garantías:

I. a IV. ...

V. Que se le oiga en defensa por sí ó por persona de su confianza, ó por ambos, según (sic) su voluntad. **En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que, ó los que le convengan.**

De esa forma surgió formalmente en la nación la figura del “defensor de oficio” exclusivamente en materia penal, como una garantía para que todo acusado sin excepción tuviera la representación o asesoría de un profesional del derecho ante las autoridades judiciales que conocieran su juicio.

Actualmente, el artículo 20 constitucional dispone en la fracción VIII del inciso B) lo siguiente:

B. De los derechos de toda persona imputada:

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para ha-

cerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y

Esta garantía constitucional, de sumo valiosa por supuesto, únicamente está vinculada con la materia penal, y en ese sentido, una de las razones de esta propuesta es ampliar esa garantía a otras áreas o incluso crearla en áreas en las que no existe actualmente, como lo es la materia de derechos políticos y electorales de los ciudadanos.

IV. Retomando la referida reforma constitucional del 18 junio de 2008, tenemos que en lo relativo al artículo 17, se estableció la obligación para que tanto la federación como los estados y el Distrito Federal contaran y garantizaran a la ciudadanía los servicios de “defensoría pública” de calidad a través de asegurar las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores.

No obstante, pese a que en las diversas entidades del país se han hecho reformas o creado las leyes, donde no las había, para dar cumplimiento a este mandato constitucional, la realidad es que ello no es suficiente, pues no existe uniformidad en la cantidad ni en la calidad de los servicios de defensoría pública que en cada entidad federativa, por lo que considero importante y de vital trascendencia para hacer realidad el sueño de justicia de muchas mexicanas y mexicanos, el crear un Sistema Nacional de Defensoría Pública, en el que se garantice la existencia de defensorías públicas estatales debidamente capaces de prestar los servicios necesarios para tal efecto.

V. En 2008, en Brasilia, Brasil, se celebró con la participación de la representación mexicana, la decimoquinta *Cumbre judicial iberoamericana*, cuya asamblea plenaria aprobó el documento que se tituló *100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*,<sup>1</sup> que fue enriquecido y avalado las principales redes iberoamericanas de operadores y servidores del sistema judicial: la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, la Federación Iberoamericana de Ombudsman y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados. En dicho documento se establecieron, entre muchas otras cosas, los siguientes puntos por rescatar para efectos de la presente iniciativa:

## Capítulo II

### Efectivo Acceso a la Justicia para la Defensa de los Derechos

El presente capítulo es aplicable a las personas en condición de vulnerabilidad que han de acceder o han accedido a la justicia, como parte del proceso, para la defensa de sus derechos.

(25) Se promoverán las condiciones necesarias para que la tutela judicial de los derechos reconocidos por el ordenamiento sea efectiva, adoptando aquellas medidas que mejor se adapten a cada condición de vulnerabilidad.

#### Sección primera. Cultura jurídica

(26) Se promoverán actuaciones destinadas a proporcionar información básica sobre sus derechos, así como los procedimientos y requisitos para garantizar un efectivo acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

(27) Se incentivará la participación de funcionarios y operadores del sistema de justicia en la labor de diseño, divulgación y capacitación de una cultura cívica jurídica, en especial de aquellas personas que colaboran con la administración de justicia en zonas rurales y en áreas desfavorecidas de las grandes ciudades.

#### Sección segunda. Asistencia legal y defensa pública

1. Promoción de la asistencia técnico jurídica a la persona en condición de vulnerabilidad

**(28) Se constata la relevancia del asesoramiento técnico-jurídico para la efectividad de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad:**

En el ámbito de la asistencia legal, es decir, la consulta jurídica sobre toda cuestión susceptible de afectar a los derechos o intereses legítimos de la persona en condición de vulnerabilidad, incluso cuando aún no se ha iniciado un proceso judicial;

En el ámbito de la defensa, para defender derechos en el proceso ante todas las jurisdicciones y en todas las instancias judiciales;

Y en materia de asistencia letrada al detenido.

**(29) Se destaca la conveniencia de promover la política pública destinada a garantizar la asistencia técnico-jurídica de la persona vulnerable para la defensa de sus derechos en todos los órdenes jurisdiccionales: ya sea a través de la ampliación de funciones de la Defensoría Pública, no solamente en el orden penal sino también en otros órdenes jurisdiccionales, ya sea a través de la creación de mecanismos de asistencia letrada: consultorías jurídicas con la participación de las universidades, casas de justicia, intervención de colegios o barras de abogados...**

Todo ello, sin perjuicio de la revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia, a la que se refiere la sección cuarta del presente capítulo.

#### 2. Asistencia de calidad, especializada y gratuita

**(30) Se resalta la necesidad de garantizar una asistencia técnico-jurídica de calidad y especializada.** A tal fin, se promoverán instrumentos destinados al control de la calidad de la asistencia.

**(31) Se promoverán acciones destinadas a garantizar la gratuidad de la asistencia técnico-jurídica de calidad a aquellas personas que se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones.**

#### Sección tercera. Derecho a intérprete

(32) Se garantizará el uso de intérprete cuando el extranjero que no conozca la lengua o lenguas oficiales ni, en su caso, la lengua oficial propia de la comunidad, hubiese de ser interrogado o prestar alguna declaración, o cuando fuere preciso darle a conocer personalmente alguna resolución.

Sección cuarta. Revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia

(33) Se revisarán las reglas de procedimiento para facilitar el acceso de las personas en condición de vulnerabilidad, adoptando aquellas medidas de organización y de gestión judicial que resulten conducentes a tal fin.

(El énfasis es de quien suscribe)

VI. Del análisis del trasunto capítulo II del referido documento se colige con meridiana claridad la importancia y necesidad que sigue existiendo en el país de seguir perfeccionando la figura del “defensor público” también conocido como “defensor de oficio”, para volverlo más profesional, más capaz, más preparado y más comprometido con los intereses de los ciudadanos que por sus necesidades no puedan pagar asesoría y representación legal ante los tribunales.

VII. En 2012, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas publicó *Diagnóstico de la defensoría pública en América*,<sup>2</sup> obra de investigación donde se revisó la situación del avance de las defensorías públicas en los siguientes países miembros de dicha asociación: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Trinidad Tobago, Uruguay y Venezuela.

En dicho estudio, en el apartado correspondiente a nuestro país, se especificaron, entre varios otros puntos importantes, los siguientes:

4. Detallar la forma de elección y acceso al cargo del defensor público oficial. En su caso, mencionar si existe una carrera de magistrado, concurso, examen, etcétera.

La designación es directa por el Ejecutivo del Estado o por el secretario de Gobierno, no hay concurso ni examen.

6. a) Especificar las materias de actuación de la Defensa Pública Oficial (juzgados penal, de ejecución penal, de infancia y juventud, civil, derecho de familia, derechos del consumidor, materia electoral, sistema penitenciario, etcétera).

Penal, Civil, Asuntos Indígenas, Responsabilidad Juvenil, Género.

b) ¿Cuántos defensores públicos oficiales se encuentran asignados a cada una de esas materias?

Sólo se atiende la materia penal y en menor medida la materia civil.

Se cuenta con 47 defensores de oficio adscritos al área penal y hay 7 defensores públicos que atienden civil y penal.

c) ¿Cuál es la forma de promoción?

Hasta el momento solo hay designación directa.

d) ¿Actúa en acciones colectivas?

No.

7. ¿La Defensa Pública Oficial posee actuación en la regulación del derecho a la vivienda?

No.

8. ¿La Defensa Pública Oficial posee escuela de formación para los defensores públicos oficiales? En su caso, mencionar la denominación, fecha de creación y página web.

No tiene.

9. ¿La Defensa Pública Oficial posee asociación de defensores públicos oficiales? Informar, en su caso, de la página web.

Sí. Asociación Nacional de Defensorías Públicas Estatales de la República Mexicana.

10. Detallar la remuneración de los magistrados de la Defensa Pública Oficial, en valor dólar estadounidense. Comparar con la remuneración de los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal.

El sueldo oscila entre mil y mil 500 dólares mensuales.

11. ¿Existe cobertura de la Defensa Pública Oficial en todo el territorio nacional?

Sí, pero es insuficiente.

12. ¿Cuál es el criterio de actuación de la Defensa Pública Oficial en las materias penal y civil?

Se otorga el servicio a personas de escasos recursos económicos y en general a cualquier persona que se encuentre en alguna condición de vulnerabilidad.

13. ¿Se contempla la posibilidad de que la Defensa Pública Oficial inicie acciones colectivas?

No.

14. ¿Cuál es la forma de composición del Consejo Superior de la Defensa Pública Oficial?

No existe.

15. ¿Cuál es la forma de elección, el tiempo de mandato y la cantidad de funcionarios que ejercen la función de control disciplinario en el ámbito de la defensa pública oficial?

No existe.

16. ¿Existe notificación personal en la defensa pública oficial?

No existe.

17. ¿Existe doble plazo para recurrir?

No existe.

18. ¿Posee la defensa pública oficial autonomía administrativa y financiera?

No. Es un organismo público desconcentrado, sectorizado a la secretaría de gobierno. No tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio.

19. Detallar el porcentaje de casos en los que interviene la defensa pública oficial, con relación a la defensa particular por parte de abogados de la matrícula.

Aproximadamente 80 por ciento.

De este estudio se desprende que México es uno de los países de Latinoamérica con mayores carencias y deficiencias en materia de defensoría pública, tanto en el marco regulatorio constitucional y legal que rige dicha figura, como en el marco de sus instituciones, especialmente las locales o estatales.

VIII. Con la presente propuesta se busca garantizar y defender la plena vigencia y eficacia de los derechos humanos y las garantías reconocidas tanto en nuestra Constitución Política, como en las normas de la Declaración

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de tal forma que se pueda proveer en todo el territorio nacional mexicano la asistencia necesaria y representación de las personas y los derechos de los justiciables, que permitan una amplia defensa y acceso a la justicia, con la debida calidad y excelencia, cuando ésta sea requerida.

IX. En países como Estados Unidos de América se ha llegado también a la conclusión de la importancia subyacente a la “defensoría pública”, al grado de que en el emblemático caso *Gideon versus Wainwright* (1963) la Suprema Corte de Justicia de aquella nación vecina determinó de manera unánime que para efectos de dar cumplimiento con la XIV (Décimo Cuarta) Enmienda,<sup>3</sup> es imperativo que los estados federados el que proporcionen asesoría jurídica y representación legal en juicios de orden criminal a todos los sujetos a proceso que carezcan de recursos para pagar su propio abogado, generándose con ello la creación en cascada de institutos de defensoría pública en dicho país.

X. Así las cosas, de aprobarse esta propuesta la consecuencia directa será que las Legislaturas Locales, realicen las reformas necesarias en sus entidades para que se respeten y hagan efectivas las garantías contempladas en la Carta Magna, en los tratados internacionales de derechos humanos, especialmente aquellas que protegen los derechos de los grupos sociales más vulnerables, a través del establecimiento de un sistema nacional de defensoría pública en los términos constitucionales propuestos en esta iniciativa.

En virtud de lo expuesto se expide el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforman los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se **reforma** el artículo 17 y se **adiciona** la fracción X al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 17. ...**

...

...

...

...

...

El Sistema Nacional de Defensoría Pública estará coordinado por el Instituto Nacional de la Defensoría Pública y estará integrado por éste y los institutos de defensoría pública locales en los términos que establezcan las leyes. Dicho sistema deberá garantizar la plena vigencia y eficacia de los derechos humanos y las garantías individuales en materia de acceso a la justicia, previstas en esta Constitución y en los tratados internacionales, a través de la asistencia necesaria y representación de las personas, con la debida calidad y excelencia, cuando ésta sea requerida.

El Sistema Nacional de Defensoría Pública deberá garantizar la asesoría y representación en las materias penal, civil, familiar, laboral, administrativa y político-electoral de todas las personas carentes de los recursos suficientes para poder contratar a un abogado.

El Instituto Nacional de Defensoría Pública Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo y el Poder Judicial en los términos que ordene la ley, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

El Consejo Superior de la Defensoría Pública será su máximo órgano de dirección y se integrará por un consejero presidente y seis consejeros defensores, y concurrirán, con voz pero sin voto, un consejero representante del Consejo de la Judicatura Federal y el secretario de Gobernación del Poder Ejecutivo federal, así como un secretario ejecutivo. Las leyes determinarán las reglas para la organización y funcionamiento de sus órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los institutos de defensoría pública locales.

El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo cinco años y podrán ser reelectos por una sola ocasión por otro periodo igual. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de conformidad con las ternas remitidas por el Consejo de la Judicatura Federal, de acuerdo al procedimiento que fijen las leyes para garantizar la elección entre los mejores perfiles posibles.

**El Instituto Nacional de Defensoría Pública asegurará las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.**

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

#### Artículo 116. ...

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. a IX. ...

X. Las Constituciones de los estados establecerán organismos públicos autónomos especializados en defensoría pública, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participen el Poder Legislativo y el Poder Judicial en los términos que ordene la ley, independientes en sus decisiones y funcionamiento, y profesionales en su desempeño, conforme a los principios y bases establecidos en el artículo 17 de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales, organización y procedimientos del ejercicio del derecho a la defensoría pública.

#### Transitorio

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

#### Notas:

1 Consultable en [http://www.cumbrejudicial.org/c/document\\_library/](http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/)

2 Consultable en

[http://www.aidef.org/wtksite/diagn\\_stico\\_final.pdf](http://www.aidef.org/wtksite/diagn_stico_final.pdf)

3 Aprobada el de 9 de julio de 1868, la enmienda refiere los derechos procesales de los ciudadanos estadounidenses y la igualdad de derechos y protección de las leyes (incluida la garantía del “debido proceso”).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de marzo de 2016.— Diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica).»

**Presidencia del diputado  
José de Jesús Zambrano Grijalva**

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva: Gracias, diputado. Ya regresé, no hay cuidado. Y, en virtud de que el diputado proponente precisó en su intervención que su iniciativa estaba referida a modificaciones a los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tórnese la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.**

Saludamos la presencia de un grupo de ciudadanos, amigos del San Luis Potosí, invitados por el diputado Marco Antonio Gama Basarte. Bienvenidas, bienvenidos a este recinto parlamentario de San Lázaro.

---

**LEY GENERAL DE EDUCACIÓN**

---

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** Tiene ahora la palabra por cinco minutos el diputado Carlos Gutiérrez García, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 41 de la Ley General de Educación.

**El diputado Carlos Gutiérrez García:** Con el permiso de la Presidencia. Compañeras legisladoras y compañeros legisladores, me dirijo a esta asamblea para poner a su consideración la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 41 de la Ley General de Educación, en materia de atención oportuna y pertinente a alumnos con aptitudes sobresalientes.

Para el Grupo Parlamentario Nueva Alianza la educación es un derecho fundamental de todos los mexicanos y, en consecuencia, debe ser una política de Estado que responda los principios consagrados en el artículo 3o. constitucional.

La iniciativa que presento el día de hoy busca garantizar que los alumnos con aptitudes sobresalientes tengan acceso a una verdadera educación de calidad. Las niñas, niños y adolescentes con talentos especiales o aptitudes sobresalientes no fueron tomados en cuenta por el sistema educativo nacional sino hasta fechas muy recientes.

De hecho, fue hasta el 2009 cuando por fin se incluyó en el texto de la Ley General de Educación, dentro del artículo

41, un párrafo dedicado a este grupo. Dicho precepto establece la posibilidad de las instituciones de educación superior autónomas para establecer convenios con la autoridad educativa federal, a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación dirigidos a alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes.

Aun, cuando lineamientos a los que se refiere la ley fueron publicados hasta el 2014, la autoridad educativa federal no ha adoptado medidas pertinentes y adecuadas para responder a las necesidades de niñas, niños y adolescentes con aptitudes o talentos sobresalientes. Lo anterior no sólo limita el desarrollo de quienes poseen habilidades sobresalientes, sino que va en contra de lo que dispone la fracción XIV del artículo 57 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

En dicho precepto se obliga a las autoridades de los tres niveles de gobierno del país a garantizar la consecución de una educación de calidad a las niñas, niños y adolescentes con aptitudes sobresalientes, mediante la adopción de medidas necesarias para responder a sus necesidades, de tal manera que se posibilite su desarrollo progresivo e integral conforme a sus capacidades y habilidades personales.

De acuerdo con cifras de la Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular, los espacios destinados para alumnos sobre dotados disminuyeron, lo que hizo que de 53 mil 672 alumnos sobresalientes en el ciclo escolar 2012-2013, la cifra se redujera a 39 mil 658 en el pasado ciclo escolar 2014-2015, una diferencia de más de 14 mil alumnos. Esto resulta desalentador toda vez que de acuerdo a cifras de la Organización Mundial de la Salud, existen más de un millón de niñas, niños, adolescentes y jóvenes sobre dotados en nuestro país, lo que significa que más del 3 por ciento de los alumnos matriculados en educación básica y media superior en el ciclo escolar 2014-2015 posiblemente no se les ha catalogad aún por ninguna habilidad intelectual en especial.

En Nueva Alianza estamos convencidos de que la educación es el mejor medio para alcanzar la libertad y garantizar la justicia social, así como la igualdad de oportunidades. No podemos permitir que los talentos de nuestro país limiten su desarrollo por la rigidez y la poca flexibilidad de las normas que rigen el proceso educativo. Estamos decididos a impulsar los talentos de nuestro país, por eso proponemos que para la identificación y atención educativa de los alumnos con aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa federal establezca un modelo educativo, curricular y

pedagógico flexible, no limitante, y acorde a sus necesidades educativas y capacidades cognitivas, individualizadas mediante los medios y materiales educativos básicos para estos alumnos y los mecanismos de detección oportuna.

Del mismo modo, buscamos que los lineamientos referentes a este tema sean actualizados por lo menos cada dos años, favoreciendo la participación colegiada de asociaciones, agrupaciones, federaciones u otros organismos de la sociedad civil, involucrados en la identificación y atención de este tipo de alumnos.

Finalmente, no por ello menos importante, está la capacitación de los docentes, que son la columna vertebral del sistema educativo nacional, razón por la cual propongo que se incluya la formación y capacitación especializada a los maestros y personal de escuela de educación básica y media superior regulares, a fin de que identifiquen y atiendan de manera oportuna y pertinente a los alumnos con necesidades especiales de educación.

En Nueva Alianza sabemos que en nuestro país existe un enorme talento. Es preciso garantizar su óptimo desarrollo. Confío en que todas y todos valorarán positivamente este esfuerzo y acompañarán esta iniciativa. Es cuanto, señor presidente.

«Iniciativa que reforma el artículo 41 de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Carlos Gutiérrez García, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Quien suscribe, Carlos Gutiérrez García, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento esta iniciativa con proyecto de decreto que adiciona y reforma el artículo 41 de la Ley General de Educación, en materia de atención oportuna y pertinente a alumnos con aptitudes sobresalientes, al tenor del siguiente

### **Planteamiento del problema**

En nuestro país, en plena concordancia con las motivaciones, ideales y estándares internacionales, se ha concebido a la educación como uno de los derechos humanos inalienables de los individuos, al grado de que, a nivel constitucional, se garantiza su inherente derecho a recibirla, a fin de

que los mexicanos obtengan y generen las condiciones idóneas que propicien su pleno desarrollo.

Así también, se ha reconocido que existen factores que afectan este derecho y por lo tanto, es deber del Estado generar e implementar las acciones afirmativas que coadyuven a contrarrestar y subsanar las condiciones de vulnerabilidad u obstáculos, para que cualquier habitante en el país reciba una educación de calidad.

Tal concepción ha fundamentado un paradigma imperante, particularmente en la visión de atender las necesidades especiales de la población con alguna condición de discapacidad, generando en la legislación secundaria en materia educativa, un sólido pero inacabado bagaje normativo que fomenta y orienta los apoyos que dicha población demanda para atender sus necesidades educativas específicas.

Sin embargo, tal visión ha generado que se dejara a un lado otro importante sector de nuestra población joven, que debido a su alta condición cognitiva e intelectual, no recibe la atención y la calidad educativa que el Estado debe garantizar, en función de que el imperante modelo educativo estandarizado que prevalece en nuestro país no es acorde a las necesidades educativas especiales que estos jóvenes requieren.

La falta de atención especializada a los alumnos con aptitudes sobresalientes, que en el contexto académico nacional e internacional son mejor denominados como “sobredotados”, a pesar de la significativa reforma legislativa realizada en esta materia en el año 2009, ha ocasionado que prevalezca en el Sistema Educativo Nacional, un modelo que condiciona y vulnera su desarrollo, atenta contra sus capacidades y pulveriza sus potencialidades.

Ante esta realidad que potencialmente afecta hasta a un 3 por ciento de nuestras niñas, niños, adolescentes y jóvenes matriculados en el Sistema Educativo Nacional, es preciso reconocer la necesidad de garantizarles la detección oportuna y sistemática de su condición de sobresalientes o superdotados, así como un modelo educativo flexible que permita atender sus necesidades intelectuales de manera progresiva y acorde a las características e intereses intelectuales e individuales.

Uno de los retos que enfrenta el sistema educativo actual es la atención cada vez más diversa de niños, niñas y jóvenes en diferentes condiciones culturales, religiosas, económicas, étnicas y lingüísticas, entre otras. La intelectual también debe ser una de esas condiciones de diversidad.

Por ello, tomando como marco los postulados básicos de la educación inclusiva, atendemos el imperativo de intervenir legislativamente nuestra Ley General de Educación, a efecto de que en su artículo 41, el cual hace referencia a la educación especial y a la integración educativa de alumnos con necesidades educativas especiales, se establezcan las adecuaciones que tengan como objetivo garantizar que los alumnos con aptitudes sobresalientes tengan acceso a una educación de calidad, mediante un modelo educativo flexible e integral que se acomode a sus avances e intereses cognitivos y que, además, cuenten con las estrategias y respaldo institucional consistente con sus estilos y ritmos de aprendizaje, estableciendo un Sistema Educativo Nacional acorde a sus necesidades.

No menos importante deja de ser que esta reforma que se propone es necesaria porque es consecuente y permite la ejecución del mandato previsto en armonizar la Ley General de Educación con lo dispuesto en la fracción XIV del artículo 57 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que impone a las autoridades de los tres niveles de gobierno del país, en el ámbito de sus respectivas competencias, la obligación de garantizar la consecución de una educación de calidad a las niñas, niños y adolescentes con aptitudes sobresalientes, mediante la adopción de medidas necesarias para responder a sus necesidades, de tal manera que se posibilite su desarrollo progresivo e integral, conforme a sus capacidades y habilidades personales, siendo éste un imperativo que ha incumplido notoriamente, en lo general, este cuerpo legislativo.

### Argumentación

Durante varias épocas, diferentes culturas y países han voltado la mirada hacia las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que presentan aptitudes sobresalientes, talentos específicos o, en términos actuales, sobredotados. Nuestro país no es la excepción.

Antes del Siglo XX, la atención de los niños y jóvenes con talento no era motivo de preocupación, ya que se consideraba que no requerían ayuda y recursos especiales para su educación.

“... históricamente, la sociedad ha puesto mayor énfasis en brindar atención a personas con discapacidad, es decir, se han centrado esfuerzos en el déficit más que en la sobredotación...”

En los países donde se cuenta con una legislación respecto a la obligatoriedad de la educación, como es el caso de México, no existe una política educativa real que favorezca la detección y atención de los sobresalientes, por lo que existen muchas posibilidades de que una cantidad importante del alumnado potencialmente sobresaliente —sobre todo el que vive en zonas rurales o zonas urbanas marginadas— no cuente con oportunidades reales de acceder a programas educativos que le permitan desarrollar sus potencialidades”.<sup>1</sup>

La atención educativa de alumnos con talento es incipiente y poco sistemática. Basta ver la experiencia de países como el nuestro, los cuales han centrado sus esfuerzos en las necesidades educativas especiales de aquellos con discapacidad o problemas de aprendizaje.

No es extraño, entonces, que ante esta situación el primer grupo en ser ignorado sea el de los alumnos más capaces, al suponer, erróneamente, que a ellos “les irá bien” sin necesidad de mayores recursos o ajustes en la enseñanza.

La atención de alumnos con aptitudes sobresalientes es relativamente reciente en nuestro país.<sup>2</sup> Se tienen registros de una primera iniciativa realizada en el año de 1982 por parte de la extinta Dirección General de Educación Especial de la Secretaría de Educación Pública, la cual, a partir de un trabajo sobre la estandarización de la escala de inteligencia *Wechsler* para el nivel de primaria, identificó niños con capacidad intelectual “muy superior” en el Distrito Federal.

Tiempo después, en 1986, once estados del país iniciaron la atención específica de niños con aptitudes sobresalientes que cursaban de 3o. a 6o. grado de primaria, a través del programa Capacidades y Aptitudes Sobresalientes (CAS), mismo que derivó en el Programa de Atención a Alumnos con Capacidades y Aptitudes Sobresalientes de 1989.

En 1991 se inició el trabajo en preescolar, con un programa basado en el modelo de *Renzulli*, que conceptualiza la capacidad sobresaliente como el resultado de la interacción adecuada en determinadas circunstancias.

En el año de 1993, en función de una amplia y transversal reforma a la educación en México, contenida en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), se inició un proceso de reorientación y reorganización de los servicios de educación especial, modificándose su estructura y su función.

Tal reforma estuvo acompañada de una sustancial modificación al Artículo 3° constitucional y la promulgación de la vigente Ley General de Educación, la cual, en su Artículo 41, hace referencia a la educación especial y a la integración educativa de alumnos con necesidades educativas especiales, entre los que se encuentran los que presentan aptitudes sobresalientes.

De 1993 a 2002, en función de la reorganización de los servicios educativos, en la mayoría de las entidades del país se llevó a cabo la reorientación de los servicios de educación especial, con la intención de favorecer la integración educativa de niños y jóvenes con necesidades educativas especiales con discapacidad.

De esta manera, los CAS se reorientan a la atención hacia los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a la discapacidad y surgen las Unidades de Servicio de Apoyo a la Educación Regular (USAER), con menores recursos, descuidando así la atención a niñas y niños con capacidades y aptitudes sobresalientes.

En el año 2006, la Secretaría de Educación Pública emitió la “Propuesta de Intervención: Atención educativa a alumnos y alumnas con aptitudes sobresalientes”, en donde se define lo que se entiende por aptitudes: “las capacidades naturales de los individuos, que se desarrollan como fruto de experiencias educativas en la familia, en la escuela o en la comunidad y que, en condiciones adecuadas, permiten funcionar con dominio y eficacia para satisfacer las exigencias planteadas por el grupo social y educativo de referencia, en por lo menos un campo de la actividad humana”.<sup>3</sup>

Y más adelante se enfatiza que “los niños, niñas y jóvenes con aptitudes sobresalientes son aquellos capaces de destacar significativamente del grupo social y educativo al que pertenecen en uno o más de los siguientes campos del quehacer humano: científico-tecnológico, humanístico-social, artístico o acción motriz. **Estos alumnos, por presentar necesidades específicas, requieren de un contexto facilitador que les permita desarrollar sus capacidades personales y satisfacer sus necesidades para su propio beneficio y el de la sociedad**”.<sup>4</sup>

Con este fundamento, era de suponer que las y los alumnos identificados con aptitudes sobresalientes, contarán con la protección legal y programática para ejercer su derecho a recibir una educación fundamentada en el principio de equidad, el respeto a la diversidad y a las diferencias indi-

viduales, los derechos humanos y la igualdad de oportunidades.

Sin embargo, la identificación de diversos aspectos no atendidos por el SEN para estos alumnos sobredotados, derivó que en 2009 dicho artículo fuera objeto de su más profunda reforma,<sup>5</sup> quedando publicado el decreto de la siguiente forma:

Artículo 41. ...

...

Para la **identificación y atención educativa** de los alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa federal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los **lineamientos para la evaluación diagnóstica**, los modelos pedagógicos y los **mecanismos de acreditación y certificación** necesarios en los niveles de educación básica, educación normal, así como la media superior y superior en el ámbito de su competencia.

Las instituciones de educación superior autónomas podrán establecer convenios con la autoridad educativa federal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes.

La educación especial incluye la orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica que integren a los alumnos con necesidades especiales de educación.

Es hasta el segundo semestre del año 2014, cuando la Secretaría de Educación Pública emitió, a través de su Subsecretaría de Educación Básica, los lineamientos referidos en esta reforma, ¡6 años después de emitida! No obstante, sí se procuró cubrir el vacío existente en cuanto a las normas requeridas para que alumnos con estas características cubrieran la promoción anticipada y su acreditación escolar.

Sin embargo, a pesar de que los lineamientos que se adoptan hacen suyos modelos de atención educativa como el de “enriquecimiento” y “aceleración”, ampliamente recomendados para la atención de alumnos sobredotados como se verá más adelante, para la acreditación y promoción anticipada de alumnos sobredotados, la autoridad educativa federal **no** ha adoptado

medidas pertinentes y adecuadas para responder a las necesidades de niñas, niños y adolescentes con aptitudes sobresalientes, talento o sobredotados, de tal manera que se posibilite su desarrollo progresivo e integral conforme a sus capacidades y habilidades personales, tal como lo mandata y establece la fracción XIV del artículo 57 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Muy por el contrario, en la primera de las opciones que se establece en los citados lineamientos, se definen seis casos en los que se puede realizar la admisión temprana a un nivel educativo; y en la segunda, referente a la omisión de un grado escolar sin cambiar de nivel educativo, establece una condicionante que deja sin efecto la posibilidad del desarrollo progresivo e integral de alumnos sobredotados al establecer que “una vez que el alumno haya sido promovido anticipadamente, deberá cursar dos ciclos escolares continuos para omitir otro grado escolar”.<sup>6</sup>

A pesar de los imperativos de la última reforma al artículo 41 de la Ley General de Educación en materia de alumnos sobresalientes en el año 2009, en México, la identificación, detección y referencia de los niños con habilidades sobresalientes no es una actividad sistematizada y de carácter relevante, pese a la importancia que tendría para el desarrollo del país la incorporación de alumnos sobresalientes a los sistemas de educación superior, generación de innovaciones tecnológicas, productivas o culturales, así como a la indispensable formación de científicos.

No obstante, persisten las condiciones ampliamente discutidas en el marco del *X Congreso Nacional de Investigación Educativa*, realizado poco tiempo después de la aprobación de la citada reforma.<sup>7</sup>

Mucho menos es posible identificar la pertinencia y eficacia de los vigentes programas educativos destinados a la educación especial, dirigidos a satisfacer las necesidades de los alumnos sobredotados, pues en los USAER, esos espacios destinados especialmente para su atención, en el Ciclo Escolar 2012-2013, pasaron de atender a 53 mil 672 alumnos sobresalientes, a 39 mil 658 en el pasado ciclo 2014-2015.

Esto representó una significativa disminución de más de 14 mil alumnos, gracias a la compactación del programa que los atendía, incluyéndolos con el de atención a discapacitados, en donde se debe mencionar, además, la asignación

presupuestal al programa en educación Básica y Media Superior con un monto que apenas rebasa los 180 millones de pesos, cantidad sensiblemente inferior a lo asignado en el ejercicio presupuestal 2015.

La realidad no puede ser menos que agobiante.

Diversos medios, incluyendo documentos técnicos emitidos por la cabeza del sector educativo, refieren que de acuerdo con cifras estadísticas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), hay más de un millón de niñas, niños, adolescentes y jóvenes sobredotados en nuestro país, más del 3 por ciento de los alumnos matriculados en educación básica y media superior en el ciclo escolar 2014-2015, a quienes posiblemente no se les ha catalogado aún por ninguna habilidad intelectual en especial.

De ellos, especialistas en el tema estiman que un 95 por ciento no han sido diagnosticados adecuadamente y serán tratados como si tuvieran el trastorno por déficit de atención e hiperactividad (TDAH), Asperger, autismo, hiperactividad, baja autoestima, retraimiento, problemas de conducta y poca resistencia a la frustración, entre otros, lo cual propiciará que vivan subyugados a diagnósticos erróneos, acosados en la escuela, medicados equivocadamente e, incluso, orillados al aislamiento por la incompreensión de sus propios padres, maestros y las instituciones que ignoran lo que significa poseer un cociente intelectual muy superior al promedio.<sup>8</sup>

Por ello, es muy importante realizar un diagnóstico confiable y oportuno, pues ello podría permitir identificar que 2 de cada 3 niños diagnosticados con TDAH realmente son sobredotados y requerirán un manejo psicoeducativo totalmente distinto.

La diversidad, lejos de ser una barrera, es un elemento enriquecedor en los salones de clases, en las familias y en la comunidad que va forjando una sociedad en donde prevalezca el respeto, la tolerancia y una mejor convivencia entre los individuos, condición básica para el desarrollo del país.

La diversidad debe ser referida a la heterogeneidad de características del ser humano, incluyendo personas con aptitudes sobresalientes y/o talentos específicos y no sólo al reconocimiento de las personas en situación de discapacidad, paradigma que prevalece al considerar la generación e implementación de transformaciones legislativas y políticas públicas para atender la diversidad en nuestro país.

En el ámbito educativo se ha desarrollado el concepto de “educación inclusiva” para dar respuesta a la diversidad que impera en este campo de acción. Tal concepción de la escuela está encaminada a propiciar condiciones que permitan la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación de los alumnos, que por la diversidad de características propias como individuos, requieren de estrategias de actuación diferentes.

La inclusión y atención especial a los niños sobredotados es contemplada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) desde el año de 1994, al proclamar que “cada niño tiene características, intereses, capacidades y necesidades que le son propios”, donde los “los sistemas educativos deben ser diseñados y los programas aplicados de modo que tengan en cuenta toda la gama de esas diferentes características y necesidades”.<sup>9</sup>

La propia UNESCO define a la educación inclusiva:

Como un **proceso orientado a responder a la diversidad de los estudiantes incrementando su participación y reduciendo la exclusión en y desde la educación**. Está relacionada con la presencia, la participación y los logros de todos los alumnos, con especial énfasis en aquellos que, por diferentes razones, están excluidos **o en riesgo de ser marginados**, constituyendo un impulso fundamental para avanzar en la agenda de la EPT. El concepto de *Educación para Todos* no lleva implícito el de inclusión.

Si bien ambos comparten el objetivo de asegurar el acceso a la educación, **la inclusión implica el acceso a una educación de calidad sin ningún tipo de discriminación**, ya sea dentro o fuera del sistema escolar, **lo cual exige una transformación profunda de los sistemas educativos**. Sin inclusión es muy posible que ciertos grupos de estudiantes sean excluidos por lo que ésta debe ser un principio orientador de las políticas y programas educativos, con el fin de que **la educación sea para todos y no sólo para una mayoría**.

...

La finalidad de la inclusión es más amplia que la de la integración. Mientras que la aspiración de esta última es asegurar el derecho de las personas con discapacidad a educarse en las escuelas comunes, **la inclusión aspira a hacer efectivo para toda la población el derecho a**

**una educación de calidad**, preocupándose especialmente de aquellos que, por diferentes causas, están excluidos o en riesgo de ser marginados.

...

El foco de atención de la inclusión también es de naturaleza distinta al de la integración. En ésta última, los colectivos que se incorporan a las escuelas tienen que adaptarse a la escolarización disponible (currículo, métodos, valores y normas), independientemente de su lengua materna, su cultura o sus capacidades.

Los sistemas educativos mantienen su “estatus quo”, y las acciones se centran más en la atención individualizada de estos alumnos (programas individuales, estrategias y materiales diferenciados, profesores especializados, etc.) que en modificar aquellos factores del contexto educativo y de la enseñanza que limitan la participación y el aprendizaje de todos.

**En la inclusión**, por el contrario, **el foco de atención es la transformación de los sistemas educativos y de las escuelas para que sean capaces de atender la diversidad de necesidades de aprendizaje del alumnado que son fruto de su procedencia social y cultural y de sus características individuales en cuanto a motivaciones, capacidades, estilos y ritmos de aprendizaje**.

Desde esta perspectiva, **ya no son los grupos admitidos quienes se tienen que adaptar a la escolarización y enseñanza disponibles, sino que éstas se ajustan a las necesidades de cada estudiante, porque todos son diferentes**.

**En la inclusión el elemento clave no es la individualización sino la diversificación de la oferta educativa y la personalización de las experiencias comunes de aprendizaje con el fin de lograr el mayor grado posible de participación de todos los estudiantes, sin perder de vista las necesidades de cada uno**.

Esto significa **avanzar hacia diseños universales**, en los que el currículo y la enseñanza consideren de entrada la diversidad de necesidades de todos los estudiantes, **en lugar de planificar pensando en un “alumno promedio” y luego realizar acciones individualizadas para dar respuesta a las necesidades de determinados estudiantes o grupos que no han tenido cabida en una propuesta educativa que se inscribe en una lógica de la homogeneidad y no de la diversidad**.

La respuesta a la diversidad, condición esencial de una educación de calidad, es probablemente el principal desafío que enfrentan las escuelas y los docentes en la actualidad, porque exige cambios sustantivos en las concepciones, actitudes, el currículo, las prácticas pedagógicas, la formación de los docentes, los sistemas de evaluación y la organización de las escuelas.<sup>10</sup>

Como se observa, la educación inclusiva es una aproximación estratégica diseñada para facilitar el aprendizaje exitoso para todos, sean niños, jóvenes o adultos. Hace referencia a metas comunes para disminuir y superar todo tipo de exclusión desde una perspectiva del derecho humano a una educación de calidad; además, tiene que ver con políticas o estrategias de acceso, participación y aprendizaje para todos.

Reconoce la existencia de barreras que pueden presentarse en el contexto escolar que deben traducirse en necesidades educativas especiales, mismas que deben identificarse para ofrecer una respuesta satisfactoria a todos los alumnos en su proceso formativo dentro del Sistema Educativo Nacional (SEN).

El proceso de identificación desde que se incorporan al sistema escolar constituye el primer paso para abordar la atención educativa de los alumnos con talento, aptitudes sobresalientes o sobredotados, y ofrecerles una respuesta adecuada a sus necesidades educativas, pues ello permite canalizarlos a programas que los ayuden a desarrollar tanto sus talentos, como sus potencialidades al máximo.

En este sentido, los alumnos con aptitudes sobresalientes o sobredotados que presentan necesidades educativas especiales requieren de la implementación de estrategias específicas, que implican la participación conjunta y consensuada de la escuela, la familia y la comunidad para la adecuada satisfacción de sus demandas educativas, al igual que los que presentan una condición de discapacidad.

De igual manera, las estrategias utilizadas para estas niñas, niños, adolescentes y jóvenes sobredotados deben adecuarse a sus necesidades y serles retadoras, motivantes y estimulantes, considerando entre ellas clases especiales, seminarios, talleres, trabajo y asignaciones especiales en equipo y de manera individual, así como la motivación hacia la ciencia y la investigación.<sup>11</sup>

Y aunque cada una de estas estrategias sea idónea y eficaz para alumnos sobredotados, siempre se deberán tomar en

cuenta sus características individuales y elegir la más apropiada de acuerdo a sus necesidades.<sup>12</sup>

Actualmente, gracias a las investigaciones y debates académicos donde tienen un lugar preponderante los responsables directos de su atención, como los docentes, existe una mayor conciencia respecto a que estos alumnos sí requieren ayudas y apoyos especiales para lograr el máximo desarrollo de sus capacidades.

Además, se ha profundizado en el conocimiento sobre los procesos de identificación y las estrategias más adecuadas para dar respuesta a sus necesidades educativas; sin embargo, a pesar de este mayor reconocimiento, las demandas educativas de estos alumnos no son suficientemente atendidas por nuestro sistema educativo, en donde, incluso de manera programática, se observa más preocupación por aquellos que tienen discapacidad o problemas de aprendizaje, lo cual se contraponen con los postulados de la educación inclusiva.

Dentro del sistema educativo son varios los factores que limitan el pleno aprendizaje, desarrollo y participación de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos: la falta de formación para atender a la diversidad, la homogeneidad del modelo de enseñanza, la rigidez de su currículo y los criterios de evaluación, la escasez de profesionales de apoyo y de recursos, la obsolescencia de la infraestructura educativa, entre otros, son barreras que es preciso superar para crear entornos educativos que respondan a las necesidades educativas del país, tomando en consideración las diferencias de capacidades y ritmos de aprendizaje de los alumnos.

Los alumnos sobredotados, al igual que los que presentan alguna condición de discapacidad, también precisan adaptaciones del currículo y entornos de aprendizaje que optimicen su desarrollo y aprendizaje; también requieren maestros que conozcan sus características y necesidades educativas y que sean capaces de responder a ellas, y profesionales de apoyo que puedan realizar una evaluación precisa de sus potencialidades y que colaboren con los docentes para desarrollarlas plenamente.<sup>13</sup>

“Las alumnas y alumnos superdotados o con talento no son un grupo homogéneo, sino que, por el contrario, son tan diferentes entre sí como el resto de los niños. Sus necesidades educativas son distintas, ya que éstas pueden variar en función de factores internos de cada uno y de los contextos en los que se desarrolla y aprende. Las ne-

cesidades también varían según la edad; en ciertas edades, las de tipo afectivo y social son más importantes que las de tipo intelectual".<sup>14</sup>

El foco de la integración ha estado más en adaptar la enseñanza a los estudiantes regulares, que en modificar el modelo educativo y la organización escolar para dar respuesta a la diversidad de todo el alumnado, y no sólo a aquellos que puedan presentar necesidades educativas especiales, en función de alguna condición de discapacidad.

La educación inclusiva nos exige transitar a un modelo educativo que apoye, potencialice y desarrolle las cualidades únicas y propias de cada alumno como individuo, sin que ello deje de enfatizar el papel social que desempeña la escuela.

Aunque el tema del derecho a la educación de calidad debería de bastar para generar políticas de inclusión y atención especial para este grupo que termina por convertirse en vulnerable gracias a su inteligencia y condiciones cognitivas, pervive una realidad disonante para ellos, no menos importante que la existente para nuestros alumnos con alguna manifestación de discapacidad, que nos moviliza a modificarla.

Convencidos de la necesidad de atender su realidad, Nueva Alianza emprende esta reforma legislativa con el objetivo primordial de mejorar la calidad educativa y hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades para una población que por sus condiciones intelectuales y cognitivas ha visto vulnerada su atención; más aún, por los miles de estudiantes que no recibieron la atención pertinente y necesaria, así como los que potencialmente están sin identificar, en función de las deficiencias que prevalecen en el SEN.

La inequidad y desigualdad con que cotidianamente se enfrentan miles de niñas, niños, adolescentes y jóvenes sobredotados, merman el desarrollo de su potencial y habilidades al no contar con las estrategias y políticas públicas adecuadas a la capacidad de sus talentos, y en los muy contados casos en los que su condición está plenamente identificada, las opciones educativas de las que podrían disponer son difíciles de sostener únicamente por sus padres o tutores, lo cual obliga a que este sea un compromiso de Estado.

### Fundamento Legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de diputado federal del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en

la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometido a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se adiciona y reforma el artículo 41 de la Ley General de Educación, en materia de atención oportuna y pertinente a alumnos con aptitudes sobresalientes.**

**Único.** Se adiciona un cuarto párrafo y se reforma el tercer y quinto párrafo que pasa a ser el sexto párrafo del artículo 41, para quedar como sigue:

#### **Artículo 41. ...**

...

Para la identificación y atención educativa de los alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa federal, con base en sus facultades, establecerá **un modelo educativo, curricular y pedagógico, flexible, no limitante y acorde a sus necesidades educativas y capacidades cognitivas individualizadas; los medios y materiales educativos básicos para estos alumnos y los mecanismos de detección oportuna, así como** los lineamientos para la evaluación diagnóstica y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación básica, educación normal, así como la media superior y superior en el ámbito de su competencia. Las instituciones que integran el sistema educativo nacional se sujetarán a dichos lineamientos.

**La autoridad educativa federal deberá revisar y actualizar, por lo menos cada dos años, los lineamientos referidos en el párrafo anterior, debiendo involucrar y favorecer obligatoriamente la participación colegiada de asociaciones, agrupaciones, federaciones u otros organismos legalmente constituidos de la sociedad civil involucrados en la identificación y atención de este tipo de alumnos, incluyendo organizaciones de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o custodia de dichos alumnos.**

...

La educación especial incluye la orientación a los padres o tutores, así como también **la formación y capacitación es-**

**pecializada a los maestros y personal de escuelas de educación básica y media superior regulares a fin de que identifiquen y atiendan de manera oportuna y pertinente a los alumnos con necesidades especiales de educación.**

### Artículo Transitorio

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

#### Notas:

1 Valdez Sierra, María de los Dolores, Julián Betancourt Morejón y María Alicia Zavala Berbena. Alumnos superdotados y talentosos: Identificación, evaluación e intervención: una perspectiva para docentes. El Manual Moderno, 2ª. Ed. México, 2012. Versión electrónica. Disponible en: <https://books.google.com.mx/books?id=cFn7CAAAQ-BAJ&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>.

2 El siguiente recuento histórico sintetiza los antecedentes presentados en el documento denominado Propuesta de intervención: Atención educativa a alumnos y alumnas con aptitudes sobresalientes, emitido por la Secretaría de Educación Pública en 2006. Páginas 25 y 26. Disponible en: [http://www.educacion.especial.sep.gob.mx/pdf/aptitudes/intervencion/Propuesta\\_inter.pdf](http://www.educacion.especial.sep.gob.mx/pdf/aptitudes/intervencion/Propuesta_inter.pdf).

3 Secretaría de Educación Pública. Propuesta de intervención: Atención educativa a alumnos y alumnas con aptitudes sobresalientes. México, 2006, página 59. Disponible en: [http://www.educacion.especial.sep.gob.mx/pdf/aptitudes/intervencion/Propuesta\\_inter.pdf](http://www.educacion.especial.sep.gob.mx/pdf/aptitudes/intervencion/Propuesta_inter.pdf).

4 Ídem.

5 Para conocer el proyecto de iniciativa, en donde resaltan los argumentos presentados, puede consultarse su proceso de aprobación en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/200\\_DOF\\_22jun09.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/200_DOF_22jun09.pdf).

6 Secretaría de Educación Pública. Lineamientos para la acreditación, promoción y certificación anticipada de alumnos con aptitudes sobresalientes en educación básica. México, páginas 11 y 12. Disponible en: [http://www.educacion.especial.sep.gob.mx/pdf/tabinicio/2014/Lineamientos\\_acreditacion\\_promo.pdf](http://www.educacion.especial.sep.gob.mx/pdf/tabinicio/2014/Lineamientos_acreditacion_promo.pdf).

7 Al respecto se recomienda consultar la ponencia de Pedro Antonio Sánchez Escobedo, denominada “Percepciones de la Aceleración de Niños Sobresalientes en escuelas mexicanas”, presentada en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa, área 1: Aprendizaje y De-

sarrollo Humanos, en septiembre de 2009, Veracruz, Ver., México. Páginas 2 y 3.

8 Carrillo, Iván. Niños superdotados ¿hay lugar para los listos? Newsweek en Español. 7/8/2015. Página 15. Disponible en: <http://www.dcn.ugto.mx/Contenido/MaterialDidactico/amezquita/Lecturas/Niños%20Superdotados.pdf>

9 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Declaración de Salamanca y Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales. Aprobada por la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad. Salamanca, España, 7-10 de junio de 1994. Página VIII. Disponible en: [http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA\\_S.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_S.PDF).

10 Marco Conceptual sobre Educación Inclusiva. Documento preparado por Rosa Blanco Guijarro, Directora interina de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (UNESCO-OREALC). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Conferencia Internacional de Educación. Cuadragésima octava reunión. Centro Internacional de Conferencias, Ginebra 25 a 28 de noviembre 2008 “La educación inclusiva: el camino hacia el futuro”. Páginas 6 a la 8. Se enfatizan los contenidos relevantes para el propósito de esta iniciativa. Disponible en: [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Policy\\_Dialogue/48th\\_ICE/CONFINTED\\_48\\_Inf\\_2\\_Spanish.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48_Inf_2_Spanish.pdf).

11 Sánchez Escobedo, Pedro Antonio. Percepciones de la Aceleración de Niños Sobresalientes en escuelas mexicanas. X Congreso Nacional de Investigación Educativa, área 1: Aprendizaje y Desarrollo Humanos. 21 al 25 de septiembre de 2009 en el Puerto de Veracruz, Ver., México. Página 4 y 5.

Se recomienda ampliamente este artículo para mayor abundamiento sobre las estrategias y métodos de aceleración. Disponible en [http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area\\_tematica\\_01/ponencias/0316-F.pdf](http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_01/ponencias/0316-F.pdf).

12 Ídem, página 5.

13 Benavides, Maryorie, Alexander Maz, Enrique Castro, Rosa Blanco. La Educación de Niños con Talento en Iberoamérica, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe OREALC / UNESCO Santiago. Impreso en Chile por Editorial Trineo S.A. Santiago, Chile, noviembre 2004. Página 11. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001391/139179s.pdf>.

14 Benavides, Maryorie et all. Op cit. Página 49.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.— Diputados: **Carlos Gutiérrez García**, Daniel Adrián Sosa Carpio (rúbricas).»

**Presidencia del diputado  
Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano**

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: Gracias, diputado Gutiérrez. Túrnese a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen.**

---

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS

---

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Tiene la palabra, por cinco minutos, la diputada Araceli Damián González, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Norma Xochitl Hernández Colín, del Grupo Parlamentario de Morena.

**La diputada Araceli Damián González:** Señoras y señores diputados, la situación crítica a la que se enfrentan quienes no pueden obtener un empleo formal, seguro y estable, así como las tendencias de largo plazo que han elevado el porcentaje de población dedicada al empleo informal, además de la falta de dinamismo económico en el país y el aumento de la pobreza, sugieren que la política económica y social que se ha aplicado actualmente es insuficiente para resolver los problemas de desempleo, subempleo, pobreza, marginación y lento crecimiento.

Es por ello que se hace evidente la necesidad de proponer una nueva política social basada en los principios de justicia social y de la dignidad humana, que a través de la redistribución del ingreso reconozca y desarrolle el derecho específico que tiene toda persona a un nivel de vida adecuado para su bienestar.

La desigualdad del ingreso puede ser corregida mediante una política que tenga como sustento el ingreso ciudadano universal, propuesta que estamos proponiendo ahora, que trata de darle a cada miembro de esta sociedad un ingreso pagado por el Estado sin que medie condición alguna para su otorgamiento, tiene que ser universal e integrado en un sistema tributario progresivo, como base para la reorganización estructural de las políticas públicas.

El ingreso ciudadano universal representa el único instrumento posible para garantizar que toda la población pobre resulte beneficiaria neta de una reforma de la política social en México.

Eliminaría el clientelismo político que generan los programas, como el Prospera y La Cruzada contra el Hambre, que son los programas estrella de esta administración.

Ayudaría a mejorar la recaudación fiscal, porque tendrían que inscribirse todos para poder recibir este beneficio. Asimismo, ahorraría, en términos de burocracia, ya que no se tendría que estar focalizando, que a veces sale más caro la focalización que lo que se le otorga al ciudadano.

El costo de la iniciativa resulta bajo en comparación con el costo de no prestar ninguna protección social, en términos de pobreza y vulnerabilidad, desintegración social, se evitaría, y las privaciones extendidas, pérdida de activos y otros efectos relacionados sobre la capacidad productiva del país.

Con el fin de acompañar las diferentes estrategias de financiamiento del programa, del ingreso ciudadano universal alimentario, se espera que la iniciativa se implemente de manera gradual, de esta manera los costos máximos estimados no tendrían que sufragarse de forma inmediata, poniendo un horizonte de planificación de la estrategia en dos décadas.

Con base en lo anterior, se ha proyectado la implementación de esta estrategia en cuatro etapas. En la primera, se daría cobertura a la población de 65 años y más, y a los menores de 8 años. En la segunda, se propone cubrir a los niños y niñas adolescentes de 8 a 17 años. En la tercera, se ampliaría la cobertura para las mujeres de 18 a 64 años de edad. Y finalmente en la cuarta, se cubriría al sector poblacional faltante, los hombres de entre 18 y 64 años de edad.

Con el ingreso ciudadano universal se reduciría sustancialmente la pobreza y se avanzaría en el desarrollo social, se alcanzarían las metas del milenio de manera efectiva. De esta manera se propone el proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto al artículo 4 y se reforma el artículo 73, quedando de la siguiente manera:

Artículo 4. Toda persona, desde su nacimiento, tiene derecho a un ingreso ciudadano universal. El Estado garantizará su cumplimiento a través de transferencias monetarias, cuyo valor será suficiente para cubrir, como mínimo, el

costo de una alimentación balanceada y digna. La ley establecerá los montos, periodicidad y mecanismos de entrega.

Asimismo, se reforma el artículo 73 de la siguiente manera, en su fracción XXXIX D.

Para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social, ingreso ciudadano universal así como

en materia de información estadística y geográfica de interés nacional. Cabe resaltar que hay un transitorio quinto que establece que la ley deberá contemplar el aumento progresivo del ingreso ciudadano universal, una vez alcanzada la cobertura alimentaria básica, hasta lograr un ingreso ciudadano completo, donde se contemple el total de las necesidades humanas a un nivel satisfactorio bajo un principio de austeridad. Es cuanto.

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4° Y SE REFORMA EL 73, FRACCIÓN XXIX-D DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CREAR EL DERECHO AL INGRESO CIUDADANO UNIVERSAL**

*Turnase a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen.  
Abril 21 del 2016.*

Las suscritas, diputadas **ARACELI DAMIÁN GONZÁLEZ** y **NORMA XÓCHITL HERNÁNDEZ COLÍN**, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta Asamblea la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4° Y SE REFORMA EL 73, FRACCIÓN XXIX-D DE LA LEY FUNDAMENTAL**, para crear el Derecho al Ingreso Ciudadano Universal, al tenor de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La situación crítica a la que se enfrentan quienes no pueden obtener un empleo formal, seguro y estable, así como las tendencias de largo plazo que han elevado el porcentaje de la población dedicada al empleo informal, además de la falta de dinamismo económico del país y el aumento alarmante de la pobreza, sugieren que la política económica y social que se aplica actualmente es insuficiente para resolver los problemas de desempleo, subempleo, pobreza, marginación y lento crecimiento de la economía.

Es por ello necesario proponer una nueva política social basada en los principios de la justicia social y la dignidad humana, que a través de la redistribución del ingreso reconozca y desarrolle el derecho específico que tiene toda persona a un nivel de vida adecuado para su bienestar. La propuesta de incorporar en nuestra

legislación el derecho al Ingreso Ciudadano Universal no sólo busca garantizar - a través de un mecanismo institucional- al conjunto de la ciudadanía la existencia material básica, también pretende lograr estabilidad macroeconómica, garantizando el consumo, sosteniendo la demanda aún en tiempos de crisis. El Ingreso Ciudadano, asimismo, contribuirá a evitar la ampliación de las brechas de desigualdad económica y social, y permitirá el acceso a los mercados de trabajo, puesto que el Ingreso Ciudadano será motor para promover la inversión productiva, mediante el desarrollo de las competencias de los individuos y la capacidad productiva de las personas. Finalmente el Ingreso Ciudadano estimulará los mercados de bienes y servicios de producción local.

### **1. La crisis económica y social y la propuesta del Ingreso Ciudadano Universal**

Han pasado tres décadas de ajuste estructural neoliberal que han significado un retroceso sistemático en las instituciones, incompletas por cierto, pero al fin y al cabo instituciones de bienestar social. Tres décadas en donde progresivamente se ha abandonado la aspiración a la justicia e igualdad social, como el gran objetivo de la política social, y se reemplazó por la del combate a la pobreza. En este proceso se dejó de hablar de la redistribución del ingreso y se construyó un nuevo discurso oficial de alivio a la pobreza extrema. Tres décadas en donde ni la extrema riqueza ni la profunda desigualdad fueron vistas como problemas sociales, sino sólo como consecuencia natural de la nueva inserción de México en el mercado mundial.<sup>1</sup> Tres décadas después donde encontramos que el modelo ha fracasado por partida

---

<sup>1</sup> Yanes, P. (2007). El Ingreso Ciudadano: aire fresco para un nuevo rumbo de las políticas sociales. En P. Yanes, *El derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 159-169). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. pp. 159-160

doble: nuestro país no sólo tiene bajísimas tasas de crecimiento económico, sino que ese poco crecimiento es además excluyente.<sup>2</sup>

Pero el problema no es exclusivo de nuestro país. Estamos frente a una crisis global, originada en el centro mismo de las potencias capitalistas y que revela las contradicciones profundas y la inviabilidad de un régimen de acumulación basado en la desvalorización de la fuerza de trabajo, la precarización laboral, la concentración inmensa de la riqueza, la mercantilización de la naturaleza y de todas las relaciones sociales. No se trata de problemas coyunturales, sino de la emergencia de problemas estructurales del modo de organización de las sociedades contemporáneas que hace tiempo vienen manifestándose y que previsiblemente continuarán por largo tiempo, aún con cortos periodos de recuperación del crecimiento económico.<sup>3</sup>

Esta aguda contradicción ha sido percibida al interior del sistema, sobresaliendo la contribución realizada por el economista Robert Theobald,<sup>4</sup> uno de los precursores de la discusión del *ingreso ciudadano*. De acuerdo con el autor, el permanente influjo de la transformación tecnológica impedirá dar empleo a todos los que lo solicitan, lo que llevará a la necesidad de encarar algunas transformaciones fundamentales del actual sistema socioeconómico que funciona satisfactoriamente sólo cuando la abrumadora mayoría de los que buscan empleo pueden hallarlo. De esta manera, un sueldo asegurado conseguiría la garantía absoluta a la subsistencia abundante como el método más apropiado para impedir nuevos deterioros de la justicia social y la libertad individual.<sup>5</sup> A lo que Fromm añade, que por primera vez podría liberar al individuo de la amenaza del hambre, lo haría auténticamente libre e independiente de las amenazas de carácter económico:

---

<sup>2</sup> Esquivel Hernández, G. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. Ciudad de México: Oxfam México. p. 27.

<sup>3</sup> Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010). El Ingreso Ciudadano - Renta Básica ante la crisis económica y los derechos social-laborales. México: *Mundo Siglo XXI*, 35-39. p. 36

<sup>4</sup> Roberth Theobald compiló el libro *El Sueldo Asegurado*, editado por Paidós, Buenos Aires (1968).

<sup>5</sup> Boltvinik, J. (2010). Ingreso ciudadano universal y economía moral. Una propuesta para México. En E. Valencia, *Perspectivas del universalismo en México* (págs. 179-194). Guadalajara: ITESO/Universidad de Guadalajara/Konrad Adenauer Stiftung. p. 179-180.

las personas aprenderían a no temer, puesto que ya no necesitarían tener miedo al hambre.<sup>6</sup>

Asegurar una renta básica no sólo daría a la libertad el carácter de una realidad antes que de un lema, sino que también afirmaría un principio profundamente arraigado en la tradición humanista de Occidente: ¡El derecho de vivir del hombre es absoluto! Este derecho de vivir, de tener alimentos, abrigo, atención médica, educación, etcétera, es un derecho humano intrínseco que no puede ser limitado por ninguna condición, y ni siquiera por la idea de que el individuo debe ser socialmente útil.<sup>7</sup>

Bajo esta perspectiva, a continuación se abordarán los elementos que caracterizan la crisis económica y social por la que atravesamos -la precarización laboral y la pérdida del valor adquisitivo del salario, la falta de dinamismo económico del país y la pobreza rampante -, la insuficiencia de la política social para hacerle frente a la crisis, y la propuesta de incluir el Ingreso Ciudadano Universal como elemento central de la política social para confrontarla.

### **1.1 Automatización del trabajo y reducción de las fuentes de empleo**

Abraham Maslow, autor de la teoría de la jerarquía de necesidades, señala que la experiencia puede revalorar las necesidades más prepotentes (las fisiológicas): "Un hombre que ha renunciado a su trabajo por conservar el respeto a sí mismo, y que pasa hambre por seis meses, puede estar dispuesto a volver a su trabajo aun al precio de perder su auto-respeto". En las actuales circunstancias esto incluye verse obligado a participar en actividades delictivas. A pesar del carácter monótono del trabajo y de las humillaciones que le imponen, el asalariado no puede renunciar a su trabajo porque está dominado por el *látigo del hambre*. La maldición que Jehová impone a los seres humanos expulsados del paraíso: "ganarás el pan con el sudor

---

<sup>6</sup> Fromm, E. (1984). Los aspectos psicológicos del sueldo asegurado, en E. Fromm, *Sobre la desobediencia y otros ensayos*, Buenos Aires – Barcelona: Paidós Estudio. pp. 129-143.

<sup>7</sup> Op. cit.

de tu frente” simboliza el mundo de la escasez en el que siempre ha vivido el ser humano.<sup>8</sup>

Las condiciones para superar esta maldición están dadas desde hace casi medio siglo. En *La civilización en la encrucijada* (1972), Radovan Richta afirmó que la automatización elimina completamente las actividades del hombre en la producción directa y la traslada a las etapas preproductivas: a la preparación tecnológica, la investigación, la ciencia, la preparación del hombre. De ese modo, la automatización hace posible eliminar el arduo trabajo físico, la gran esperanza de superar la alienación y recuperar el carácter creativo de la actividad humana, que movilice todas sus fuerzas a la expansión de sus capacidades; la superación del trabajo, donde la necesidad externa cede su lugar a la necesidad interna del hombre, dando lugar a la desaparición de la contradicción abstracta del trabajo y el placer, entre el trabajo y el tiempo libre, donde la actividad humana se confunde con la vida.<sup>9</sup>

Pero esta esperanza parece no alcanzarse en el capitalismo. El sistema salarial se comprime al extremo con la automatización total porque los robots no perciben salarios ni necesitan consumir. El desempleo se generaliza y, como consecuencia, no hay suficientes compradores a quien vender los bienes producidos. El desarrollo de las fuerzas productivas compatible con el capitalismo, parece llegar a su fin: la realidad ha echado abajo el mito de que el crecimiento económico permanente genera empleo de calidad y garantiza la integración económica y social de toda la ciudadanía.

En México, en la era neoliberal, las condiciones del empleo se han deteriorado, la flexibilidad laboral ha alcanzado niveles nunca antes vistos y, por tanto, los hogares se enfrentan a una mayor vulnerabilidad ante las crisis económicas, situación que la crisis ha tendido a profundizar.<sup>10</sup> El problema del desempleo, que es uno de los más graves al involucrar la subsistencia de los seres humanos, en países como el nuestro, adquiere dimensiones inusitadas al no existir

<sup>8</sup> Boltvinik, J. (2010), op. cit p. 179.

<sup>9</sup> Op. cit.

<sup>10</sup> Damián, A. (2012). Crisis, empleo y pobreza. En E. De la Garza Toledo, *La situación del trabajo en México, 1012 el trabajo en la crisis* (págs. 41-63). México D.F.: Plaza y Valdés. p. 44.

la menor protección para quienes pierden sus empleos. Frente a la situación actual no se puede condenar a las personas a no comer<sup>11</sup> o a tener una sobrevivencia de miseria.

Al problema de la precarización del empleo, se le suma la pérdida del valor adquisitivo del salario. En las últimas tres décadas, la política de aumento al salario mínimo en México ha actuado como parte de una estrategia de contención inflacionaria. La estrategia ha surtido efecto: con más de tres décadas con esta política el poder adquisitivo del salario mínimo ha disminuido drásticamente. El nivel actual de dicho salario en México se encuentra por debajo de la línea de bienestar o de pobreza, es por ello que un mexicano que trabaja una jornada completa y que percibe el salario mínimo sigue siendo pobre. Si con ese ingreso ha de mantener a un miembro más de su familia se les considera a ambos pobres extremos.<sup>12</sup> Lo anterior es contrario al principio constitucional que establece que: “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”.<sup>13</sup>

Todas las estimaciones en la materia registran una caída permanente de los ingresos reales de la población.<sup>14</sup> De acuerdo con estudios de la UNAM,<sup>15</sup> de 1987 a la fecha, los salarios mínimos perdieron del 79% de su valor adquisitivo. Además tenemos actualmente un déficit de empleo de 34 millones de plazas, mientras que el 60% de la población ocupada labora en la economía informal, sin seguridad social, horarios establecidos ni garantía en sus ingresos. Adicionalmente, ocho millones de personas no encuentran trabajo; en su mayoría, jóvenes con estudios universitarios. El contexto actual nos confirma que el trabajo asalariado por su

<sup>11</sup> Del Val Blanco, E. (2010). Ingreso Ciudadano Universal. *Revista de la Universidad de México*, 24-27. p. 25.

<sup>12</sup> Esquivel Hernández, G. (2015), op. cit. p. 29.

<sup>13</sup> Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, literal A numeral VI, párrafo segundo.

<sup>14</sup> Conde Montijo, O. (2007). El Ingreso Ciudadano Universal: una alternativa para México. En O. Yanes, *El derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 195-217). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. p. 200.

<sup>15</sup> Ornelas, Gilberto Carlos. “Informe CONEVAL. Fracaso de la política social”. *La Jornada Aguascalientes*, 27 de julio de 2015. <http://www.lja.mx/2015/07/esfera-publica-informe-coneval-politica-social-pobreza/>

insuficiencia, precarización y dismantelamiento de las negociaciones colectivas no puede continuar siendo el criterio ordenador del sistema económico y social, el principal mecanismo de inclusión y pertenencia social, ni puede asegurar ser la única fuente de ingresos ni de acceso a los derechos sociales y al bienestar social.<sup>16</sup>

## 1.2 Falta de dinamismo económico del país

El periodo comprendido entre 1960 y 1980 constituye la última etapa del “milagro económico” mexicano, iniciado en el segundo lustro de los años treinta. Entre 1960 y 1970 el Producto Interno Bruto (PIB) creció 6.5% anual, siendo la electricidad, las manufacturas y la construcción los sectores más dinámicos, con tasas superiores a 8%. De 1970 a 1980 el crecimiento subió ligeramente, a 6.6%, siendo las ramas de transporte, electricidad, minería, manufacturas y construcción las que alcanzaron magnitudes superiores.<sup>17</sup>

Hace treinta años, y como consecuencia de la crisis de la deuda, el gobierno abandonó la agenda de desarrollo bajo el argumento de restablecer la estabilidad macroeconómica. Para ello se impulsaron reformas estructurales que promovieron las exportaciones no petroleras y la inversión privada como motores de expansión económica. Se realizó una radical apertura externa mediante tratados comerciales y se inició el retiro del Estado de la esfera económica. A partir de la implementación de las reformas de ajuste neoliberal, el país se ha caracterizado por la falta de dinamismo económico, la volatilidad financiera elevada y una casi permanente recesión provocada por la búsqueda a ultranza de los equilibrios fiscales y la implementación de políticas pro-cíclicas. En efecto los años ochenta se denominan la “década perdida”, pues en 1982 estalló una profunda recesión económica que se extendió hasta 1988, periodo en que el PIB decreció -0.01% anual. Los sectores más afectados fueron la construcción, el comercio y la minería, que constituyen

---

<sup>16</sup> Medina Ortiz, M. (2012). El ingreso ciudadano universal: una propuesta dentro de una agenda progresista y de izquierda. En *Los grandes problemas nacionales*. Coordinado por el Instituto Nacional de Investigación, Formación Política y Capacitación en Políticas Públicas y Gobierno A.C, julio 2012.

<sup>17</sup> Garza, G. (2004). Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México, 1960-1998. *Estudios Demográficos y Urbanos*, Núm. 55, enero-abril 2004. 7-75. p. 8

verdaderos termómetros de la actividad económica. Entre 1988 y 1994 se logró una relativa recuperación al aumentar el PIB 3.9% anual, pero los desequilibrios en la balanza de pagos y la crisis de la deuda pública desembocaron en el crac de 1995, cuando el PIB llegó a -6.2% y la rama de la construcción se derrumbó -23.5%, el comercio -15.5%, y el transporte y las manufacturas -4.9%. Finalmente, entre 1994 y 1998 se logró una recuperación moderada y el PIB creció 2.5% (5.6% de 1995 a 1998, debido a la gran caída de 1995). Las manufacturas y el transporte fueron las ramas más dinámicas, ambas ligadas a la gran expansión de la industria maquiladora que ocasionó la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC-AN).<sup>18</sup>

El cambio estructural hizo de México un notable exportador de manufacturas en el mundo, pero con poco valor agregado localmente y con alta dependencia de insumos externos, lo que da insuficiente impulso al PIB. En efecto el alza del PIB en el país es de las más bajas en América Latina para los años comprendidos entre 2000 y 2014. Debido a la pérdida de impulso en el crecimiento y las crisis frecuentes, se estima que el crecimiento del PIB de 2015 a 2016 será menor de 3%, lo que es insuficiente para crear los empleos requeridos. Lo anterior aunado a la aguda concentración del ingreso, inversión pública baja, apreciación cambiaria y restricción crediticia. Tenemos así una economía poco dinámica, muy alejada de insertarse en una senda sostenida de crecimiento más elevado, más igualitario y con reducción de la pobreza.<sup>19</sup>

### 1.3 Pobreza y política social focalizada fallida

La pobreza es la manifestación más contundente de violación de derechos socioeconómicos y culturales.<sup>20</sup> Es un fenómeno mundial que no sólo existe en los

<sup>18</sup> Op. cit.

<sup>19</sup> Moreno-Brid, J. (2015) Cambio estructural y crecimiento económico en México: tres décadas de éxito externo y fracaso interno, Documento Conferencia "8o Diálogo por un México Social: el desarrollo ahora", PUED, UNAM, 21-22 octubre 2015. Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/283083196\\_Cambio\\_estructural\\_y\\_crecimiento\\_economico\\_en\\_Mexico\\_tres\\_decadas\\_de\\_exito\\_externo\\_y\\_fracaso\\_interno](https://www.researchgate.net/publication/283083196_Cambio_estructural_y_crecimiento_economico_en_Mexico_tres_decadas_de_exito_externo_y_fracaso_interno)

<sup>20</sup> Damián, A. (2010). Pobreza, bienestar y derechos socioeconómicos. En Villarespe, Verónica (ed.) *Concepciones contemporáneas de la Pobreza*. México: UNAM. Pp. 75-91.

países menos desarrollados, sino que es parte inherente a la forma en que funciona el sistema capitalista, siendo su causa principal la desigual distribución del ingreso. En ese sentido, la pobreza de grandes masas de la población va a seguir existiendo a menos que se tomen medidas contundentes para hacerle frente y erradicarla.<sup>21</sup> Pero la pobreza no sólo implica privación y carencia material. Es también dependencia del arbitrio y la codicia de otros, quiebra de la autoestima, aislamiento y encapsulación social de quien la padece.<sup>22</sup>

Esas grandes desproporciones en la riqueza, esas inmensas bolsas de pobreza, el hambre conviviendo geográficamente con la más insultante opulencia, todo ello provoca falta de libertad para la inmensa mayoría. Igualdad y libertad no son dos variables a elegir, si más de una menos de otra y viceversa. Las grandes desigualdades crean un problema profundo de libertad para la gran mayoría. El que no tiene la existencia material garantizada debe pedir permiso a otro para poder vivir. ¿Qué libertad tiene el trabajador que no sabe si el mes próximo, quizás la semana próxima, seguirá teniendo aquel puesto de trabajo que le proporciona el sustento diario? ¿Qué libertad tiene la mujer materialmente dependiente del marido o la pareja, que la maltrata, la domina y, a veces, llega a asesinarla? ¿Qué libertad tiene el desempleado que vive marcado con el estigma de la caridad, si vive en un país pobre y tiene algo de suerte? No son libres como no lo es aquella persona que no tiene el derecho a la existencia material garantizada y tiene que pedir permiso a otros para vivir.<sup>23</sup>

En México, la pobreza por ingreso medida incluso en los términos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) alcanza a más de la mitad de la población del país, y lejos de disminuir ha ido en aumento.<sup>24</sup> Pese a

<sup>21</sup> Huerta Quintanilla, R. (2012). Pobreza, distribución de ingreso y renta básica. *Economía UNAM*, 68-81. p. 68.

<sup>22</sup> Bertomeu, M. J. (2007). Una justificación normativa del Ingreso Ciudadano. En P. Yanes, *El derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 145-156). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. p. 151

<sup>23</sup> Bertomeu, M. J., & Raventós, D. (2013). El derecho de existencia y la Renta Básica de Ciudadanía: una justificación republicana. *Sin Permiso*. Disponible en línea en: <http://www.sinpermiso.info/textos/el-derecho-de-existencia-y-la-renta-bsica-de-ciudadana-una-justificacin-republicana>

<sup>24</sup> De acuerdo con la última medición realizada por el CONEVAL, la población con ingreso inferior a la línea de bienestar pasó de 51.6 (en 2012) a 53.2% (en 2014) de los mexicanos. De igual manera, las personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo representan el 20.6% de la

presupuestos millonarios para combatir la pobreza, los resultados de las políticas y programas son insuficientes. Nos encontramos entre las naciones de mayores niveles de pobreza y desigualdad. Las políticas convencionales de “desarrollo social” y “superación de la pobreza” han sido incapaces de revertir las enormes disparidades de distribución del ingreso entre familias, estratos sociales y regiones.<sup>25</sup>

Las políticas de transferencias monetarias focalizadas exigen condicionalidades cuyo cumplimiento es penalizado con la pérdida del beneficio y representan un gasto mínimo<sup>26</sup> en un sistema fiscal profundamente regresivo.<sup>27</sup> La efectividad de estos programas asistenciales ha sido puesta en duda, ya que aun cuando puedan generar impactos coyunturales positivos sobre los ingresos de las familias pobres, no tienen capacidad para subsanar las carencias y necesidades de los grupos más vulnerables de manera permanente, entre otras causas por la constante oscilación de los ingresos.<sup>28</sup> Lo que hacen es seleccionar beneficiarios alimentado una costosa burocracia dedicada a clasificar (discriminar) a los

población. Las cifras pueden consultarse en [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx)

<sup>25</sup> Del Val Blanco, E. (2010), op. cit. p. 26.

<sup>26</sup> México tiene el gasto social más bajo dentro de la OCDE: el 7.4% del PIB, lo cual representa alrededor de un tercio del promedio de la OCDE que es 21.9%. Ver en: *Organization for Economic Co-operation and Development* (2014). Chapter 5. Public Social Spending. En, *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*, OECD Publishing.

<sup>27</sup> Algunos estudios muestran que por ejemplo para el caso del IVA en México (que representa el segundo impuesto con mayor porcentaje de recaudación detrás del ISR), existe una fuerte regresividad, toda vez que el 10% más pobre de la población paga aproximadamente el 11.4% de su ingreso total, mientras que el decil con el mayor ingreso paga tan sólo el 6.5% del mismo. Por su parte, si se incluye la proporción de productos exentos del impuesto más los que efectivamente pagan IVA, con respecto al ingreso total por deciles resulta que el 10% más rico de la población paga aproximadamente lo mismo que el 10% más pobre (5.6% y 5.3% respectivamente). El mismo estudio señala que para el caso del ISR es muy difícil hacer un cálculo similar al anterior debido a que el sistema fiscal mexicano contiene demasiados tratamientos especiales y exenciones. Hernández et al., (2000) Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo? Centro de Investigación y Docencia Económicas

<sup>28</sup> En efecto, recientes estudios han demostrado que no existe evidencia suficiente para afirmar que la condicionalidad de las transferencias monetarias tenga un impacto positivo en su uso. En algunos casos han resultado ser menos eficaces que los programas incondicionales y hasta han llegado a causar daño. La experiencia internacional indica que los programas focalizados y con condicionales son más onerosos, complejos de implementar, tienen mayor probabilidad de fallar, representan pocos o nulos incentivos y potencialmente pueden causar mayor daño. En las sociedades progresistas donde la atención se proporciona a todas las familias, la seguridad de ingresos les da la posibilidad de hacer lo que es mejor para los suyos. Kidd, S., (2016) « To condition or not to condition? What is the evidence? » En: *Pathway's Perspectives on social policy in international development*. Issue No. 20. March. 2016.

potenciales beneficiarios que “merecen” o no su asistencia y a evaluar permanentemente su nivel y condiciones de vida, hasta entrometerse en la propia vida privada. Tampoco impiden que las personas recaigan en situaciones de pobreza e indigencia o que se formen nuevos contingentes de pobres. A esto se suma la constante degradación para la dignidad y la autonomía de las personas que representa la necesidad de estar probando permanentemente su situación de necesidad para que los burócratas de turno los califiquen como merecedores de asistencia. Estos programas generan típicas situaciones de “trampa de pobreza” porque no buscan que las personas superen el problema sino simplemente administrarlo y tener bajo control político a la población necesitada.<sup>29</sup>

Cabe destacar que en México se sigue privilegiando la focalización a pesar de que se ha demostrado que la eliminación, o “redireccionamiento” de beneficios los programas universales mediante técnicas de focalización no es tan eficiente como suele argumentarse, si se toman en cuenta para el cálculo de la eficacia de los programas, los daños causados por el denominado error de exclusión, es decir, no llegar a los pobres, al tratar de evitar que los no pobres sean incluidos en los programas. Este tema ha sido brillantemente demostrado por Andrea Cornia y Frances Stewart (2002), quienes realizaron una evaluación de programas focalizados en ocho países, incluido México y muestran cómo la desnutrición y los retrasos en el crecimiento en edad temprana de la población “dejada a un lado” por la focalización afectan la productividad laboral en la adultez. De acuerdo con Cornia y Stewart el costo de este error de exclusión, que no es incorporado en los estudios costo-beneficio, es aún más grave que el de incluir a toda la población mediante la universalización, en términos no sólo sociales sino económicos, dados los elevados costos de bienestar (enfermedad, dependencia económica, etc.) y eficiencia productiva futura (debida a la baja productividad y constante enfermedad de quienes se quedan fuera de los programas).<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 38.

<sup>30</sup> Cornia, Andrea y Frances Stewart (2002) “Subsidios alimentarios: dos errores de focalización”, *Comercio Exterior*, Vol. 53, núm. 6, junio, pp.563-573.

Los beneficios universales son a la larga más justos que los programas focalizados. Veamos lo que al respecto dice Frances Stewart (1998: 56-57), destacada economista de la Universidad de Oxford: "Los programas universales bien diseñados son preferibles comparados con los subsidios focalizados, desde el punto de vista de llevar recursos a los necesitados de manera sostenida, aun cuando una parte significativa de los beneficios de los subsidios generales llegan a quienes están por encima de la línea de la pobreza, sin excepción son más progresivos que la distribución original del ingreso y otorgan beneficios reales a los pobres. Además, *los beneficios recibidos por quienes no los merecen pueden ser recuperados fácilmente mediante una tributación progresiva adicional.*" Esto se podría lograr con tasas del IVA (Impuesto al Valor Agregado) más altas para los bienes de lujo, algo similar a lo aprobado por el Congreso de la Unión a finales del 2001. De esta manera, aunque los no pobres, e incluso los ricos reciban un beneficio, el fisco lo puede recuperar con las tasas altas por sus consumos suntuarios, o mayores impuestos a los sectores de la parte alta del ingreso. Lo que importa es el balance de la recaudación tributaria en su conjunto.

De esta forma, las nuevas políticas sociales tienen que partir de dos grandes principios: su carácter garantista y su carácter redistributivo. Ya no políticas de oportunidades, sino de derechos, de garantías sociales. Ya no sólo políticas asistenciales, paliativas o compensatorias, sino redistributivas.<sup>31</sup> Cada vez es más imprescindible que el acceso a los derechos sociales deje de operar por estatus diferenciados para transformarse en derechos de ciudadanía, en derechos de las personas por el mero hecho de existir. Esto es, que dejen de ser derechos intermediados, segmentados, condicionados y recortados, por la volátil, transitoria y desigual posición de cada persona en el cada vez más precario mercado laboral. El derecho a la vida digna es la síntesis de los derechos políticos, económicos y sociales, igual que las libertades de trabajo, tránsito, opinión y no discriminación, y el acceso a los recursos, es el derecho a no ser pobres.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Yanes, P. (2007), op. cit. p. 162.

<sup>32</sup> Boltvinik, J., & Damián, A. (2003). Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México. *Papeles de población, Nueva época*, 101-136.

## **2. El Ingreso Ciudadano Universal como elemento central de la política social**

Académicos de diversos países y en distintos escenarios han señalado que la desigual distribución del ingreso (como principal causa de la pobreza), puede ser corregida mediante una política de redistribución emprendida desde el Estado, que tenga como sustento al Ingreso Ciudadano o Renta Básica. Se trata de un ingreso monetario pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente, sin que medie condición alguna para su otorgamiento,<sup>33</sup> universal e integrado en un sistema tributario progresivo, como base para la reorganización estructural de las políticas públicas.<sup>34</sup> Al elevar el ingreso como un derecho, su otorgamiento se regiría por los principios de los derechos humanos, que al plantearse como universales, sus titulares son todas las personas, sin ningún tipo de discriminación<sup>35</sup> y en ese sentido permitiría avanzar hacia la construcción de un Estado Social de Derechos en México, insertando el Ingreso Ciudadano como un nuevo derecho social y un nuevo derecho ciudadano.

La necesidad de esta política social deriva de la incapacidad del mercado de generar los mecanismos para que todos tengamos acceso a bienes y servicios básicos; de esta manera se plantea que las políticas sociales requieren sopesarse en la construcción de autonomía de las personas, de las familias y de las comunidades: los problemas de la desigualdad no sólo son problemas de distribución de recursos, sino también problemas de distribución de poder. La desigualdad y la pobreza tienen también una raíz política, así la propuesta del Ingreso Ciudadano nos permitiría avanzar hacia una mayor autonomía y mayor inclusión social.<sup>36</sup> En este contexto, el derecho universal a un ingreso digno se concibe como un mecanismo que garantice el derecho social a la existencia

<sup>33</sup> Damián, A. (2012), op. cit. p. 59.

<sup>34</sup> Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 37.

<sup>35</sup> Damián, A. (2010), op. cit. p. 86.

<sup>36</sup> Yanes, P. (2007), op. cit. p. 165.

autónoma; sería pues un “complemento, pero no dependiente, de la eventual vinculación al mercado laboral remunerado o de otras prestaciones sociales de las que se pueda disfrutar.”<sup>37</sup>

Pero el debate sobre el Ingreso Ciudadano o Renta Básica ha trascendido la esfera académica ubicándose ahora en el plano institucional. En este sentido se han presentado iniciativas legislativas tendientes a garantizar un ingreso ciudadano de carácter universal, único, equitativo y progresivo, tanto en la Cámara de Diputados,<sup>38</sup> como en la Cámara de Senadores.<sup>39</sup> Así mismo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), ha señalado en varias oportunidades la necesidad de iniciar la discusión sobre el tema del Ingreso Ciudadano Universal o Renta Básica. En el documento “Evaluación Estratégica de Protección Social en México”, propone considerar la política del Ingreso Mínimo, para atacar la insuficiencia crónica y contingente de los activos de los ciudadanos, como uno de los pilares de un sistema de protección social efectivo e integral:

“El derecho a un ingreso mínimo es independiente de las causas de la insuficiencia de ingresos. Si estas causas son crónicas o contingentes, es importante para las políticas específicas que se apliquen, pero no para el objetivo final de estas políticas, ni para su fundamentación ética.”<sup>40</sup>

Uno de los instrumentos que considera este informe es el de las transferencias universales, que tienen la ventaja de que no requieren aplicar criterios de identificación, no implican los desincentivos económicos de las transferencias condicionadas al ingreso, y aseguran en principio la inclusión de toda la población con insuficiencia de ingresos, independientemente de sus características. Una reasignación de los recursos públicos en forma universal aumentaría de modo

<sup>37</sup> Damián, A. (2010), op. cit. p. 86.

<sup>38</sup> Gaceta Parlamentaria, número 2291, viernes 6 de julio de 2007.

<sup>39</sup> Gaceta del Senado, LXII / 3SPO-129/54140, jueves 23 de abril de 2015.

<sup>40</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Evaluación Estratégica de Protección Social en México. Disponible en el link [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion\\_Estrategica\\_de\\_Proteccion\\_Social\\_en\\_Mexico.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf). p. 67

significativo su progresividad e impacto en la población con insuficiencia de recursos.<sup>41</sup>

De la misma manera, en el “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014”, el CONEVAL pidió atención especial por parte del Ejecutivo, estados y municipios en lo siguiente:

“Analizar diferentes opciones para garantizar un piso mínimo de ingreso a la población que disminuya o prevenga su vulnerabilidad. Al menos, deberían discutirse las siguientes: (...)

Renta básica ciudadana. Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión a la población pobre”.<sup>42</sup>

También requirió atención especial del Ejecutivo Federal y del H. Congreso de la Unión para:

“... Analizar la alternativa de otorgar una renta básica ciudadana solidaria universal como un elemento central de protección social. Este instrumento podría estar condicionado a un registro ciudadano y fiscal. El monto podría ligarse al incremento de la canasta alimentaria y sustituiría a varios programas sociales que no han demostrado tener resultados. Este instrumento sería un derecho individual, en vez de un instrumento capturado por líderes políticos.”<sup>43</sup>

En varios países en el mundo se ha discutido o se está discutiendo la necesidad de reconocer el derecho a la renta básica, ingreso ciudadano o renta de ciudadanía, señalamos aquí los más importantes.

El Estado de Alaska fue la experiencia pionera en el mundo. En 1976 se instituyó un fondo (el *Alaska Permanent Fund*) con 50% de los impuestos de la explotación del petróleo y de las riquezas nacionales de Alaska.<sup>44</sup> Estos fondos se

<sup>41</sup> *Ibíd.* p. 102

<sup>42</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014. Disponible en el link [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS\\_2014/IEPDS\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf). p. 198

<sup>43</sup> *Ibíd.* P. 200.

<sup>44</sup> Suplicy, Eduardo (2007). *Perspectivas del Movimiento Internacional por el Ingreso Ciudadano*. Pp. 229 – 243. En Yanes, Pablo. *El derecho a la existencia y libertad real para todos*. México,

redistribuyen anualmente para toda la población a través de una renta básica que se otorga a cada persona que tenga viviendo como mínimo seis meses en el Estado. Su valor corresponde a una parte del rendimiento medio del fondo durante los últimos cinco años (por ejemplo para 2014 tuvo un valor de 1,884.00 dólares, llegando a un máximo en 2008 de 2,069 dólares per cápita).<sup>45</sup>

En América Latina, Brasil promulgó la Ley No. 10 835, por iniciativa del Senador Eduardo Suplicy, que crea el Ingreso Básico Ciudadano para todos los brasileños y residentes legales de más de cinco años en el país. La Ley entró en vigor a partir del 2005 de manera gradual en cooperación con los gobiernos estatales y federal. En los casos de Ciudad de México y Bolivia se constituyó una pensión universal para adultos mayores o renta de dignidad; en Argentina, la presidencia de Cristina Fernández universalizó las asignaciones familiares por hijo; y en Uruguay se reformularon los programas sociales para atender tanto a adultos mayores como a niños y adolescentes.<sup>46</sup>

En el 2013, la Comisión Europea aprobó el recogimiento de firmas de una iniciativa de ciudadanos europeos para el reconocimiento de una renta básica universal. En 2014 se presentó en España una Iniciativa Legislativa Popular por la Renta Básica y se creó la Plataforma por la Renta Básica y la Coordinadora por la Renta Básica. En Alemania comenzó a discutirse desde el ámbito académico, empresarial y organizaciones no gubernamentales la idea de la renta básica universal, para erradicar la pobreza absoluta y promover los ideales de justicia social y libertad.

Por su parte Finlandia ultima los preparativos para la primera renta básica universal de 800 euros de la que gozarán todos sus ciudadanos. La Seguridad

---

Universidad Autónoma de la Ciudad de México – Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del DF-ICU, 2007.

<sup>45</sup> Alaska Permanent Fund. (2015, 2) de febrero. *Wikipedia, la enciclopedia libre*. Extraída el 1/XII/2015 desde [https://es.wikipedia.org/wiki/Alaska\\_Permanent\\_Fund](https://es.wikipedia.org/wiki/Alaska_Permanent_Fund)

<sup>46</sup> Parlamento Latinoamericano. (2012, octubre 25 y 26). "Proyecto de Ley Marco de Renta Básica. Extraído el 2/XII/2015 desde <http://www.senado.gov.ar:88/12042.pdf> y Palomo, V. (2015, noviembre 3). "Renta Básica: España Vs. Finlandia". Extraída el 2/XII/2015 desde <http://www.dirigentesdigital.com/articulo/economia-y-empresas/228084/espana/finlandia.html>

<sup>46</sup> Muñoz, M (2015, noviembre 3). "Finlandia, laboratorio de pruebas de la renta básica universal". Extraída el 2/XII/2015 desde <http://www.gaceta.es/noticias/descabellada-idea-pablo-iglesias-implantacion-finlandia-03112015-1844>

Social finesa ya está desarrollando una prueba piloto por la que todos los ciudadanos cobren 550 euros cada mes, además de las prestaciones que estuvieran recibiendo. Si finalmente se implanta la renta básica universal, una de las medidas que propone el partido del Gobierno (de centro-derecha), todos los ciudadanos de Finlandia recibirán 800 euros.<sup>47</sup> El objetivo final es reemplazar todo subsidio pagado por el Estado a través de una renta básica. Será la primera vez que esta medida sea implementada en Europa, en un país con una tasa de desempleo del 10% y tras cuatro años de recesión.<sup>48</sup>

En Reino Unido, el Partido Verde lleva esta medida en su último programa electoral. Otras zonas europeas han comenzado a realizar ejercicios piloto para la implementación del ingreso básico. En los Países Bajos, una treintena de municipios llevarán a cabo a partir de enero de 2016, el proyecto piloto de renta básica. La ciudad de Utrech ha sido la pionera y otras como Tilburg, Wageningen y Groningen también están estudiando la renta básica para sus ciudadanos. El experimento a realizar en Utrech, una ciudad de 300 mil habitantes, tomará como base a 300 personas, todos ellos beneficiarios de prestaciones por desempleo o de bienestar.

En Suiza los ciudadanos han establecido un comité de "iniciativa popular federal para una renta básica incondicional." Según la argumentación de sus promotores (Sigg, Werner, Straub y Müller), los suizos deberían disfrutar de una "existencia digna" y tener más oportunidades para "participar en la vida pública".<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Palomo, V. (2015, noviembre 3). "Renta Básica: España Vs. Finlandia". Extraída el 2/XII/2015 desde <http://www.dirigentesdigital.com/articulo/economia-y-empresas/228084/espana/finlandia.html>

<sup>48</sup> (2016, enero 15) "Finlandia, Países Bajos, Suiza..., la renta básica se extiende por el norte de Europa". Extraída el 28/III/2016 desde <https://inspiracionsocial.wordpress.com/2016/01/15/finlandia-paises-bajos-suiza-la-renta-basica-se-extiende-por-el-norte-de-europa/>

<sup>49</sup> El texto de la iniciativa de reforma a la Constitución va como sigue:

*Initiative populaire fédérale 'Pour un revenu de base inconditionnel'*

*La Constitution est modifiée comme suit:*

*Art. 110a (nouveau) Revenu de base inconditionnel*

*1 La Confédération veille à l'instauration d'un revenu de base inconditionnel.*

*2 Le revenu de base doit permettre à l'ensemble de la population de mener une existence digne et de participer à la vie publique.*

*3 La loi règle notamment le financement et le montant du revenu de base.*

Extraído el 28/III/2016 desde <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis423t.html>

Cada adulto obtendrá unos 2,300 euros al mes y cada niño unos 602 euros. Esta asignación pretende mejorar el bienestar social del país, dónde el 7% y el 8% de los ciudadanos vive por debajo del umbral de la pobreza. La iniciativa será votada a través de referéndum el próximo cinco de junio de 2016.<sup>50</sup>

Es importante señalar que mientras en otras latitudes se experimenta con nuevas formas para enfrentar la crisis global del sistema, y en particular la crisis económica y social; en nuestro país no se ha realizado ninguna acción para contrarrestar el hecho tangible de la realidad durante tanto tiempo soterrada, más sin embargo padecida por las mayorías: un mercado incapaz de generar los mecanismos para que todos los ciudadanos tengan acceso a bienes y servicios básicos, al trabajo, ingresos, protección social, bienestar, y en general una vida digna; una concentración de los beneficios económicos y sociales del sistema en unos pocos y una gran pobreza. La política social ha fallado en enfrentar estos fenómenos porque ha estado fundamentada en los “mandamientos” mismos del sistema: la focalización de los subsidios y el gasto público mínimo, dejando a la deriva a grandes contingentes de personas necesitadas.

La pobreza, la precarización del empleo, la desprotección social, la caída permanente de los ingresos está afectando a una proporción importante de la población mexicana. La pobreza por ingreso en 2014 oscila entre 53.2% y 76.2% de la población, según datos del CONEVAL y de los que resultan al estimar la pobreza con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).<sup>51</sup> En lo que respecta a la pobreza multidimensional, según datos del CONEVAL en 2014 afectaba a 42.6% del total de la población, no obstante, había adicionalmente 33.3%

---

<sup>50</sup>

Extraída el 28/III/2016 desde [https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste\\_des\\_initiatives\\_populaires\\_f%C3%A9d%C3%A9rales\\_en\\_Suisse](https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_des_initiatives_populaires_f%C3%A9d%C3%A9rales_en_Suisse)

<sup>51</sup> La diferencia en los porcentajes estriba en que la LP del CONEVAL es demasiado baja para los actuales estándares de vida. En el medio rural es más baja que el salario mínimo, que equivalía a \$2,019 pesos al mes, frente a un LP de \$1,614.7 pesos por persona (92.3 dólares americanos de 2016), en el medio urbano si bien era más alta al salario mínimo (de \$2,542.1 pesos, lo que equivale a 145.3 dólares). En cambio en el MMIP la línea de pobreza para el medio rural y urbano era de \$2,684.5 pesos y \$3,059.2 pesos, respectivamente en 2014 (que en términos de dólares corresponde aproximadamente a US\$ 153.4 y US\$ 174.8 dólares de 2014, respectivamente). Cabe mencionar además que es por todos reconocido, aún por el gobierno federal que el salario mínimo está muy por debajo de lo requerido para que un trabajador pueda mantenerse así mismo.

de población “vulnerable” por ingreso o por carencias sociales,<sup>52</sup> y sólo el 20.5% cubre sus requerimientos de ingreso y de indicadores sociales. Es decir, 79.5% de la población mexicana es pobre o vulnerable (carenciada). Esta cifra es similar al porcentaje de pobres estimado con el MMIP, de 83.4% en 2014.

Estas cifras dan cuenta de la necesidad de plantear una nueva política social basada en los principios de la justicia social y la dignidad humana, requiriendo entonces la redistribución del ingreso como principal medida para enfrentar los problemas de reducción de fuentes de empleo, concentración de la riqueza, pobreza, marginación, lento crecimiento de la economía y mercantilización de las relaciones sociales. La discusión sobre el reconocimiento de un derecho universal al ingreso digno, que comenzó en el plano académico, se ha trasladado a la esfera política y social mundial como una necesidad apremiante, no sólo de promover la dignidad humana,<sup>53</sup> sino también de enfrentar las profundas contradicciones del sistema con propuestas fuera del esquema económico cuyo principal criterio ordenador es el empleo.

### 3. Fundamentos Jurídicos en el Sistema Internacional de Derecho

El Ingreso Ciudadano Universal permitirá la ampliación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales -DESC, reconocidos en diversos instrumentos internacionales, principalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y en ese marco, dar cumplimiento a los compromisos adquiridos

---

<sup>52</sup> El método de pobreza multidimensional del CONEVAL exige que las personas para ser reconocidas como pobres cumplan la condición de tener un ingreso por debajo de la LP y al menos una carencia social. Los universos de estos dos subconjuntos son más elevados que la pobreza total reconocida por el CONEVAL.

<sup>53</sup> Recordando el análisis del concepto hecho en el Concilio Vaticano II y expresado en el discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas por Juan Pablo II el 2 de octubre de 1979 «El conjunto de los derechos del hombre corresponde a la sustancia de la dignidad del ser humano, entendido íntegramente y no reducido a una sola dimensión. Se refiere a la satisfacción de las necesidades esenciales del hombre, al ejercicio de sus libertades, a sus relaciones con otras personas. Pero se refiere también, siempre y dondequiera que sea, al hombre, a su plena dimensión humana». En González, J (1986). La Dignidad de la Persona, Civitas: Madrid, 1986, Capítulo II. p.3.

en la materia, el más reciente plasmado en la Agenda de Desarrollo Post-2015 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Teniendo en cuenta el mandato constitucional de que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, y de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad,<sup>54</sup> a continuación enumeraremos las declaraciones, tratados internacionales y documentos orientadores de política pública, que dan sustento a la propuesta del ICU en nuestro país.

### 3.1 Declaraciones de Organismos Internacionales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>55</sup> de la Organización de Naciones Unidas (ONU), aprobada en diciembre de 1948, expresa en el artículo primero que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”<sup>56</sup> y en su artículo 25 que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.”

<sup>54</sup> Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafos segundo y tercero, adicionados en la reforma constitucional del año 2011.

<sup>55</sup> Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

<sup>56</sup> Todos los derechos humanos en el mundo actual, pese a los diversos componentes políticos, filosóficos y religiosos y a las diferentes tendencias culturales, se fundamentan en su imperativo universalismo, en la dignidad humana. Pero la dignidad humana ontológicamente inherente o intrínseca a la persona humana, no es únicamente el fundamento de todos los derechos humanos. La dignidad humana es, además, el objeto de un derecho específico que ya ha sido proclamado expresamente en dos instrumentos internacionales (Pacto de San José y Declaración sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos), el derecho a la dignidad. La dignidad humana implica el necesario reconocimiento de que todos los seres humanos, iguales entre sí, son titulares, ontológicamente hablando, de una igual dignidad y que ésta dignidad se integra con todos los derechos humanos, los civiles, los políticos, los económicos, sociales y culturales; entraña no sólo la garantía negativa de que la persona no va a ser objeto de ofensas o humillaciones, sino que supone también la afirmación positiva del pleno desarrollo de la personalidad de cada individuo. Gros Espiel, H. (2003). La dignidad humana en los instrumentos internacionales sobre los Derechos Humanos. Anuario de los Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 4. 2003. Pp. 193-223.

La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social,<sup>57</sup> proclamada en 1969, establece que “el progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” para ello se propone lograr varios objetivos, entre ellos el contenido en su artículo 10, inciso b, relativo a “la eliminación del hambre y la malnutrición y la garantía del derecho a una nutrición adecuada”.

Por su parte, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición<sup>58</sup> la cual en sus doce artículos reconoce que todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho a no padecer hambre y malnutrición; destaca que son los gobiernos los que tienen la responsabilidad de garantizar desde la producción hasta la distribución equitativa de los alimentos para la población en general.<sup>59</sup>

Cabe resaltar que en noviembre de 2007, en el marco del Fórum de las Culturas<sup>60</sup> que se celebró en la ciudad de Monterrey, se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes.<sup>61</sup> Esta declaración realizada en el marco del segundo Fórum Universal de las Culturas, cuyo tercer punto de su primer artículo reza:<sup>62</sup>

<sup>57</sup> Proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969

<sup>58</sup> Aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Asamblea General en su resolución 3180 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973; y que hizo suya la Asamblea General en su resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974

<sup>59</sup> López Bárcenas, Francisco (2009). *El derecho a la alimentación en la legislación mexicana*. México: Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe. Extraída el 11/XI/2015 desde <http://www.oda-alc.org/documentos/1367960941.pdf>

<sup>60</sup> El Fórum Universal de las Culturas es un evento que se celebra cada tres años, cuyos objetivos son la defensa de la cultura de la paz, el desarrollo sostenible y la diversidad cultural. El primer foro se llevó a cabo en Barcelona en el año 2004, seguido por el de Monterrey (2007), Valparaíso (2010), y Nápoles (2013).

<sup>61</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes (DUDHE) es un instrumento programático elaborado por organizaciones de la sociedad civil internacional a fin de cristalizar los Derechos Humanos para el nuevo milenio. La Declaración está formalmente dirigida a los actores estatales y otras instituciones formales de todo el mundo, emerge de un proceso de debate que tuvo origen en el Foro Universal de las Culturas Barcelona 2004, en el diálogo denominado "Derechos Humanos, Necesidades Emergentes y Nuevos Compromisos. Tiene por objeto fortalecer la interdependencia e integridad de los derechos de hombres y mujeres, no pretende reemplazar ningún instrumento existente, al contrario, los completa y refuerza, como un imperativo ético.

<sup>62</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes. Título I. Derecho a la Democracia Igualitaria. Artículo 1. Derecho a la existencia en condiciones de dignidad. “*Todos los seres humanos y las comunidades tienen derecho a vivir en condiciones de dignidad*”. Este derecho humano

*El derecho a la renta básica o ingreso ciudadano universal que asegura a toda persona, con independencia de su edad, sexo, orientación sexual, estado civil o condición laboral, el derecho a vivir en condiciones materiales de dignidad. A tal fin, se reconoce el derecho a un ingreso monetario e incondicional periódico sufragado con reformas fiscales y a cargo de los presupuestos del Estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro residente de la sociedad, independientemente de sus otras fuentes de renta, que sea adecuado para permitirle cubrir sus necesidades básicas.*<sup>63</sup>

### 3.2 Tratados Internacionales

En cuanto a los tratados suscritos por México destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>64</sup> que reconoció en su Preámbulo que “estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana”. Esto implica primero, que los derechos humanos económicos, sociales y culturales se desprenden, es decir resultan, tienen su fundamento, en la dignidad. Y, segundo, que esta dignidad es inherente a la persona humana.<sup>65</sup> Por su parte el artículo 11, párrafo primero, dispone que: “Los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia”. Esta disposición se complementa con la del párrafo siguiente, donde se establece que “deberán adoptarse medidas inmediatas y urgentes para garantizar el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

---

fundamental comprende los siguientes derechos... 3. El derecho a la renta básica o ingreso ciudadano universal. Instituto de Derechos Humanos de Cataluña (2009). *Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes*. Barcelona: Grafiques Massanes. Extraída el 11/XI/2015 desde [http://www.world-governance.org/IMG/pdf\\_DUDHE.pdf](http://www.world-governance.org/IMG/pdf_DUDHE.pdf)

<sup>63</sup> Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 39.

<sup>64</sup> Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, E. U. A. Fecha de adopción: 16 de diciembre de 1966. Vinculación de México: 23 de marzo de 1981, adhesión. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, general; 23 de junio de 1981, México. Publicación del decreto de promulgación en el Diario Oficial de la Federación: martes 12 de mayo de 1981. Última modificación Diario Oficial: ninguna.

<sup>65</sup> *Ibid.* p. 206.

En esta línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – encargado de dar seguimiento al cumplimiento del Pacto- en su Observación número 12, párrafo 4 establece que “el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente a la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos”. De la misma manera postula que: “Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos”.<sup>66</sup>

### **3.3 Documentos orientadores de política pública**

#### **3.3.1 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible – Organización de las Naciones Unidas**

El 25 de septiembre de 2015, Jefes de Estado, de Gobierno y Altos Representantes (incluido México), reunidos en la Sede de las Naciones Unidas, acordaron los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS. Los ODS y sus metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, con el fin de que cada gobierno incorpore dichas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales. En la declaración realizada, las Naciones reconocen que la erradicación de la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Por ello, se comprometen a lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones – económica, social y ambiental -, de

---

<sup>66</sup> Organización de Naciones Unidas, Consejo Económico Social, Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación 12. El derecho a una alimentación adecuada. E/C.12/1995/5. 12 de mayo de 1999, pp. 2-3. Citado por López B, F. (2009), op. cit. p. 7.

forma equilibrada e integrada, aprovechando los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.<sup>67</sup>

Esta Agenda pretende, que para el año 2030, se logre la plena implementación, sin importar el nivel de desarrollo de los países, de 17 acciones destinadas a erradicar la pobreza, promover la prosperidad y el bienestar para todos, proteger el medio ambiente y hacer frente al cambio climático a nivel mundial. Entre los Objetivos sobre los cuales tendría incidencia directa el Ingreso Ciudadano Universal, para su efectivo cumplimiento encontramos los siguientes:

***Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo***

*1.1 Para 2030, erradicar la pobreza extrema en todas las personas del mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1.25 dólares de los Estados Unidos al día.*

*1.2 Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.*

*1.3 Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.*

*1.4 Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida toda la microfinanciación.*

*1.5 Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y*

---

<sup>67</sup> Organización de Naciones Unidas, Asamblea General. (2015, septiembre 15) "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". A/RES/69/315. Extraída el 5/1/2016 desde <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/315>

*vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales.*<sup>68</sup>

**Objetivo 2.** *Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*

*2.1 Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.*

*2.2 Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.*<sup>69</sup>

**Objetivo 10.** *Reducir la desigualdad en y entre los países*

*10.1 Para 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.*

*10.2 Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, rigen, religión o situación económica u otra condición.*

*10.4 Adoptar políticas, en especial fiscales, salarias y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.*<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> *Ibid.* p. 15

<sup>69</sup> *Op. cit.*

<sup>70</sup> *Ibid.* p. 22.

### 3.3.2 Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva – Organización Internacional de Trabajo y Organización Mundial de la Salud

Se trata de un informe presentado por el Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet, sobre el Piso de Protección Social, conformado a iniciativa de la OIT y con la colaboración de la OMS,<sup>71</sup> en el marco de la Iniciativa del Piso de Protección Social de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, que buscaba elaborar una línea de políticas para promover un objetivo muy claro: “Nadie debería vivir por debajo de un nivel de ingresos determinado, y todo el mundo debería gozar de acceso a servicios públicos esenciales como el agua y el saneamiento, la salud y la educación”.<sup>72</sup>

El Piso de Protección Social – PPS, se define como un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida. Esta noción implica dos tipos de garantías: que todas las personas deberían gozar de una seguridad básica de los ingresos, suficientes para vivir, asegurada a través de transferencias monetarias (como las que proponemos a través del Ingreso Ciudadano Universal o Renta Básica) o en especie; como medio para garantizar el acceso universal y asequibilidad a los servicios básicos en los ámbitos de la salud, agua y saneamiento, educación, seguridad alimentaria, vivienda y otros.

El Piso de Protección Social, y por tanto, la distribución del ingreso, no son sólo pilares de la paz y la justicia social, sino que también funcionan como estabilizadores automáticos esenciales<sup>73</sup> que ayudan a mitigar las repercusiones de

---

<sup>71</sup> Con la participación oficial de un grupo de organismos colaboradores como la FAO, el FMI, el ACNUDH, el PNUD, la UNESCO, el UNFPA, el ONU-HABITAT, el ACNUR, el UNICEF, el Banco Mundial, entre otros.

<sup>72</sup> Oficina Internacional del Trabajo (2011). “*Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo Consultivo sobre el Piso de Protección Social*”. Ginebra: OIT. Extraído el 10/XII/2015 desde [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_176521.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_176521.pdf)

<sup>73</sup> Sobre los estabilizadores automáticos puede consultarse el documento de Stiglitz, J. (2009). *Crisis mundial, protección social y empleo*. Revista Internacional del Trabajo, Vol. 128, Núm. 1-2.

las crisis sobre la población, manteniendo una demanda agregada y permitiendo superar la pobreza y la exclusión social. En razón a lo anterior, incorporar las recomendaciones de política del Piso de Protección Social, a la legislación nacional resulta: 1) Necesario para promover la dignidad humana y la estabilidad macroeconómica; 2) Viable, implementándose de manera escalonada y gradual mediante el engranaje de voluntad política, espacio fiscal e instituciones eficaces; y, 3) Eficaz, para reducir de manera significativa la pobreza y la desigualdad, aceleración y avance en la consecución de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y el empoderamiento humano y la mejora de las condiciones para los grupos excluidos, especialmente las mujeres.

La distribución del ingreso a través del Ingreso Ciudadano Universal, como ya lo hemos señalado, tiene que ver con el principio fundamental de justicia social y la dignidad humana, con el derecho específico, reconocido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (y por los demás instrumentos internacionales y lineamientos de política que le siguieron), que toda persona tiene a un nivel de vida adecuado para su bienestar. El otorgamiento del Ingreso Ciudadano (como nuevo derecho social y ciudadano) se regiría por los principios de los derechos humanos, cuya titularidad estaría encarnada en toda persona (universalidad); lo que le permitiría a México avanzar hacia la construcción de un Estado Social de Derechos. De acuerdo con el mandato constitucional de que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de la materia, hemos presentado los principales fundamentos jurídicos pertenecientes al sistema internacional de derecho, que respaldan la inclusión del derecho al Ingreso Ciudadano Universal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **4. Contenidos y alcances del concepto de Ingreso Ciudadano Universal**

Como dijimos, en los últimos años se ha propuesto el establecimiento del ingreso ciudadano universal, también llamado *renta básica*, que consiste en un ingreso

modesto pero suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida, a pagar a cada miembro de la sociedad como un derecho, no sujeto a otra condición más que la de ciudadanía o residencia. Se trata de un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de la sociedad, incluso si no quiere o puede trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, o dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de ingresos, y sin importar con quién conviva. Esto implica un ingreso pagado por una institución (o instituciones) pública; una cantidad monetaria que recibirán las personas individualmente (no por familia, por ejemplo) y universalmente (no condicionado a determinados niveles de pobreza, por ejemplo); retoma la noción de trabajo no remunerado (reconociendo que existen trabajos que no tienen remuneración en el mercado, como el trabajo doméstico y el voluntariado); no es un subsidio condicionado porque está concebido como un derecho de ciudadanía que excluye toda condición adicional. Se trata de un ingreso formalmente laico, incondicional y universal.<sup>74</sup>

Al referirse al Ingreso Ciudadano Universal, en el libro *Misérias del presente, riqueza de lo posible* (2000), André Gorz señala que debe reunir dos condiciones: ser suficiente para evitar la pobreza, y ser incondicional. Esta postura es similar a la adoptada por Erik Olin Wright en su manuscrito *Envisioning Real Utopias* (2008): la idea de un Ingreso Básico Incondicional (IBI) es muy simple: cada persona legalmente residente de un país recibe un estipendio mensual suficiente para vivir arriba de la línea de la pobreza (estándar de vida sin adornos, culturalmente respetable). La transferencia es incondicional, no depende de la realización de ningún trabajo ni de cualquier otra forma de contribución,<sup>75</sup> lo cual permite también la reducción de costos burocráticos y elimina las discriminaciones y usos políticos de los subsidios condicionados tradicionales (coadyuva a evitar la “trampa de la pobreza o del desempleo”). De igual manera, todas las actividades económicas que

<sup>74</sup> Raventós, D. (2007). Renta Básica o Ingreso Ciudadano Universal. Conceptos, justificaciones y críticas. En P. Yanes, *Derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 47-97). Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social. pp. 48 – 50.

<sup>75</sup> Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 183.

normalmente realizan los ciudadanos se seguirán efectuando y servirá para que quienes más y mejor trabajen, logren aumentar sus ingresos por arriba del mínimo que será el ingreso ciudadano. No se trata de una alternativa sustitutiva del salario y no debilita la defensa de los intereses de la clase trabajadora, sino que aparece como un instrumento que fortalece a la fuerza de trabajo tanto en el mismo puesto de empleo como en la propia búsqueda de ocupación.<sup>76</sup>

Una de las consecuencias del establecimiento ICU sería la gran mitigación de la pobreza. Inclusive permitiría de manera realista plantearse su efectiva erradicación. Como veremos más adelante, no sólo posibilitaría sacar a millones de personas de la pobreza, sino que construiría un soporte de protección para no recaer en ella. Por primera vez podría tenerse una política activa contra la pobreza con una dimensión preventiva y así se superaría la incapacidad de las actuales políticas de transferencias monetarias focalizadas condicionadas.<sup>77</sup>

Un Ingreso Ciudadano que cubriera al menos las necesidades básicas, aumentaría la libertad de la ciudadanía – republicanamente entendida, esto es, libre es quien no depende de otro particular para vivir, es decir, quien tiene una existencia social autónoma garantizada, y tiene algún tipo de propiedad que le permite subsistir bien, sin tener que pedir cotidianamente permiso a otros- frente a condiciones intolerables de explotación del trabajo. El ICU sería un modo de proteger a la parte más débil de la relación laboral: los trabajadores precarios, informales, subcontratados, despreciados y sujetos a condiciones intolerables y, especialmente a las mujeres.<sup>78</sup> En este sentido la democracia se enriquecería, pues los ciudadanos podrían cumplir mejor sus derechos y obligaciones al no tener que preocuparse únicamente por la comida de mañana. Y dada su incondicionalidad y universalidad, el ingreso ciudadano pondría una plataforma para igualar, desde abajo, a todos los seres humanos sin importar su religión, sexo o preferencia sexual y etnia. De igual modo, el valor del trabajo asalariado empezaría a relativizarse, y otros tipos de

---

<sup>76</sup> Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 37.

<sup>77</sup> *Ibid.* p. 38.

<sup>78</sup> Bertomeu, M. J. (2007), op. cit. p. 151 – 155.

trabajo-no-remunerado recibirían la importancia que tienen como creadores de riqueza: el trabajo doméstico, el trabajo voluntario o trabajo comunitario.<sup>79</sup>

La instauración del ICU supondría una independencia socioeconómica, una base autónoma de existencia, mucho mayor que la actual para buena parte de la ciudadanía, sobre todo, para los sectores más vulnerables de la sociedad (buena parte de los trabajadores asalariados, pobres en general, desempleados, mujeres, etc.).<sup>80</sup>

Los escépticos del establecimiento de medidas universales, incluyendo el Ingreso Ciudadano argumentan que no hay viabilidad financiera para desarrollar este tipo de estrategia. Sin embargo, como señala Evelyn Huber (2006),<sup>81</sup> las condiciones económicas de los países desarrollados que han implantado sistemas de seguridad social universales, son similares a las que ahora tienen los países de la región latinoamericana. De esta forma, mientras que el ingreso per cápita promedio de los países desarrollados en 1950 era de 7,583 dólares (corregidos por paridad de poder adquisitivo), en 1998 era de 6,538 dólares en promedio en 29 países latinoamericanos y del Caribe. Finlandia, que en la actualidad tiene uno de los sistemas de seguridad social más avanzados en el mundo introdujo la pensión ciudadana universal en 1956, y su ingreso per cápita era de 4,600 dólares. Compárese con el que tiene ahora México de 10,325 dólares.

Como mencionamos, existen diversas posibilidades para sortear las preocupaciones de quienes se oponen al universalismo básico, mediante la implementación de mecanismos fiscales que permitan recuperar el subsidio otorgado a quienes no lo requieren. Los beneficios logrados a través de un ingreso universal son incuestionables, Huber muestra que la pobreza de hogares de madres solteras en Suecia llegaba a 51% antes de otorgar transferencias y se reduce a 8% después de que son otorgadas y pagados los impuestos. Cabe destacar que en México con el ICUA se eliminaría casi por completo la pobreza extrema en quince años y la moderada se reduciría en casi a la mitad, alcanzando así el compromiso

<sup>79</sup> Huerta Quintanilla, R. (2012), op. cit. p. 79.

<sup>80</sup> Raventós, D. (2007), op. cit. p. 74 - 75.

<sup>81</sup> Huber, Evelyn (2006) "Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región", en Carlos Gerardo Molina ed., *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*, BID, pp. 169-188.

establecido en los nuevos Objetivos del Desarrollo Sustentable. Pero además, la pobreza total, de acuerdo a como mide actualmente la pobreza el CONEVAL se ubicaría por debajo del 20% (ver estimaciones más adelante).

Un ICU representa el único instrumento posible para garantizar que toda la población pobre resulte beneficiaria neta de una reforma de la Política Social en México. De igual manera representará un incentivo y un desarrollo administrativo para mejorar el registro en el sistema fiscal de estratos de menores ingresos, ya que para otorgar el beneficio se requerirá de un sistema de información integral para implementar una política coordinada y equitativa horizontal y verticalmente de impuestos y transferencias, como ha planteado el CONEVAL.<sup>82</sup> Asimismo, el ICU no sólo ahorraría costos burocráticos innecesarios sino que además otorgaría beneficios por derecho propio de la ciudadanía, evitando intermediaciones que transforman a la población necesitada en una clientela política.<sup>83</sup>

## **5. Determinación del costo fiscal e implementación del Ingreso Ciudadano Universal**

No contamos con un sistema de cuentas sociales que nos permita, al igual que las cuentas económicas o ambientales, conocer los “costos asociados” al incumplimiento de los derechos sociales y la insatisfacción del crecimiento o las brechas sociales que existen en el campo del bienestar y la marginación social. Pero podríamos empezar a hacer un corte de caja y preguntarnos: ¿cuántos puntos del producto nacional nos representan la marginación y las nuevas desigualdades, cuántos la disolución social, la violencia y la corrupción asociada a estos fenómenos?; ¿cuántos puntos del producto nos requieren los aparatos policiales y judiciales del país para mantener las libertades negativas y los mínimos de seguridad requeridos?; ¿cuál es el costo de la precariedad laboral, la economía

<sup>82</sup> CONEVAL. (julio de 2015). Beneficios y retos de una renta básica en México. *Presentación del Mtro. John Scott*. México.

<sup>83</sup> Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanés, P. (2010), op. cit. 38

informal o la migración y la deserción escolar que en los últimos años se le ha visto asociada a ella, o el incumplimiento de los derechos a la salud y seguridad social?<sup>84</sup> La suma, indudablemente contendría los dígitos suficientes como para darnos cuenta de lo barato que resultaría garantizar el ICU, otorgando así al mismo tiempo elementos para restituir la paz social.

Desde una perspectiva macroeconómica existen dos puntos principales de reflexión. La primera cuestión crítica es si existe suficiente espacio fiscal o si se puede generar, en competencia con otros objetivos nacionales, para satisfacer las necesidades financieras permanentes del Ingreso Ciudadano Universal. La segunda cuestión es la sostenibilidad fiscal de la política a largo plazo.<sup>85</sup> La respuesta depende no sólo de las fuentes de financiación disponibles, sino también, y de forma importante, del grado de voluntad política y compromiso con el objetivo de proporcionar un ingreso básico, adecuado y suficiente a las personas, como parte de la política integral de protección social.

Diversos estudios sostienen que un paquete básico de protección social que extienda la seguridad de los ingresos y amplíe los servicios de salud esenciales es asequible incluso para los países más pobres. El *Estudio Económico y Social Mundial 2007*,<sup>86</sup> de las Naciones Unidas muestra que, en la mayoría de los contextos, las pensiones básicas no contributivas parecen posibles en los países en desarrollo, y especialmente, en los países de ingresos bajos. Otros estudios realizados por la OIT para 2008,<sup>87</sup> en un conjunto de países de ingresos bajos y medios en las regiones del África Subsahariana y de Asia, sobre el costo de un paquete básico de prestaciones monetarias, muestran que estaría entre un 2.2 y un 5.7% del PIB. Los costos previstos por la CEPAL (2010)<sup>88</sup> oscilan, dependiendo del

---

<sup>84</sup> Conde Montijo, O. (2007), op. cit. p. 208.

<sup>85</sup> Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. Pp. 47 – 49.

<sup>86</sup> Naciones Unidas. (2007). *World Economic and Social Survey 2007: Developing in an Ageing World*. Nueva York. Extraída el 5/1/2016 desde [http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess\\_archive/2007wess.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_archive/2007wess.pdf)

<sup>87</sup> Oficina Internacional del Trabajo, (2008). *Can low-income countries afford basic social security?* Documentos de Política de Seguridad Social, núm. 3. Extraído el 06/1/2016 desde [http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Can\\_low\\_income\\_countries\\_afford\\_basic\\_social\\_protection.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Can_low_income_countries_afford_basic_social_protection.pdf).

<sup>88</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. Santiago. Extraído el

país, entre un 3.2% y un 5.7% del PIB, en el caso de transferencias destinadas a los niños, entre un 0.3% y un 1.6% en las transferencias para ancianos y entre un 0.8% y un 6.4% en las transferencias para las personas desempleadas.<sup>89</sup>

La iniciativa que presentamos propone que el ICU se implemente de manera gradual, los costos máximos estimados no tendrían que sufragarse de forma inmediata, poniendo un horizonte de planificación de la estrategia de dos décadas. En ese sentido, el costo del programa resultaría bajo en comparación con el costo de no prestar protección social en términos de pobreza y vulnerabilidad generalizadas, desintegración social, privaciones generalizadas, pérdida de activos y otros efectos relacionados sobre la capacidad productiva del país.

La experiencia internacional muestra que la implementación de estrategias orientadas a brindar un piso de protección social eficaz, como el Ingreso Ciudadano o Renta básica, capaces de ampliarse de manera gradual, no sólo son asequibles sino que, a largo plazo, se financian a sí mismas gracias a la mejora de la productividad de la fuerza de trabajo, la capacidad de adaptación de la sociedad y los ingresos fiscales a menudo dejados de percibir a causa de una recaudación ineficaz. En el corto plazo, reducir la evasión de impuestos generalizada y las ineficiencias en la recaudación tributaria ayudará a movilizar los recursos para escalonar su implementación.<sup>90</sup>

Con base en la evaluación de factibilidad que hemos realizado, México se encuentra con la posibilidad de otorgar un Ingreso Ciudadano Universal Alimentario (ICUA), es decir, que cubra el costo de una canasta básica de alimentación. A continuación se presentan las estimaciones que muestran la viabilidad de implementar el ICUA en nuestro México actual.

---

06/1/2016

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986\\_es.pdf;jsessionid=86B89E34ECD6A2398C955330D35EC6AE?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf;jsessionid=86B89E34ECD6A2398C955330D35EC6AE?sequence=1)

<sup>89</sup> Oficina Internacional del Trabajo (2011), op.cit. pp. 47 – 49.

<sup>90</sup> *Ibid.* pp. 52-53.

desde

## 5.1 Canasta alimentaria de referencia

Iniciamos con la estimación del costo por persona del Ingreso Ciudadano Universal Alimentario. Consideramos que el ICU debe cubrir el total de las necesidades humanas a un nivel satisfactorio, óptimo. No obstante, como dijimos, las condiciones de las finanzas públicas nos llevan a proponer como primera medida un ICU alimentario, que incluye los costos de los alimentos que cubren los requerimientos nutricionales promedio de acuerdo a las estimaciones de INEGI-CEPAL,<sup>91</sup> más un porcentaje adicional del costo (10%<sup>92</sup> del valor de la canasta básica), considerado para la preparación de alimentos.

Tomamos como norma la canasta alimentaria<sup>93</sup> formulada para el medio urbano<sup>94</sup> por el estudio INEGI-CEPAL de 1993,<sup>95</sup> canasta que posteriormente fue

---

<sup>91</sup> Hay varias canastas alimentarias que sólo incluyen alimentos crudos. Una de ellas, la que utilizamos aquí, es la de INEGI-CEPAL, que sirvió de punto de partida para la definición del método oficial de medición de la pobreza. Es una canasta alimentaria que cumple todos los requisitos de una canasta normativa a saber: 1) La lista de rubros incluidos. 2) Las cantidades requeridas de cada uno de ellos en el período estipulado (por decir, un año). 3) Los precios de cada rubro. 4) El costo de cada rubro, que resulta de multiplicar las cantidades por los precios. 5) El costo total (suma de los costos de los rubros incluidos), sólo se refiere a alimentos. En los años setenta, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos manejaba una canasta completa, práctica que se abandonó más tarde. Boltvinik, J. y Marín, A. (2003). "La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar, génesis y desarrollos recientes". *Revista Comercio Exterior*, Vol. 53, Núm. 5, pp. 437-484.

<sup>92</sup> Porcentaje estimado en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de COPLAMAR. En la canasta completa (CNSE) se integran los costos de preparación, conservación y consumo de alimentos, que no son considerados en otras canastas alimentarias.

<sup>93</sup> Entendida como el conjunto suficiente de alimentos que debe consumir una persona para satisfacer sus necesidades nutricionales de orden fisiológico.

<sup>94</sup> Por carecer de sustento y por tratar a los habitantes del campo como ciudadanos de segunda, es necesario desechar la diferencia en los umbrales entre el medio urbano y rural, que minimiza las necesidades de los habitantes rurales, por lo tanto se adopta el cálculo del costo urbano del ICU como válido para todo el país. Consideramos que los satisfactores mínimos, aunque austeros, deben ser de la misma calidad para toda la población.

<sup>95</sup> En América Latina, la CEPAL realizó desde los años setenta, una cantidad importante de estudios sobre la pobreza, que hacen uso de información generada por las encuestas de hogares a partir de la aplicación del método de líneas de pobreza. Esta metodología consiste en determinar los requerimientos nutricionales de la población, tomando en cuenta su estructura por edad y sexo y las actividades físicas que realizan los miembros del hogar. De esta manera, se calcula el requerimiento de calorías y proteínas de una persona con base a las recomendaciones de los organismos internacionales especializados en la materia, como la FAO, la OMS y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU). Con dichos elementos, se construyó una canasta cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población, considera sus hábitos de consumo, la disponibilidad de alimentos y los precios de los mismos. INEGI (1993). *Magnitud y Evolución de la pobreza en México: 1984-1992 (Informe Metodológico)*. México: Organización de las Naciones Unidas – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Instituto Nacional de Geografía, Historia e Informática.

retomada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002). Ésta tiene un costo de \$47.20 pesos al día por persona y de \$1,415.90, al mes (pesos de agosto de 2014,<sup>96</sup> véase Tabla 1). Considerando el costo de preparación, tendríamos un estimado para el Ingreso Ciudadano Universal Alimentario (ICUA) de \$1,557 pesos por persona al mes.

Tabla 1. Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL (actualizada 2014)

Canasta de alimentos	Rubros de IPC	1415.90
		Costo diario per cápita 2014
		47.20
<b>Cereales y derivados</b>	<b>1.1.1. Pan, tortillas y cereales</b>	<b>9.37</b>
Maíz y derivados	01 Tortillas y derivados del maíz	6.28
Trigo y derivados	02 Pan	3.96
Arroz	04 Arroz y cereales preparados, arroz	0.19
Otros cereales	04 Cereales en hojuelas	0.34
<b>Carnes</b>	<b>1.1.2. Carnes</b>	<b>11.94</b>
Res	07 Carne y vísceras de res	4.46
Cerdo	06 Carne y vísceras de cerdo	2.05
Pollo	05 Carne de ave	3.12
Pescados	09 Pescados y mariscos	0.92
Otras carnes y procesados	10 Pescados y mariscos en conserva	1.19
<b>Leche y derivados</b>	<b>1.1.4. Leche, derivados de leche y huevo</b>	<b>5.36</b>
Leche	11 Leche pasteurizada y fresca	2.62
Quesos	13 Promedio (quesos varios)	1.91
Otros derivados	13 Promedio (mantequilla, yogur, crema, helado)	0.52
Huevos	14 Huevo	1.74
<b>Aceites y grasas</b>	<b>1.1.5 Aceite y grasas comestibles</b>	<b>1.42</b>
Aceites	Promedio	0.76
Otras grasas	Promedio	0.66
<b>Tubérculos y raíces</b>	<b>1.1.6. Frutas y hortalizas</b>	<b>1.52</b>
Papa	17 Papa y otros tubérculos	0.97
Otros tubérculos	17 Papa y otros tubérculos	0.55
<b>Leguminosas</b>	<b>1.1.6. Frutas y hortalizas</b>	<b>1.71</b>
Frijol	18 Frijol	1.15

p. 21. Esta línea de pobreza fue utilizada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, ver SEDESOL (2002). *Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar*. Anexo 3.

<sup>96</sup> Se calcula para el año 2014 porque coincide con la última ENIGH.

Canasta de alimentos	Rubros de IPC	1415.90
		Costo diario per cápita 2014
		47.20
Otras leguminosas	18 Otras legumbres secas	0.38
<b>Verdura</b>	<b>1.1.6. Frutas y hortalizas</b>	<b>4.23</b>
Verduras	17 Hortalizas frescas	4.23
<b>Fruta</b>	<b>1.1.6. Frutas y hortalizas</b>	<b>2.54</b>
Frutas	16 Frutas frescas	2.54
<b>Azúcares</b>	<b>1.1.7. Azúcar, café y refrescos envasados</b>	<b>1.51</b>
Azúcar	20 Azúcar	0.75
Otros azúcares	24 Chocolate, golosinas, dulces y miel	0.81
<b>Alimentos procesados</b>	<b>1.1.6. Frutas y hortalizas</b>	<b>0.85</b>
Procesados	19 Frutas y legumbres procesadas	0.85
<b>Bebidas</b>	<b>1.1.7. Azúcar, café y refrescos envasados</b>	<b>5.01</b>
Bebidas	22 Refrescos envasados	5.01

Fuente: Actualización de la Canasta Alimentaria Urbana INEGI-CEPAL con deflatores de precios a agosto de 2014.

## 5.2 Etapas de Implementación y Población Objetivo

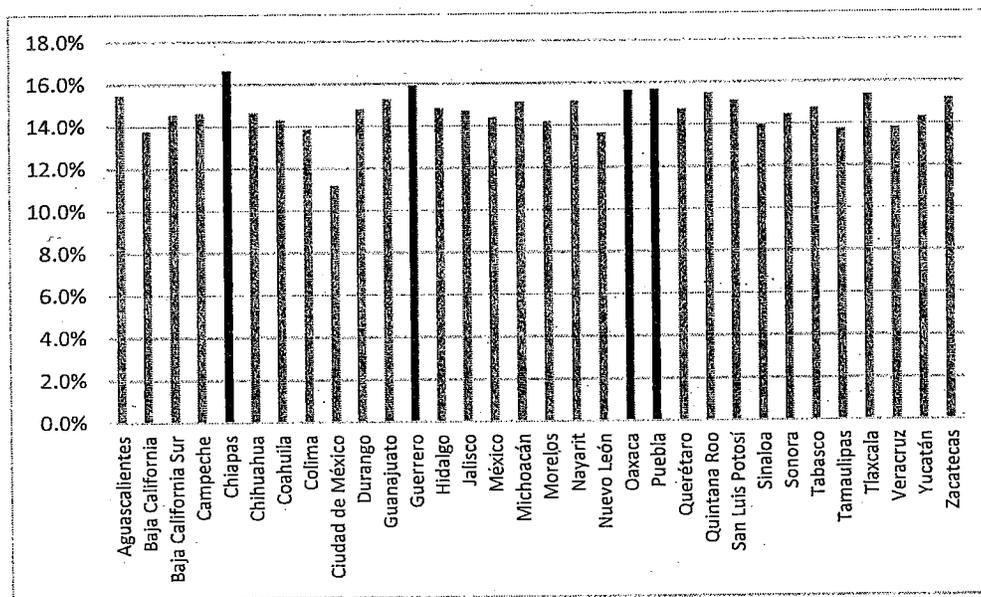
Con el fin de acompasar las diferentes estrategias de financiamiento del programa ICUA, se espera que la iniciativa se implemente de manera gradual, de esta manera los costos máximos estimados no tendrían que sufragarse de forma inmediata, poniendo un horizonte de planificación de la estrategia de dos décadas. Con base en lo anterior se ha proyectado la implementación de esta estrategia en cuatro etapas, iniciando con los sectores más vulnerables de la población.

En la primera se plantea lograr la cobertura de la población de 65 años y más, y los menores de 8 años (2016-2020). Para las personas de edad, significaría la universalización de la pensión monetaria para los adultos mayores e incrementar el monto de lo que actualmente reciben los beneficiarios del Programa de la Sedesol, que es \$1,160 pesos cada dos meses. Y la ampliación de cobertura de los programas sociales para los niños menores de 8 años, que representan a la población más vulnerable y de menor protección por parte de los programas

actuales puesto que no se encuentran en edad escolar o dentro de los parámetros estipulados dentro de las reglas de operación.

De acuerdo con las proyecciones de población del CONAPO,<sup>97</sup> en esta etapa, las Entidades Federativas con mayor proporción de niños entre 0 y 7 años de edad son Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca, como se muestra en la Gráfica 1. En el caso de los adultos mayores de 65 años, las entidades federativas son las de Ciudad de México, Veracruz y Oaxaca, como se puede apreciar en la Gráfica 2. Cabe resaltar que presupuestalmente la Ciudad de México no tendría un costo relevante, en tanto su población mayor de 65 años ya es cubierta con el programa de pensión para adultos mayores.

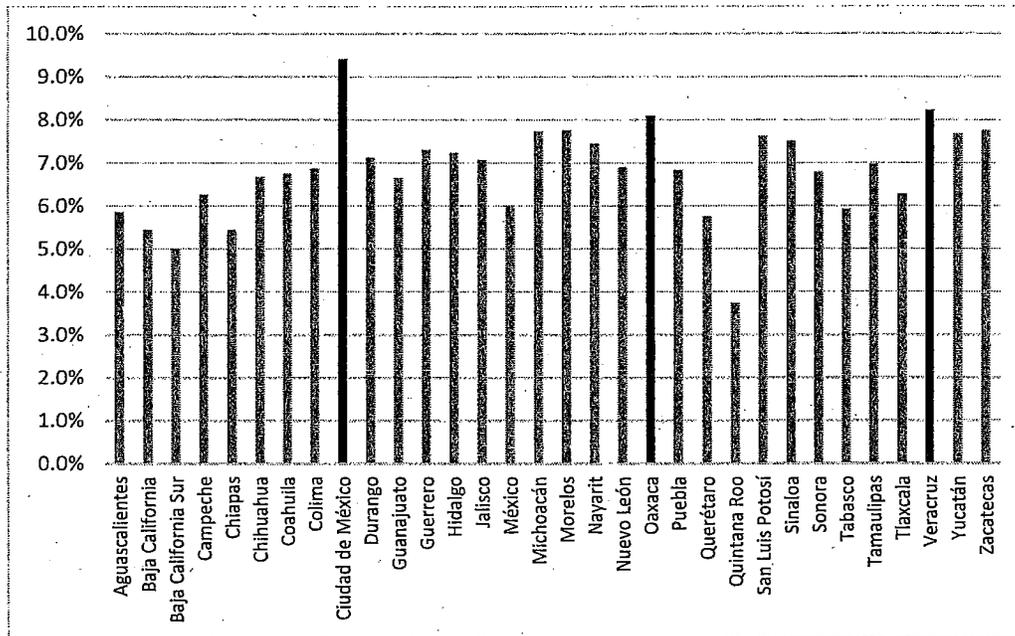
**Gráfica 1. Proyección de Población de 0 a 7 años como porcentaje de la población total por Entidad Federativa (2016)**



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2012).

<sup>97</sup> Consejo Nacional de Población (2012). Proyecciones de la población de México. Disponible en [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones\\_Datos](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos)

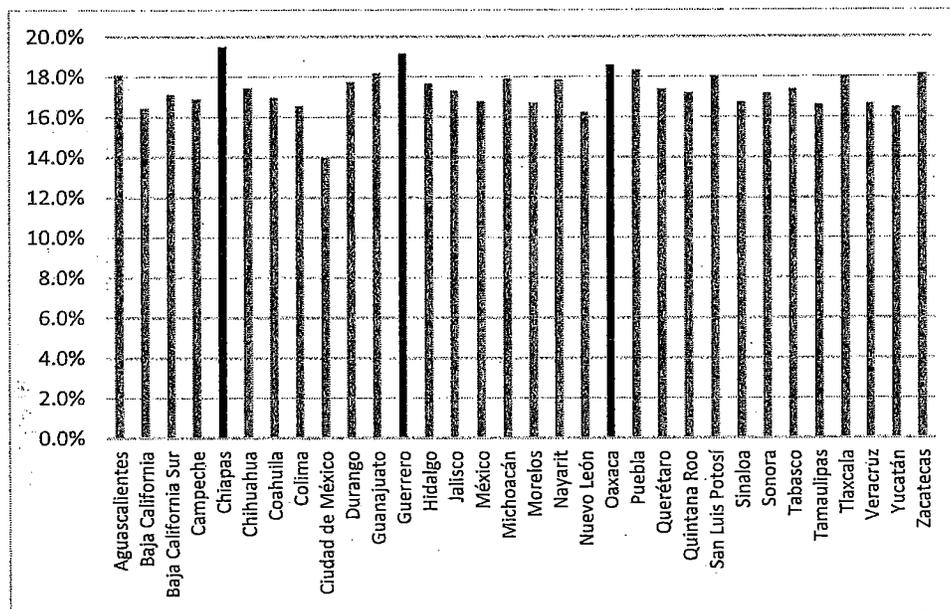
**Gráfica 2. Proyección de Población de 65 años y más como porcentaje de la población total por Entidad Federativa (2016)**



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2012).

En la segunda etapa, se propone cubrir a los niños, niñas y adolescentes de 8 a 17 años (2021 – 2025). Con el Ingreso Ciudadano Universal Alimentario para esta proporción de la población se busca disminuir el riesgo de abandono escolar y de incorporación de los menores en el mercado laboral. En el año en que inicia la implementación de esta etapa (i. e. 2021), según las proyecciones de población, las Entidades Federativas con proporción de niños, niñas y adolescentes serían el Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Gráfica 3. Proyección de Población de 8 a 17 años como porcentaje de la población total por Entidad Federativa (2021)



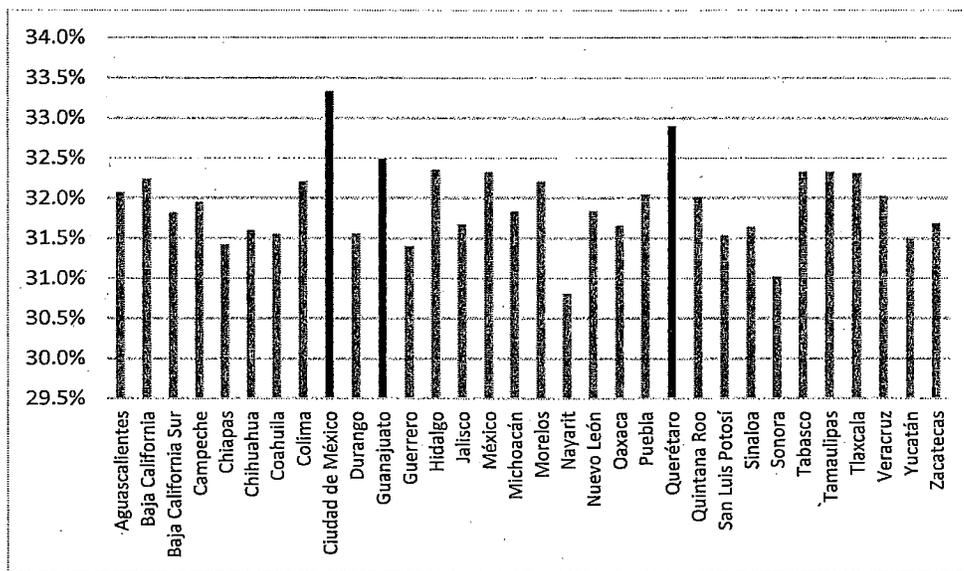
Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2012).

En la tercera etapa (2026 – 2030) se amplía la cobertura para las mujeres de 18 a 64 años.<sup>98</sup> De acuerdo con diversos estudios, existen una serie de problemas vinculados a la participación de la mujer en el mercado de trabajo y a su grado de acceso a la protección social. Las mujeres siguen enfrentándose a una serie de restricciones que no sólo limitan su acceso al mercado de trabajo, sino también a los activos productivos y a los empleos mejor remunerados. En otro sentido, varios estudios señalan la fuerte relación entre la dependencia económica de las mujeres en la reproducción de la violencia doméstica. Así, las transferencias sociales tienen una especial relevancia, un efecto “liberador” o de empoderamiento de género, al elevar la condición social de las mujeres y permitir a éstas ejercer un mayor control sobre cómo se gastan los ingresos del hogar.<sup>99</sup> Las Entidades Federativas con mayor proporción de población femenina en el año de inicio de la tercera etapa de implementación (i.e. 2026), serían Ciudad de México, Querétaro y Guanajuato.

<sup>98</sup> También podría considerarse la posibilidad de incluir en esta etapa a todos los hombres pobladores de las áreas rurales, en el rango de edad de los 18 a 64 años.

<sup>99</sup> Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. pp. 65 - 68.

**Gráfica4. Proyección de Población de Mujeres entre 18 y 64 años como porcentaje de la población total por Entidad Federativa (2026)**

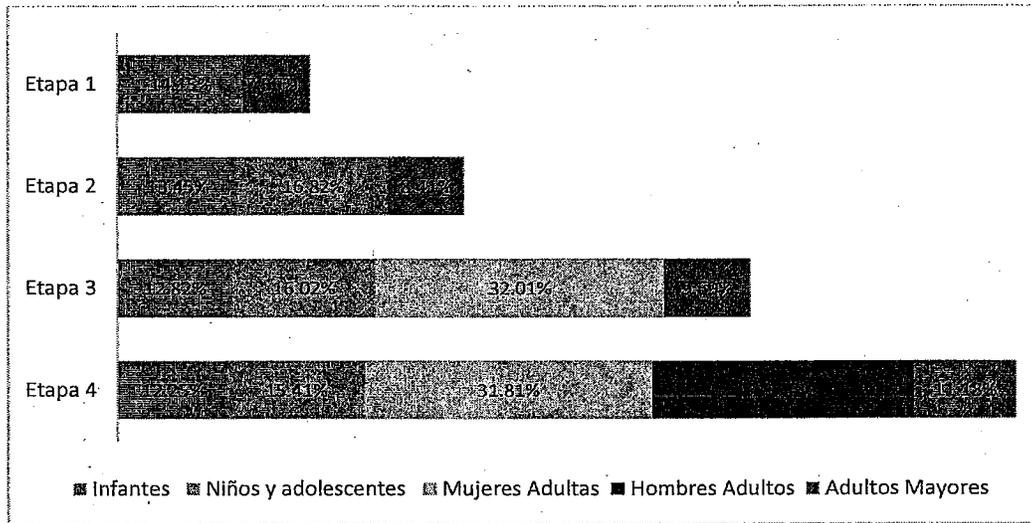


Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2012).

Finalmente, la cuarta (2031 – 2035) donde se cubrirá el sector de población faltante, los hombres entre los 18 y 64 años de edad<sup>100</sup>, para lograr la universalidad (véase Gráfica 5).

<sup>100</sup> No se incluyen las proyecciones de población masculina desde el año 2031, cuando comienza la implementación de la última etapa del programa, puesto que las proyecciones del CONAPO van hasta el año 2030.

Gráfica 5. Porcentajes de población objetivo por etapas de cinco años para la implementación



Fuente: Elaboración propia con base en Proyecciones de Población del CONAPO

Teniendo en cuenta las mencionadas fases de implementación, se espera atender en promedio para la primera etapa a 17.6 millones de infantes y 9.1 millones de adultos mayores. En la segunda, la cobertura anual promedio de los grupos ya incluidos se modificaría levemente, cubriendo a 17.5 millones de infantes, 11 millones de adultos mayores, ampliándose además a 21.9 millones de niños, niñas y adolescentes. En la tercera etapa, se espera atender en promedio a 17.3 millones de infantes, 21.7 millones de niños, niñas y adolescentes, 13 millones de adultos mayores, y 43 millones de mujeres adultas. En la última fase se planea cubrir en promedio a 17.1 millones de infantes, 21.5 millones de niñas, niños y adolescentes, 44.5 millones de mujeres, 41 millones de hombres y 16 millones de adultos mayores (véase tabla 2).

Tabla 2. Población Objetivo por Etapas de Implementación

Etapas	Año	Infantes (0 - 7 años)	Niños y adolescentes (8 - 17 años)	Mujeres Adultas (18 - 64 años)	Hombres Adultos (18 - 64 años)	Adultos mayores	Población Objetivo
Etapa 1	2016	17,703,587	-	-	-	8,535,903	26,239,490
	2017	17,663,460	-	-	-	8,832,374	26,495,835

Etapa	Año	Infantes (0 - 7 años)	Niños y adolescentes (8 - 17 años)	Mujeres Adultas (18 - 64 años)	Hombres Adultos (18-64 años)	Adultos mayores	Población Objetivo
	2018	17,639,324	-	-	-	9,146,018	26,785,342
	2019	17,627,529	-	-	-	9,476,569	27,104,098
	2020	17,606,811	-	-	-	9,823,631	27,430,442
Etapa 2	2021	17,585,050	22,052,077	-	-	10,187,030	49,824,157
	2022	17,563,488	21,992,112	-	-	10,566,079	50,121,679
	2023	17,540,673	21,937,000	-	-	10,959,498	50,437,171
	2024	17,516,111	21,886,968	-	-	11,366,038	50,769,117
	2025	17,488,833	21,836,542	-	-	11,784,980	51,110,356
Etapa 3	2026	17,457,784	21,789,098	42,794,634	-	12,216,523	94,258,039
	2027	17,422,774	21,742,546	43,122,138	-	12,661,574	94,949,032
	2028	17,384,290	21,712,344	43,421,353	-	13,121,533	95,639,519
	2029	17,342,729	21,694,638	43,693,860	-	13,597,390	96,328,617
	2030	17,296,160	21,670,147	43,948,888	-	14,089,232	97,004,427
Etapa 4	2031	17,248,141	21,644,880	44,182,962	40,710,540	14,596,619	138,383,142
	2032	17,202,441	21,618,062	44,396,446	40,927,509	15,118,634	139,263,092
	2033	17,157,768	21,588,688	44,589,841	41,128,628	15,654,009	140,118,934
	2034	17,114,951	21,555,804	44,763,810	41,314,840	16,200,906	140,950,312
	2035	17,074,261	21,519,074	44,919,505	41,487,522	16,756,558	141,756,920

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecciones de Población del CONAPO

### 5.3 Costos de implementación

Tomando el costo de la Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL para el cálculo del presupuesto requerido para otorgar a cada una de las 122.3 millones de personas residentes en el país (proyectadas para 2016), más un porcentaje de 10% considerado para la cocción de los alimentos, a cada persona mensualmente le corresponderían \$1,645.83 pesos por concepto del ICU, que sería de 201.2 mil millones de pesos mensuales y 2.4 billones de pesos anuales, aproximadamente. Por ser una cifra total elevada, conviene ubicarla en relación a algunas magnitudes macroeconómicas y de finanzas públicas. Según el portal electrónico de INEGI, el PIB general en el tercer trimestre de 2015 equivale a un PIB anual de 14.17 billones

de pesos,<sup>101</sup> así el programa ICU con cobertura total para 2015 representaría 6% del PIB.<sup>102</sup> Lo cual no parece un costo excesivo para garantizar alimentación básica y adecuada a toda la población<sup>103</sup>.

Tabla 3. Costos Implementación del Programa ICU a 2035<sup>104</sup>

Etapa	Año	Población objetivo (millones)	ICU proyectado mensual	Pago Mensual ICU (millones)	Costo Anual (millones)	% PIB
<b>Etapa 1 (Infantes y Adultos Mayores)</b>	2016	26.24	1,645.83	43,185.86	518,230.30	2.86%
	2017	26.50	1,611.96	42,710.30	512,523.63	2.72%
	2018	26.79	1,610.12	43,127.67	517,532.05	2.64%
	2019	27.10	1,608.40	43,594.28	523,131.31	2.57%
	2020	27.43	1,606.79	44,074.96	528,899.56	2.50%
<b>Etapa 2 (Incorpora Niñas, niños y adolescentes)</b>	2021	49.82	1,605.28	79,981.60	959,779.16	4.39%
	2022	50.12	1,603.85	80,387.90	964,654.80	4.26%
	2023	50.44	1,602.51	80,826.30	969,915.60	4.15%
	2024	50.77	1,601.25	81,294.02	975,528.30	4.04%
	2025	51.11	1,600.05	81,779.31	981,351.74	3.94%
<b>Etapa 3 (Incorpora Mujeres adultas)</b>	2026	94.26	1,598.92	150,711.20	1,808,534.35	7.05%
	2027	94.95	1,597.85	151,714.10	1,820,569.25	6.90%
	2028	95.64	1,596.83	152,719.91	1,832,638.90	6.75%
	2029	96.33	1,595.86	153,726.93	1,844,723.11	6.61%
	2030	97.00	1,594.94	154,715.94	1,856,591.22	6.48%
<b>Etapa 4 (Incorpora Hombres adultos)</b>	2031	138.38	1,594.06	220,590.71	2,647,088.47	9.00%
	2032	139.26	1,593.22	221,876.57	2,662,518.90	8.83%
	2033	140.12	1,592.42	223,127.85	2,677,534.20	8.66%
	2034	140.95	1,591.65	224,343.77	2,692,125.24	8.50%
	2035	141.76	1,590.92	225,523.67	2,706,284.07	8.35%

Fuente: Elaboración propia con base en las Proyecciones de Población del CONAPO, el INPC y PIB desde 1993 a 2013.

Con el Ingreso Ciudadano, en los primeros años de implementación, se redistribuiría el 2.8% del PIB y se cubrirían las necesidades alimenticias de toda la

<sup>101</sup> Producto Interno Bruto al tercer trimestre de 2015 serie desestacionalizada - Cifras preliminares tercer trimestre 2015, consultadas en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/default.aspx>

<sup>102</sup> Como ya lo señalamos, en promedio los países de la OCDE asignan como gasto público en protección social un 21.9% de su PIB.

<sup>103</sup> Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 192.

<sup>104</sup> La proyección del Producto Interno Bruto para los años 2016 a 2030, se llevó a cabo con base en el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), utilizando los datos previos del PIB publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a partir de 1993 y hasta 2015. Los datos se presentan en pesos corrientes. Ver **Anexo Metodológico**

población menor de 8 años y de los mayores de 65 años. En la segunda etapa, con el 1.5% adicional del PIB, se cubrirían las necesidades del total de niñas, niños y adolescentes menores de 18 años. La cobertura universal de toda la población proyectado para el año 2035, se calcula en un 8.35% del PIB,<sup>105</sup> cifra que aún queda por debajo de lo destinado en promedio por los países de la OCDE.

### 5.3.1 Fuentes de Financiamiento

Si al día de hoy todas las personas recibieran el Ingreso Ciudadano Universal, el costo representaría alrededor de 50.7% de los ingresos públicos actuales,<sup>106</sup> lo que resulta impensable sin una reducción drástica de la evasión fiscal, una reforma fiscal de fondo,<sup>107</sup> y una reorientación drástica de la política social como política de Estado. En este sentido se propone que el programa se costee, entre otras, de las siguientes fuentes: a) Financiamiento solidario con presupuesto de desarrollo social de los tres niveles de gobierno, b) Ahorros derivados de la reducción de gastos suntuarios del sector público, c) Reducción de la evasión fiscal, d) Incremento de la recaudación tributaria, derivado de una reforma fiscal progresiva.

#### **a. Financiamiento solidario con presupuesto de desarrollo social**

A nivel nacional, de acuerdo con los inventarios del CONEVAL,<sup>108</sup> se tienen contabilizados un total de 6,751 programas, acciones y/o intervenciones de desarrollo social, como se muestra a continuación:

<sup>105</sup> Dado el bajo crecimiento del PIB el costo final de implementación se incrementa a un 8.35%. Si el PIB repunta en los próximos años, el costo del Ingreso Ciudadano Universal Alimentario se reduciría considerablemente.

<sup>106</sup> De la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016 [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/paquete\\_economico/lif/lif\\_2016.pdf](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/lif/lif_2016.pdf)

<sup>107</sup> Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 193.

<sup>108</sup> Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo Social tiene la finalidad de dar a conocer cuáles son las intervenciones del gobierno proveer información para la toma de decisiones para que contribuya a mejorar la política pública. Disponibles en [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario\\_nacional\\_de\\_programas\\_y\\_acciones\\_sociales.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx)

Tabla 4. Programas, Acciones e Intervenciones de Desarrollo Social por nivel

Nivel	Programas	Año(s) Ejecutados	Estado del Programa	Presupuesto (millones)
Federal	233	2014	Completo	\$ 924,835.45
Estatad	3788	2012	Incompleto	\$ 136,318.25
Municipal	2730	2014-2015	Incompleto	\$ 1,679.13
	<b>6751</b>	<b>Total Ejecutado PAI niveles</b>		<b>\$ 1,062,832.83</b>

Fuente: Inventarios CONEVAL

\* En el caso de los Inventarios Federal y Estatal se trata del presupuesto ejecutado. Para los inventarios municipales no se cuenta con el dato sino del Presupuesto por Programa. La información tampoco especifica si la fuente de los recursos municipales era federal, estatal o propia.

Este gigantesco inventario de programas, que además implica una erogación aproximada de 1.1 billones de pesos anuales (que puede ser superior si a nivel estatal y municipal se tuviera la información presupuestal completa), da cuenta de la gran dispersión de la política social; pero también el aumento generalizado de la pobreza corresponde a la ineficiencia del gasto social de estos programas focalizados.

En este sentido se propone redireccionar como primera medida al menos un 30% del gasto social hacia el Ingreso Ciudadano Universal Alimentario, como una estrategia que unifique los esfuerzos presupuestales atacando directamente el flagelo de la pobreza, a través de la redistribución del ingreso. Lo anterior implicaría la reducción y/o desaparición de las estructuras administrativas que actualmente ocupan la operación de los programas de superación de la pobreza y de los subsidios, tanto monetarios como no monetarios, que resultarían redundantes con la estrategia; y la reorientación de presupuesto destinado en programas y acciones de desarrollo social que han resultado ineficientes o de bajo impacto. Este porcentaje cubriría una parte de los costos de la primera etapa de implementación del ICUA, pero se requeriría ampliar y combinar con otras estrategias de financiamiento para lograr la meta de cobertura universal de la población.

Por ejemplo, a nivel federal realizando una revisión muy general de los 233 programas de desarrollo social que forman parte del inventario de CONEVAL, se encontró que los programas presentados en la siguiente tabla se consideran como redundantes con la iniciativa de Ingreso Ciudadano Universal (al tratarse de apoyos

monetarios cuyo objetivo es garantizar el ejercicio efectivo de derechos sociales y/o promover la generación de empleos e ingresos dignos) y/o son programas que no cuentan con evaluaciones de impacto y se consideran de escaso desempeño de acuerdo a las evaluaciones del mismo Consejo.

**Tabla 5. Programas Sociales Federales redundantes con el ICU**

Programas Federales	Presupuesto Asignado 2016 (millones de pesos)
Comedores Comunitarios	3,150.22
Seguro de Vida Jefas de Familia	1,082.21
PROSPERA Inclusión Social y Atención Alimentaria	46,327.57
PROSPERA Educación Pública	29,152.00
Pensión para Adultos Mayores	39,486.54
Programa de Empleo Temporal	1,429.48
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres (Prevención de la Violencia Contra las Mujeres)	215.02
Programa de Coinversión Social	251.99
Programa de Jornaleros Agrícolas	322.93
Programa 3 x 1 para Migrantes	685.85
Subsidios a programas para jóvenes	70.13
<b>Total</b>	<b>122,173.94</b>

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

Por su parte, los siguientes programas de nivel estatal podrían resultar redundantes con los objetivos del Ingreso Ciudadano Universal y sus recursos (aproximadamente 7 mil millones de pesos reportados) podrían utilizarse para la financiación de la iniciativa:

**Tabla 6. Programas Estatales de Desarrollo Social redundantes con el ICU  
(Inventario CONEVAL 2012)**

Entidad Federativa	Programa	Presupuesto ejercido (miles)
Chiapas	Amanecer (Adultos Mayores)	172
Chiapas	Brigadas sociales de combate a la pobreza	5.3
Colima	Jefas de Familia	2.95
Colima	Pensión Alimenticia	36.94
Distrito Federal	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el DF	5,373.26

Distrito Federal	Apoyo a Madres Solteras y a Personas con Capacidades Diferentes	ND
Distrito Federal	Fondo de Apoyo a Pensionados	ND
Guerrero	Guerrero Cumple con las Madres Solteras	75
Guerrero	Apoyo a los Discapacitados Guerrero Cumple	26.5
Guerrero	Pensión Guerrero	234.32
Jalisco	Programa Adultos Mayores	ND
México	Hipoteca Inversa	ND
México	La Efectiva	ND
México	Mujeres que Logran en Grande	400
Michoacán	Becas para Menores Trabajadores	1.58
Michoacán	Becas para Personas con Discapacidad	8.62
Nuevo León	Apoyo Directo al Adulto Mayor	ND
Nuevo León	Apoyo a las Personas con Discapacidad	ND
Oaxaca	Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad	144.96
Oaxaca	Bienestar de Impulso a las Jefas de Familia Desempleadas o en Condiciones de Vulnerabilidad	16.84
Oaxaca	Pensión Alimentaria Bienestar para Adultos Mayores de 70 y más años del Estado de Oaxaca	137.28
Quintana Roo	Pensiones para Adultos Mayores	117.21
Sonora	Repatriados trabajando	28
Veracruz	Asistencia para Personas Mayores de 70 años, Programa de Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 Años	434.3
Yucatán	Apoyo a los Adultos Mayores (Programa Reconocer Urbano)	4.16
Zacatecas	Sumando a las Madres Zacatecanas	17.48

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario Estatal de Programas y Acciones de Desarrollo Social CONEVAL (2012)

A nivel municipal se requeriría realizar el mismo ejercicio, pero el principal compromiso es reorientar las acciones de política pública con el fin de integrar los esfuerzos Federales y Estatales.

La propuesta de la financiación solidaria se fundamenta en el principio de colaboración de la federación las entidades federativas y los municipios, en aras de lograr el objetivo prioritario de eliminar la pobreza extrema del país y de garantizar a toda persona la seguridad de un ingreso básico que le pueda ayudar a lograr y/o mantener un nivel de vida adecuado para su salud y bienestar.

En el entendido de que es el Estado quien reconoce la existencia del derecho al Ingreso Ciudadano Universal, es compromiso de la Federación financiar el programa a nivel nacional, y de los Estados y Municipios, de concurrir de manera solidaria, al financiamiento de éste dentro de sus demarcaciones territoriales y considerando sus posibilidades presupuestales, a través de los recursos propios

destinados a programas de desarrollo social que han resultado ineficientes, o que pueden considerarse redundantes con la iniciativa presentada, o de los cuales se decida un redireccionamiento de la política.

#### **b. Ahorro por reducción de gastos gubernamentales**

El Grupo Parlamentario de MORENA, presentó en el mes de septiembre del año 2015 la Iniciativa de Austeridad Republicana, cuyo objetivo es recortar el gasto público federal innecesario. En la iniciativa se propone ajustar las asignaciones excesivas para reorientar el destino de los recursos públicos hacia una mejor utilización en beneficio del desarrollo nacional y de los mexicanos.

Como consecuencia de la aplicación de las disposiciones de esta iniciativa, en 2016 sería posible obtener un ahorro del gasto de alrededor de 447 mil millones de pesos (que representan el 80% anual del costo de la primera etapa de implementación del ICU), en renglones del gasto corriente distintos a los programas de apoyo social. Dicho ajuste obligaría a una racionalización de los rubros de gasto no prioritarios y permitiría mantener los niveles de inversión pública proyectados para 2016 e incluso incrementarlos. El ahorro de los mencionados recursos fue pensado para mantener el gasto social y las inversiones necesarias para enfrentar la caída de los ingresos petroleros y garantizar el desarrollo productivo del país.

Tabla 7. Ahorro Estimado en el PPEF 2016 en Iniciativa de Ley de Austeridad Republicana

Propuesta de ajuste por austeridad del Presupuesto de Egresos	447,078.00
---	------------

Fuente: Cálculos del Grupo Parlamentario de MORENA para la presentación de la iniciativa de Austeridad Republicana.

De igual manera, el Grupo Parlamentario ha realizado estimaciones sobre las oportunidades de ahorro en el Presupuesto Federal de Egresos proyectado para el año 2016, encontrando los siguientes rubros de los cuales puede prescindirse e incluirse dentro de la bolsa para el financiamiento de la propuesta de Ingreso Ciudadano Universal por un monto aproximado de 250 mil millones de pesos.

Tabla 8. Ahorro por ajuste de austeridad propuesta MORENA

Ramo / Sector	Monto
<b>Total a reasignar</b>	<b>259,505,137,433.51</b>
Economías en Servicios Personales	50,000,000,000.00
Servicios Financieros derivado de reforma a la Ley de TESOFE	20,000,000,000.00
Oportunidades de Ahorro en las Paraestatales de Control Indirecto	19,000,000,000.00
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	16,000,000,000.00
Intereses de la Deuda	60,000,000,000.00
Apoyos Financieros Ahorradores de la Banca	9,000,000,000.00
Eliminar Gasto de Seguro de Gastos Médicos Mayores y de Separación Individualizada de los Ramos Administrativos	11,408,882,226.51
Construcción del Nuevo Aeropuerto	9,500,000,000.00
Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas	40,913,524,475.00
Ramo 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación	11,694,314,665.00
Consejo de la Judicatura Federal	3,500,000,000.00
Instituto Nacional Electoral	600,000,000.00
Presidencia de la República	150,000,000.00
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	250,000,000.00
Secretaría de Economía	631,000,000.00
Procuraduría General de la República	650,000,000.00
Secretaría de Turismo	400,000,000.00
Reasignación Gasto de Inversión	5,807,416,067.00
Poder Judicial	4,371,390,529.00
Relaciones Exteriores	100,000,002.00
Instituto Nacional Electoral	770,775,375.00
Gobernación	29,999,997.00
Hacienda y Crédito Público	18,930,890.00
Defensa Nacional	516,319,274.00

Fuente: Cálculo Grupo Parlamentario MORENA basado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015

Si se destinan estas cantidades estimadas de ahorro por reducción de gastos gubernamentales al gasto social por Ingreso Ciudadano Universal, o aún mejor, si se aprueba la Ley de Austeridad Republicana, quedaría cubierta de manera suficiente la primera etapa de implementación de la estrategia. Además, como se explicó anteriormente, si se redirecciona cada vez un porcentaje más alto de gasto social, podría hablarse de una financiación completa hasta de la segunda etapa, esto es, los primeros diez años.

### c. Recursos que pueden obtenerse de la reducción de la evasión fiscal

La economía mexicana se caracteriza, entre otras cosas, por tener una de las recaudaciones tributarias más bajas del mundo y por sus elevados niveles de desigualdad. Estos temas, además, están estrechamente vinculados ya que la estructura fiscal, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, es una de las menos efectivas para reducir la desigualdad engendrada en los ingresos generados en el mercado. En ese sentido, una política que contribuya tanto a aumentar la recaudación como a disminuir la desigualdad es doblemente deseable.<sup>109</sup>

En un estudio elaborado por el Instituto Tecnológico de Monterrey para el SAT, se identificó una evasión fiscal en México equivalente a 3.1% del PIB, esto es, \$484 mil millones de pesos (que representan el 93% anual del costo de la primera etapa de implementación del ICU).

Tabla 9. Evasión global de impuestos (millones de pesos corrientes)

PERIODO	IMPUESTO POTENCIAL	RECAUDADO	EVASIÓN FISCAL	EVASIÓN TASA	% PIB
2004	1,000,821.00	622,646.00	378,175.00	37.8%	4.4
2005	1,043,205.00	697,600.00	345,605.00	33.1%	3.7
2006	1,162,230.00	815,750.00	346,480.00	29.8%	3.3
2007	1,261,472.00	921,679.00	339,793.00	26.9%	3.0
2008	1,384,850.00	1,048,260.00	336,590.00	24.3%	2.7
2009	1,303,952.00	971,602.00	332,350.00	25.5%	2.8
2010	1,555,883.00	1,167,366.00	388,517.00	25.0%	2.9
2011	1,763,770.00	1,300,791.00	462,979.00	26.2%	3.2
2012	1,859,314.00	1,375,440.00	483,874.00	26.0%	3.1

Fuente: Instituto de Estudios Superiores de Monterrey para Servicio de Administración Tributaria -SAT, "Estudio de evasión global de impuestos", ITESM, México, 2013. p. 127

La información disponible permite establecer que es posible lograr una importante recaudación de recursos que podrían canalizarse a la financiación del ICU, como resultado de una disminución de la evasión fiscal, en particular la que se registra en algunas contribuciones específicas.

<sup>109</sup> Campos Vázquez, R. M., Chávez Jiménez, E. S., & Esquivel Hernández, G. (2014). *Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible*. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.

Con base en cifras del SAT,<sup>110</sup> existen dos impuestos en particular que registran altos niveles de evasión: el Impuesto sobre la Renta en su Régimen de Arrendamiento,<sup>111</sup> que presenta un porcentaje promedio de 86.2% para el período 2008-2012, y el Impuesto sobre la Renta para Personas Físicas del Régimen Empresarial,<sup>112</sup> con una evasión promedio para ese mismo período de 78.9%.

Sin alcanzar esos altos niveles, pero con gran relevancia debido a los montos de recuperación potenciales que podrían canalizarse al programa, se encuentra el Impuesto sobre la Renta para Personas Morales,<sup>113</sup> que en el período de análisis registró una evasión promedio de 25.4%.

La estimación de los porcentajes y montos por evasión para cada una de estas contribuciones en el período 2008-2012, se muestra a continuación:

**Tabla 10. Monto y porcentaje de Evasión Fiscal Estimada 2008-2012**  
(Millones de pesos)

AÑO	ISR. RÉGIMEN DE ARRENDAMIENTOS	% DE EVASIÓN	ISR. PERSONAS FÍSICAS, CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL	% DE EVASIÓN	ISR. PERSONAS MORALES.	% DE EVASIÓN	MONTO TOTAL PARA EL AÑO
2008	\$23,949	87.18	\$24,455	68.22	\$86,520	24.05	\$134,924
2009	\$23,315	86.18	\$25,770	73.70	\$81,545	25.64	\$130,630
2010	\$26,220	86.00	\$34,376	84.16	\$91,552	23.69	\$152,148
2011	\$28,309	85.98	\$37,642	84.94	\$99,973	22.07	\$165,924
2012	\$30,472	85.65	\$40,030	83.44	\$153,915	31.40	\$224,417
<b>Promedio del Período</b>	<b>\$26,453</b>	<b>86.20</b>	<b>\$32,455</b>	<b>78.90</b>	<b>\$102,701</b>	<b>25.40</b>	<b>\$161,609</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Estudios Superiores de Monterrey para Servicio de Administración Tributaria -SAT, "Estudio de evasión global de impuestos", ITESM, México, 2013.

Los datos anteriores revelan que el monto que podría obtenerse por una reducción de la evasión en el pago de cada una de estas contribuciones, representaría una importante fuente de ingresos potenciales para el ICU.

Si bien los mayores porcentajes de evasión se registran en el pago de ISR del Régimen de Arrendamientos, y en el de Personas Físicas con actividad

<sup>110</sup> Instituto de Estudios Superiores de Monterrey para Servicio de Administración Tributaria -SAT (2013). "Estudio de evasión global de impuestos", México: ITESM. p. 17.

<sup>111</sup> Se define de acuerdo a lo establecido en el Artículo 114 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente.

<sup>112</sup> Definido por el Artículo 100 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente.

<sup>113</sup> Se define con base en lo establecido en el Artículo 9 de la Ley del ISR vigente.

empresarial, el volumen de recursos que se maneja por concepto de ISR de Personas Morales lo convierte en el rubro del que podría obtenerse la mayor cantidad de dinero. El promedio estimado de evasión para esta contribución en el período 2004-2012, fue de \$102,701 millones de pesos por año. Para 2012, último de la serie, se estima que por este concepto dejaron de recaudarse \$153,915 millones de pesos. Por lo tanto y aunque el porcentaje de evasión es menor en este rubro, la recuperación de cuentas podría llevar a la recaudación de un alto monto presupuestal. De hecho, la suma de los tres conceptos de evasión para ese año hubiera generado una cantidad superior a los \$224 mil millones de pesos, que bien pudieron haberse destinado al ICU.

No será posible acabar de tajo el problema de la evasión, pero estamos seguros que la implementación de medidas conducentes a hacer eficiente la recaudación puede aportar dentro de los años venideros el presupuesto necesario para implementar la segunda, la tercera y la cuarta fase del proyecto de Ingreso Ciudadano Universal.

#### **d. Reforma fiscal progresiva**

La política fiscal en México no contribuye a reducir de manera significativa las brechas en el ingreso entre ricos y pobres; en otras palabras, no tenemos una política fiscal progresiva. Por el contrario, el efecto redistributivo de la política fiscal es mínimo, por no decir nulo. Mientras que el promedio de los países de la OCDE obtiene el 32.5% de todos sus ingresos a partir de impuestos al valor agregado en bienes y servicios, México obtiene el 54% de todos sus ingresos por esta vía. Lo anterior implica que la estructura fiscal en México está mucho más orientada a gravar el consumo que el ingreso personal o empresarial. Asimismo, hasta el año 2014 en México no había impuestos a las ganancias de capital en el mercado accionario. Ese año se implementó un nuevo impuesto del 10% sobre las ganancias obtenidas en bolsa por parte de personas físicas, pero aún no se cuenta con datos del monto recaudado por ese concepto. Tampoco hay impuesto alguno a las herencias, ni a las donaciones efectuadas entre personas vivas. Además, en varios

estados no hay pago de tenencia, y la recaudación por concepto de impuesto predial por parte de los municipios resulta insuficiente.<sup>114</sup>

La financiación del ICU requiere en el corto plazo, del incremento de la recaudación tributaria, derivado de una reforma fiscal progresiva en la que paguen más los que más tienen y que reduzca de manera significativa la evasión y elusión de los impuestos. Actualmente se recauda en impuestos aproximadamente 19.6% del PIB<sup>115</sup> y estimamos que la recaudación tributaria podría duplicarse para hacer efectiva la aplicación del Ingreso Ciudadano Universal en México. Con el propósito de no afectar otras partidas del presupuesto gubernamental, la meta recaudatoria debería ser, como mínimo, el 25% del PIB. También se requeriría aplicar la tasa Tobin a las exportaciones de capital de los grandes y “socialmente responsables” empresarios, hacia paraísos fiscales.<sup>116</sup>

#### **5.4 Ejemplos internacionales de fuentes de financiamiento innovadoras**

Aunque se reconoce que el crecimiento económico es la vía más fácil para crear un espacio fiscal suficiente para financiar los programas de desarrollo social, los países que han avanzado en el establecimiento de estrategias orientadas a garantizar un piso de protección social (garantía de ingreso básico y acceso a servicios sociales esenciales) han hecho a menudo un uso innovador de distintas fuentes de financiamiento. Estas medidas, además de generar los recursos necesarios para la implementación de los programas, tienen implicaciones en los incentivos económicos que operan en la economía, así como sobre la sostenibilidad y legitimidad de las instituciones sociales.<sup>117</sup>

<sup>114</sup> Esquivel Hernández, G. (2015), op. cit. p. 22.

<sup>115</sup> En el informe “Estadísticas tributarias 2014”, pone en evidencia que en el 2012, última cifra disponible de México, los impuestos representaron 19.6% del PIB, mientras que el promedio de la OCDE es de 33.7% en el año de evaluación. Nota periodística en *El Economista*, 11 de diciembre de 2014. Disponible en <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2014/12/11/mexico-pais-que-menos-impuestos-recauda-ocde>.

<sup>116</sup> Del Val Blanco, E. (2010), op. cit. p. 27.

<sup>117</sup> Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. pp. 76 – 77.

Como opciones de política para mejorar el espacio fiscal para la protección social algunos países aumentan la tributación a través del establecimiento de impuestos con objetivos concretos (minerales o hidrocarburos, por ejemplo), mientras que otros deciden incrementar la tributación general; otros utilizan el superávit presupuestario; realizan redefinición de prioridades presupuestarias; reducción del gasto no prioritario o de gastos militares; la mayoría recurre a la reducción de la deuda y del servicio de la deuda, y en países con menores niveles de desarrollo se recurre a la ayuda internacional.<sup>118</sup>

Fuera de las fuentes “tradicionales” de financiamiento, en el siguiente recuadro presentamos algunas fuentes innovadoras aplicadas a la protección social:

**Impuesto sobre las transacciones financieras:** muchos países, entre ellos Brasil, República de Corea, India y Reino Unido, han adoptado algún tipo de impuesto sobre las transacciones financieras, normalmente un impuesto *ad valorem* sobre las transacciones de acciones de 10-50 puntos básicos. En promedio, este tipo de impuesto recaudaría menos del 0.5% del PIB. El informe Gates para la Cumbre del G-20 en Cannes calcula que un impuesto pequeño de 10 puntos básicos sobre las acciones y de 2 puntos básicos sobre los títulos serviría para recaudar alrededor de 48.000 millones de dólares anuales en los países del G-20.

**Impuesto sobre las transacciones monetarias internacionales:** el Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo calculó que un impuesto del 0,005% sobre las operaciones con divisas extranjeras en los principales mercados de divisas en el punto de liquidación lograría recaudar en torno a los 25.000-36.000 millones de dólares en las cuatro divisas principales (dólar, euro, yen y libra esterlina). El grupo sugiere que los recursos obtenidos se utilicen para crear un Fondo Global de Solidaridad que podría dedicarse a la cooperación internacional para el desarrollo, incluida la implantación de pisos sociales.

**Impuesto de solidaridad sobre los billetes de avión:** en 2006, el Brasil, Chile, Francia, Noruega y Reino Unido, en colaboración con las Naciones Unidas, acordaron gravar los billetes de avión e invertir los fondos recaudados en protección sanitaria básica en países de ingresos bajos. El costo para los pasajeros oscila entre 1 dólar (billetes de clase económica) y 40 dólares (clase de negocios). Desde su creación, el impuesto a las aerolíneas ha ayudado a UNITAID a recaudar alrededor de 2.000 millones de dólares para financiar programas en beneficio de las poblaciones de 94 países.

**Instrumentos de deuda:** a partir de 2007, en virtud del acuerdo de canje Devt2Health, Australia y Alemania han convertido alrededor de 160 millones de dólares de los Estados Unidos de deuda bilateral de Côte d'Ivoire, Egipto, Etiopía, Indonesia y Pakistán en inversiones en servicios básicos de salud para estos países. En virtud de este acuerdo, el acreedor cancela la deuda bilateral y el deudor se compromete a invertir en salud básica.

<sup>118</sup> Para mayor información sobre este punto se recomienda consultar el documento *Fiscal space and the extension of social protection: lessons learnt from developing countries: Bolivia, Botswana, Brazil, Costa Rica, Lesotho, Namibia, Thailand and South Africa*. Durán-Valverde, F. y Pacheco, J.F. (2012) International Labour Office, Social Security Department. - Geneva: ILO. Extraído el 11/1/2016 desde [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_207665.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_207665.pdf)

---

Fuente: OIT (2011).

### **5.5 Impacto y viabilidad del Ingreso Ciudadano Alimentario Universal (ICAU).**

La consecuencia última del Ingreso Ciudadano Universal equivale a una puesta en común de las riquezas socialmente producidas. El PIB se convertiría en un verdadero bien colectivo, producto del trabajo de todos los mexicanos, volviendo obsoleto el principio de *a cada cual según su trabajo*.<sup>119</sup> Erradicaría de tajo, y para siempre, el hambre y la desnutrición, la pobreza extrema prácticamente desaparecería, mientras la pobreza no extrema disminuiría sustancialmente.<sup>120</sup>

Para mostrar lo anterior, realizamos un ejercicio con cifras de 2014 en el que podemos constatar el impacto positivo de la implementación del Ingreso Ciudadano Universal en México, el cual permitiría la desaparición de la pobreza extrema por ingreso (población con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo) y una reducción sustantiva de la pobreza total por esta misma dimensión, según datos del CONEVAL. En cuadro siguiente muestra la reducción de ambos tipos de pobreza, mediante la implementación paulatina de cuatro etapas, que dependen de la edad y sexo de la población.<sup>121</sup> Si bien este ejercicio se hace para 2014, la propuesta que

---

<sup>119</sup>Julio Boltvinik citando a André Gorz en Boltvinik, J. (2008). Futuro posneoliberal de la política pública: el ingreso ciudadano universal. *Nueva Crónica*, pp.12-13.

<sup>120</sup> Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 194.

<sup>121</sup> A partir de la información publicada por el Coneval sobre la medición de la pobreza, y con base en la ENIGH 2014, se calculó la reducción ésta, por la dimensión de ingreso, si el Ingreso Ciudadano Universal se implanta en las siguientes etapas:

Etapa 1.- Asignación de un Ingreso Ciudadano Universal de \$1,557.00 pesos (ICU en precios a 2014) a niñas y niños de 0 a 7 años que no cuenten con el beneficio del programa Oportunidades. Asimismo, para los que cuentan con el beneficio del programa o perciben otro tipo de ingreso como becas, cuya cantidad sea menor a los \$1,557.00 pesos, se otorga un complemento para alcanzar dicha cantidad. El ICU de \$1,557.00 pesos también se otorgaría a las personas de 65 años y más, y en el caso de contar con alguna transferencia pública monetaria ('Programa de 65 y más', 'Otros programas de adultos mayores', 'Programa de apoyo Alimentario') se seguiría el mismo esquema de asignación expuesto con anterior, es decir, sólo se asignaría un complemento.

Etapa 2.- Se extiende la asignación del ICU a la población de 8 a 17 años, con los mismos supuestos anteriores de asignación expuestos arriba.

Etapa 3.- Se incluye a todas las mujeres de 18 a 64 años, y en caso de recibir programas sociales (Oportunidades, Programa de Apoyo Alimentario, etc.), el aplicaría el beneficio complementario para llegar al monto del ICUA de de \$1,557.00 pesos.

se plantea en esta iniciativa es que la implementación se realice por etapas, a lo largo de 20 años, como explicaremos más adelante.

De esta forma, al otorgar el ICUA sólo para las niñas y los niños de cero a siete años de edad y a la población de 65 años o más observamos una reducción de la pobreza extrema de más de la mitad (al pasar de 24.6 millones a 11.8) y la pobreza total de 63.8 a 51.4 millones). En la segunda etapa que incluye a las niñas y niños de 8 a 17 años de edad, se tiene también reducciones importantes de ambos tipos de pobreza. Durante la tercera etapa la pobreza extrema sería casi inexistente, acabando con ésta en la cuarta etapa. En lo que respecta a la pobreza por ingreso total medida por el CONEVAL, en la cuarta etapa se reduce a un problema menor, pero ya en la tercera etapa se cumple con los Objetivos del Desarrollo Sustentable (reducir a la mitad la pobreza total). Veinte años de la aplicación de este beneficio es un periodo relativamente corto para erradicar casi por completo la pobreza por ingreso, logro que la sociedad mexicana no podido alcanzar en toda su historia.

**Tabla 11. Pobres por ingreso, según CONEVAL (2014) y contribución del ICU a la reducción de la pobreza (absolutos)**

	Medición CONEVAL	Supuesto de Implementación ICU			
		Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	24,636,773	11,817,411	4,422,232	744,561	-
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	63,818,989	51,636,841	37,279,207	19,584,669	7,481,837

**Nota:** La Línea de Bienestar Mínimo, es la definida por el CONEVAL como el valor de la canasta alimentaria. Para el medio urbano de \$1,242.61 y rural de \$868.25. La Línea de Bienestar, es el valor de la canasta alimentaria más la no alimentaria. Para el medio urbano de 2,542.13 y para el rural de 1,614.65.

**Fuente:** Elaboración propia con cifras de la ENIGH 2014.

Similar contribución puede verse en la reducción de la pobreza multidimensional. Así, la disminución de la población en pobreza con la implementación del Ingreso Ciudadano Alimentario para toda la población sería del

Etapa 4.- Se extiende la asignación del ICU a los hombres de 18 a 64 años que no tienen ingresos, y si tiene ingreso y es menor al ICU se asigna el complemento.

10 millones en la primera etapa; mientras que la disminución de la población en pobreza extrema (es decir, con al menos tres carencias sociales y con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo) se reduciría a la mitad. Se confirma que con esta política se alcanzarían las metas de los Objetivos del Desarrollo Sustentable, para la tercera etapa (en quince años, la pobreza multidimensional estaría a la mitad (cabe destacar que estamos observando la reducción en términos absolutos, pero en relativos la disminución será mayor), quedando casi por completo eliminada la pobreza multidimensional en quince años.

Tabla 12. Contribución del ICUA a la reducción de la Pobreza Multidimensional

	2014	2015	2016	2017	2018
Población en pobreza (millones)	55.34	45.66	33.56	18.23	7.12
Población en pobreza moderada	43.9	40.18	31.54	17.86	7.12
Población en pobreza extrema	11.44	5.48	2.02	0.372	0

**Nota:** Una persona se encuentra en situación de POBREZA cuando presenta al menos una carencia social y su ingreso es inferior a la línea de bienestar.

Una persona se encuentra en situación de POBREZA EXTREMA cuando presenta al menos tres carencias sociales y su ingreso es inferior a la línea de bienestar mínimo.

Una persona se encuentra en situación de POBREZA MODERADA cuando presenta menos de tres carencias sociales, y su ingreso es superior a la línea de bienestar mínimo, pero inferior a la línea de bienestar.

Fuente: Elaboración propia con cifras de la ENIGH 2014.

Es evidente que el ICUA funcionaría como un estabilizador del consumo fundamental para sostener la demanda en tiempos de crisis, especialmente para los grupos más vulnerables, y de este modo evita la ampliación de las brechas de desigualdad económica y social. Como mecanismo institucional sería capaz de garantizar al conjunto de la ciudadanía, la existencia material al menos en niveles básicos.<sup>122</sup>

<sup>122</sup> Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 39.

El ICUA no solo sería una importante herramienta para combatir la pobreza, abatir la desigualdad y avanzar en la garantía de una vida digna para todas las mexicanas y los mexicanos, sería también un poderoso instrumento de cambio social y político que permitiría un reordenamiento de las relaciones sociales en beneficio de la libertad, la autonomía, el respeto y el reconocimiento de hombres y mujeres de toda condición. Una sociedad en la que nadie carezca de lo básico es buena para todos. Es la única sociedad posible que merece la pena. Liberar a las mujeres y hombres del látigo del hambre y del imperio de la necesidad, del miedo al día a día, de la escasez de tiempo, de la inseguridad sobre el presente y la incertidumbre sobre el futuro, significa construir ciudadanía, ampliar los espacios para la organización social, así como crear mejores condiciones para la participación ciudadana y el activismo civil.<sup>123</sup>

El Ingreso Ciudadano Universal Alimentario es una política de redistribución que no afecta de manera negativa el funcionamiento de los mercados, sólo incide sobre la posesión o dotación de recursos con que cuentan las personas. En el mismo sentido, al redistribuir el ingreso se contribuye a elevar la demanda efectiva, que estimula una mayor utilización de los recursos disponibles, sin elevar los costos unitarios de las empresas.<sup>124</sup>

Al hacer una estimación cuantitativa de la repercusión de este ingreso sobre las principales variables macroeconómicas (PIB y empleo), se obtienen resultados muy positivos. Con una tasa de crecimiento elevada y suponiendo que la productividad del trabajo se acrecentara, el incremento en el empleo sería superior a 3%.<sup>125</sup>

Las transferencias de ingresos regulares y fiables pueden facilitar la mejora de la capacidad productiva (que facilita el progreso económico autosostenido) en los hogares pobres a través de la inversión en activos productivos, especialmente de naturaleza humana y física. Así mismo, aunque en ocasiones se expresa preocupación ante la posibilidad de que las transferencias sociales de ingresos

---

<sup>123</sup> Op. cit.

<sup>124</sup> Op. cit.

<sup>125</sup> Huerta Quintanilla, R. (2009). El Ingreso Ciudadano en México: Impacto y viabilidad. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 40 (159), 85-99. p. 92

puedan acabar sustituyendo el empleo decente, los datos disponibles indican que esto no es así en la práctica; las mencionadas transferencias como medidas de protección social repercuten mínimamente o no tienen efectos negativos sobre la oferta de trabajo y productividad,<sup>126</sup> por el contrario pueden mejorar el acceso a los mercados de trabajo. Otros estudios muestran que este tipo de transferencias (regulares) permiten a los hogares afectados por restricciones crediticias y de liquidez reasignar sus recursos productivos, así como acumular activos y protegerlos, reduciendo los costos asociados a la búsqueda de empleo y permitiendo que los individuos busquen trabajo de forma más activa y aumenten su participación en la actividad productiva, estimulando a la par los mercados de bienes y servicios de producción local.<sup>127</sup>

Por lo anteriormente expuesto, el Grupo Parlamentario de MORENA propone una adición al artículo 4° y al 73 de la Constitución Política de 1917, para incorporar y elevar a rango constitucional el Ingreso Ciudadano Universal y otorgarle atribuciones al Congreso de la Unión para legislar en esta materia, por lo cual sometemos a la consideración de esta Asamblea, el siguiente:

---

<sup>126</sup> En un estudio realizado por Brasil y Sudáfrica, se puso de manifiesto que las familias que reciben transferencias monetarias buscaban trabajo de manera más intensa y exhaustiva y encontraban empleo con más frecuencia, lo que conducía a una mayor participación en la fuerza de trabajo entre las familias beneficiarias que entre las que no recibían apoyo. Samson, M. (2009). The impact of social transfers on growth, development, poverty and inequality in developing countries. p. 134. En Townsend, P. (director): Building decent societies: Rethinking the role of social security in development. Basingstoke/Ginebra. Palgrave Macmillan/OIT. Extraído el 12/11/2016 desde <https://www.researchgate.net/publication/251422335> The impact of social transfers on growth development poverty and inequality in developing countries

<sup>127</sup> Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. pp. 53 – 56.

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PARRAFO CUARTO AL ARTÍCULO 4° Y SE REFORMA EL 73, FRACCIÓN XXIX-D DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ÚNICO.-** Se **ADICIONA** un párrafo cuarto al artículo 4° y se **REFORMA** el 73, fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 4o...**

...

...

***Toda persona, desde su nacimiento, tiene derecho a un ingreso ciudadano universal. El Estado garantizará su cumplimiento a través de transferencias monetarias, cuyo valor será suficiente para cubrir, como mínimo, el costo de una alimentación balanceada y digna. La Ley establecerá los montos, periodicidad y mecanismos de entrega.***

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 73. ...**

**XXIX-D.** Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, ***ingreso ciudadano universal***, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

**TRANSITORIOS**

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

**SEGUNDO.-** Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones a sus ordenamientos jurídicos para establecer el derecho a un Ingreso Ciudadano Universal, de conformidad con lo establecido en el presente decreto, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

**TERCERO.-** El Congreso de la Unión expedirá la Ley general correspondiente en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

**CUARTO.-** El Ejecutivo Federal incluirá en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales señalados en los incisos de este artículo, una partida para el Ingreso Ciudadano Universal en el Ramo 20 Desarrollo Social, atendiendo las siguientes etapas de implementación:

a).- Para los adultos mayores, de 65 años, y para todos los niños y niñas menores de hasta 7 años, en el periodo comprendido de 2016 a 2020.

Una vez cubierta la primera etapa, se incluirán los siguientes grupos de población.

b).- Para los niños, niñas y adolescentes de 8 a 17 años en el periodo comprendido del 2021 al 2025.

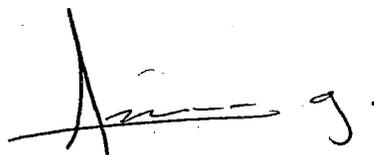
Una vez alcanzada la cobertura de las poblaciones señaladas en los incisos a) y b), se incluirán los siguientes grupos de población.

c).- Para las mujeres entre los 18 y 64 años de edad, en el periodo comprendido de 2026 a 2030.

d).- Para los hombres entre los 18 y 64 años de edad, para alcanzar la cobertura universal de la población, en el periodo comprendido del 2031 al 2035.

**QUINTO.-** La Ley deberá contemplar el aumento progresivo del Ingreso Ciudadano Universal, una vez alcanzada la cobertura alimentaria básica, hasta lograr un Ingreso Ciudadano completo, donde se contemple el total de las necesidades humanas a un nivel satisfactorio, bajo un principio de austeridad.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2016.



**Dip. Araceli Damián González**



**Dip. Norma Xóchitl Hernández Colín**

## ANEXO 1. METODOLOGÍA DEL CÁLCULO DE PROYECCIÓN DEL PIB E INFLACIÓN

La proyección de los datos del PIB y para la inflación para los años 2016 a 2035, se realizó tomando como base las cifras previas que son publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para la serie comprendida entre los años 1993 a 2015 para ambas variables, mediante el método estadístico conocido como “Mínimos Cuadrados Ordinarios”. Esta técnica es muy útil para poder realizar pronósticos de datos, y es una de las más comúnmente utilizadas en temas económicos con ese propósito.

Brevemente, el método de mínimos cuadrados ordinarios, consiste en “minimizar” la suma de los cuadrados de las distancias verticales entre los valores de los datos observados y los de la regresión estimada, es decir, minimiza la suma de los residuos al cuadrado, teniendo como residuo la diferencia entre los datos observados y los valores del modelo (línea)<sup>128</sup>.

El método de mínimos cuadrados ordinarios elige los valores para la pendiente y para la intersección en el eje “Y”, a fin de minimizar la suma de los cuadrados del error, distancias (SSE, siglas de “*Sum of Squared Errors*”) entre los valores “Y, y la recta:

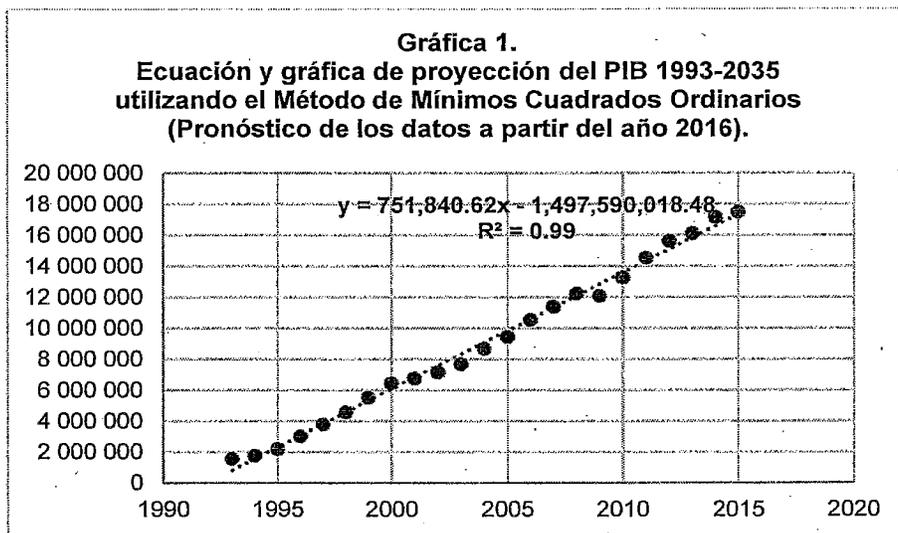
$$SSE = \sum(Y - \hat{Y})^2 = \sum(Y - \beta_0 - \beta_1 X)^2$$

Donde  $\hat{Y} = \beta_0 + \beta_1 X$  es el valor estimado de Y en la recta

### 1) Proyección de datos para el Producto Interno Bruto.

La ecuación que se obtuvo para estimar los datos proyectados, así como el coeficiente de determinación ( $R^2$ ) y la gráfica de la recta estimada correspondiente para el Producto Interno Bruto, utilizando como base valores corrientes, se muestran a continuación:

<sup>128</sup> Con base en Hanke, John E. y Wichern, Dean W. “Pronósticos en los negocios”. Pearson Educación. Octava Edición, 2006. Pp. 37-38.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

De tal forma y utilizando la ecuación anterior, los datos proyectados para valores corrientes del PIB entre los años 2016 y 2035, son los que se muestran en la siguiente tabla:

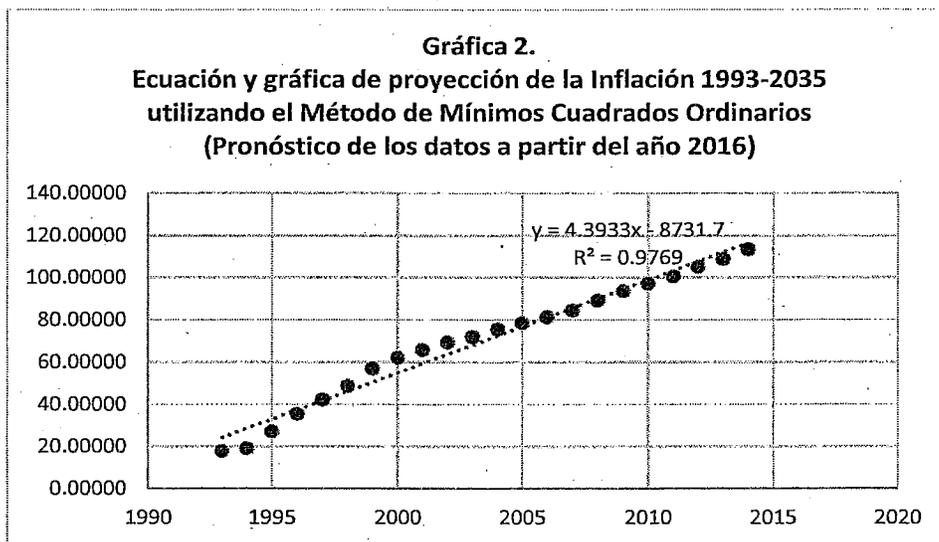
**Tabla 1. Estimación de los valores del producto interno bruto México 1993-2035\***  
**Valores corrientes**

X (Año)	Y (PIB)
1993	1 570 147
1994	1 779 754
1995	2 206 943
1996	3 020 033
1997	3 805 272
1998	4 586 366
1999	5 539 866
2000	6 464 302
2001	6 770 398
2002	7 160 499
2003	7 695 624
2004	8 693 240
2005	9 441 350
2006	10 538 115
2007	11 403 263
2008	12 256 863

X (Año)	Y (PIB)
2009	12 093 890
2010	13 282 061
2011	14 550 014
2012	15 626 907
2013	16 116 420
2014	17 161 371
2015	17,504,598
2016	18,120,665
2017	18,872,506
2018	19,624,347
2019	20,376,187
2020	21,128,028
2021	21,879,869
2022	22,631,709
2023	23,383,550
2024	24,135,390
2025	24,887,231
2026	25,639,072
2027	26,390,912
2028	27,142,753
2029	27,894,593
2030	28,646,434
2031	29,398,275
2032	30,150,115
2033	30,901,956
2034	31,653,797
2035	32,405,637

## 2) Proyección de datos para la Inflación.

Por su parte, la ecuación obtenida para estimar los datos proyectados, así como el coeficiente de determinación ( $R^2$ ) y la gráfica de la recta estimada que corresponde al cálculo del pronóstico de la inflación, se muestran a continuación:



Utilizando la ecuación anterior, la tabla siguiente muestra los datos proyectados de inflación para el período 2016-2035:

**Tabla 2. Estimación de los valores de inflación México 1993-2035\***

(Año)	INFLACIÓN	Tasa de Crecimiento %
1993	17.99955	9.61867044
1994	19.21244	6.73840327
1995	27.19875	41.5684575
1996	35.52236	30.6029275
1997	42.33428	19.1764098
1998	48.89421	15.4955573
1999	57.00023	16.5786893
2000	62.18964	9.10419349
2001	65.87671	5.92875662
2002	69.36275	5.29175447
2003	72.16732	4.04334642
2004	75.64494	4.81882812
2005	78.63226	3.94913168
2006	81.35753	3.46584581
2007	84.63793	4.0320735
2008	89.35475	5.57293704
2009	93.89572	5.08195962
2010	97.34713	3.67579557
2011	100.68000	3.42369154

X (Año)	Y INFLACION	Tasa de Crecimiento %
2012	105.27900	4.56793802
2013	108.91800	3.45652979
2014	113.43800	4.14991094
2015	118.05100	4.06653855
2016	124.7471	5.67223588
2017	129.1101	3.49747959
2018	133.4731	3.37928963
2019	137.8361	3.26882651
2020	142.1992	3.1653565
2021	146.5622	3.0682359
2022	150.9252	2.97689765
2023	155.2882	2.8908403
2024	159.6512	2.80961871
2025	164.0142	2.73283642
2026	168.3772	2.66013917
2027	172.7402	2.59120939
2028	177.1032	2.52576162
2029	181.4662	2.46353851
2030	185.8292	2.40430747
2031	190.1922	2.34785775
2032	194.5552	2.29399794
2033	198.9182	2.24255381
2034	203.2812	2.19336638
2035	207.6442	2.14629037

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México (hasta 2011) y de INEGI

\*Valores proyectados a partir de 2016 (Variación porcentual anual)

Teniendo en cuenta los cálculos anteriores, se proyectó el costo de la iniciativa de la siguiente manera:

Tabla 3. Costo ICU proyectado a 2035

Grupo	Año	Población objetivo (millones)	Inflación proyectada*	Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL	10% COPLAMAR	ICU proyectado mensual	Pago Mensual ICU (millones)	Costo Anual (millones)	PIB Proyectado (millones)
Mujeres Adultos Mayores	2016	26.24	0.057	1,429.27	1,572.20	1,661.38	43,593.65	523,123.82	18,120,665.45
	2017	26.50	0.035	1,429.27	1,572.20	1,627.18	43,113.61	517,363.27	18,872,506.07
	2018	26.79	0.034	1,429.27	1,572.20	1,625.33	43,534.92	522,418.98	19,624,346.69
	2019	27.10	0.033	1,429.27	1,572.20	1,623.59	44,005.93	528,071.11	20,376,187.30
	2020	27.43	0.032	1,429.27	1,572.20	1,621.96	44,491.15	533,893.83	21,128,027.92
Niñas, niños y adolescentes	2021	49.82	0.031	1,429.27	1,572.20	1,620.44	80,736.84	968,842.12	21,879,868.54
	2022	50.12	0.030	1,429.27	1,572.20	1,619.00	81,146.98	973,763.80	22,631,709.15
	2023	50.44	0.029	1,429.27	1,572.20	1,617.65	81,589.52	979,074.28	23,383,549.77
	2024	50.77	0.028	1,429.27	1,572.20	1,616.37	82,061.66	984,739.97	24,135,390.39
	2025	51.11	0.027	1,429.27	1,572.20	1,615.16	82,551.53	990,618.41	24,887,231.00
Mujeres adultas	2026	94.26	0.027	1,429.27	1,572.20	1,614.02	152,134.33	1,825,611.90	25,639,071.62
	2027	94.95	0.026	1,429.27	1,572.20	1,612.94	153,146.70	1,837,760.45	26,390,912.24
	2028	95.64	0.025	1,429.27	1,572.20	1,611.91	154,162.01	1,849,944.06	27,142,752.86
	2029	96.33	0.025	1,429.27	1,572.20	1,610.93	155,178.53	1,862,142.38	27,894,593.47
	2030	97.00	0.024	1,429.27	1,572.20	1,610.00	156,176.88	1,874,122.56	28,646,434.09
Hombres adultos	2031	138.38	0.023	1,429.27	1,572.20	1,609.11	222,673.69	2,672,084.29	29,398,274.71
	2032	139.26	0.023	1,429.27	1,572.20	1,608.26	223,971.70	2,687,660.42	30,150,115.32
	2033	140.12	0.022	1,429.27	1,572.20	1,607.45	225,234.79	2,702,817.50	30,901,955.94
	2034	140.95	0.022	1,429.27	1,572.20	1,606.68	226,462.19	2,717,546.33	31,653,796.56
	2035	141.76	0.021	1,429.27	1,572.20	1,605.94	227,653.24	2,731,838.85	32,405,637.17

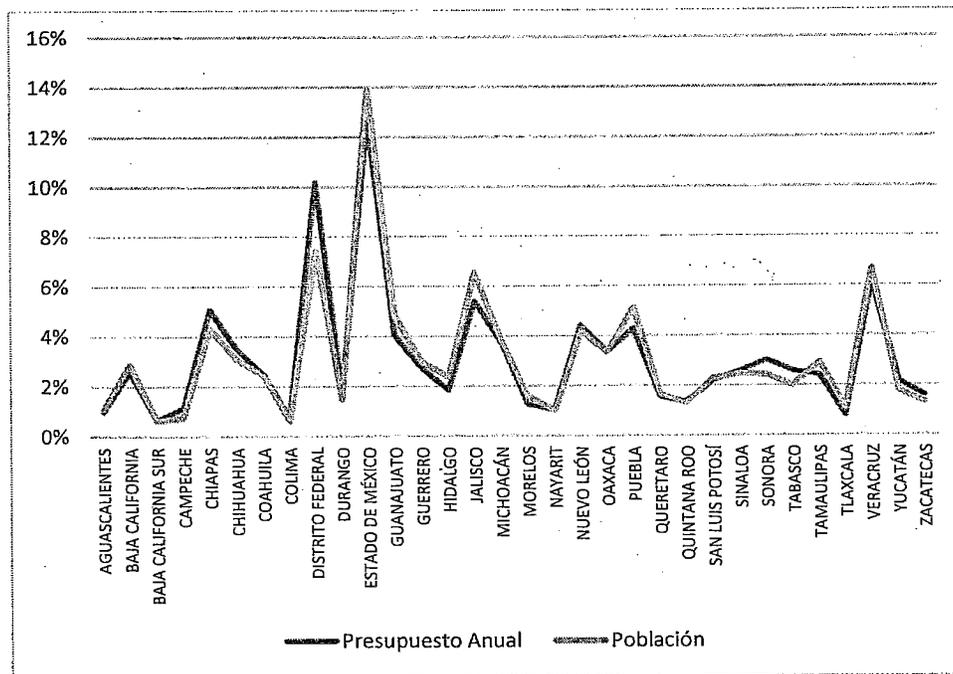
## ANEXO 2. CONSIDERACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO SOLIDARIO

Para tener una idea aproximada del monto presupuestal que cada una de las entidades federativas podría aportar de manera voluntaria al Ingreso Ciudadano Universal (ICU), puede tomarse como referencia alguna de las siguientes medidas:

### 1) Presupuesto Anual Estatal per cápita.

Cada una de las entidades federativas determina su propio presupuesto de egresos anual con base en sus propias características (población total, población en situación de pobreza, monto de recursos federales recibidos, endeudamiento, etc.) y sus propias prioridades programáticas. De estos factores, en México existe una fuerte correlación entre el monto presupuestal que cada estado determina, con la población total que habita en su territorio. Es decir, aquellas entidades que cuentan con mayor población, cuentan también con un mayor monto de recursos a utilizar en sus presupuestos anuales.

Gráfica 1. Relación porcentual entre presupuesto asignado y población total (2014)



Fuente: Elaboración propia con la información de las cifras oficiales del Decreto de Presupuesto de Egresos 2014 de cada entidad federativa, que fueron publicados en su Diario (o Periódico) Oficial. Los datos de población pertenecen a las proyecciones de CONAPO para el mismo año considerado.

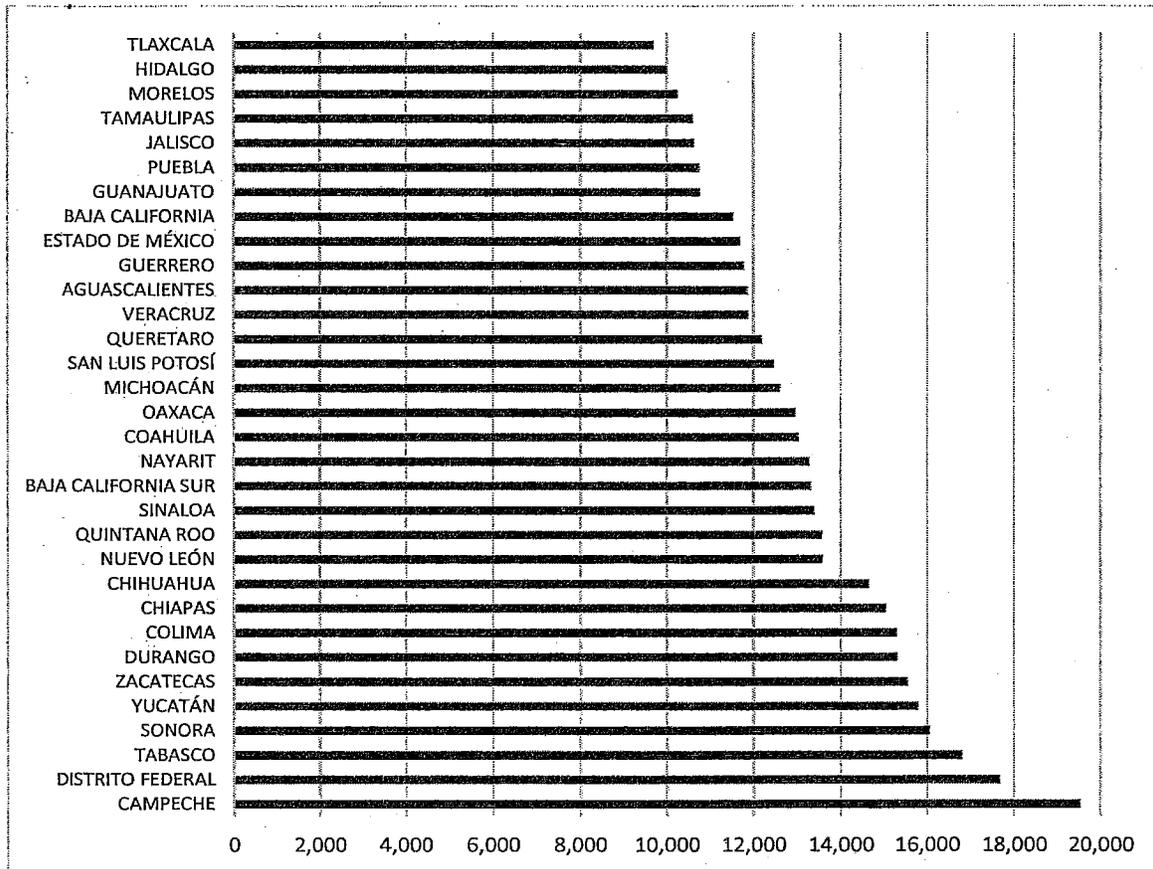
Tomando como base esta premisa, es posible establecer que el presupuesto anual per cápita<sup>129</sup> proporciona una medida aceptable para determinar la magnitud aproximada en que cada una de las entidades federativas podría aportar al programa de Ingreso Ciudadano Universal (ICU). Esto es, los estados que registran un mayor presupuesto per cápita, poseen la capacidad potencial de aportar un mayor monto de recursos solidarios al ICU.

Con base en datos de presupuesto y población por entidad federativa para el año 2014, los Estados con mayores recursos presupuestales per cápita fueron Campeche, Distrito Federal, Tabasco y Sonora (sobre los 16,000 pesos anuales por persona). Mientras que los Estados de Tlaxcala, Hidalgo, Morelos, Tamaulipas, Jalisco, Puebla y Guanajuato son los que registraron menores recursos presupuestales per cápita (por debajo de los 10,000 pesos anuales).

---

<sup>129</sup> El Presupuesto Anual per cápita se ha calculado mediante la fórmula siguiente:  
$$\frac{\text{Presupuesto de Egresos Anual de la entidad en el año "n"}}{\text{Población total de la entidad federativa en el año "n"}}$$

**Gráfica 2. Presupuesto Per Cápita por Entidad Federativa (2014)**



Fuente: Elaboración propia con la información de las cifras oficiales del Decreto de Presupuesto de Egresos 2014 de cada entidad federativa publicados en su Diario (o Periódico) Oficial. Los datos de población pertenecen a las proyecciones de CONAPO para el mismo año considerado.

**2) Presupuesto Anual Estatal de Desarrollo Social per cápita.**

Otra medida que podría utilizarse para definir los aportes estatales al programa de Ingreso Ciudadano Universal es el presupuesto asignado a Desarrollo Social per cápita.<sup>130</sup>

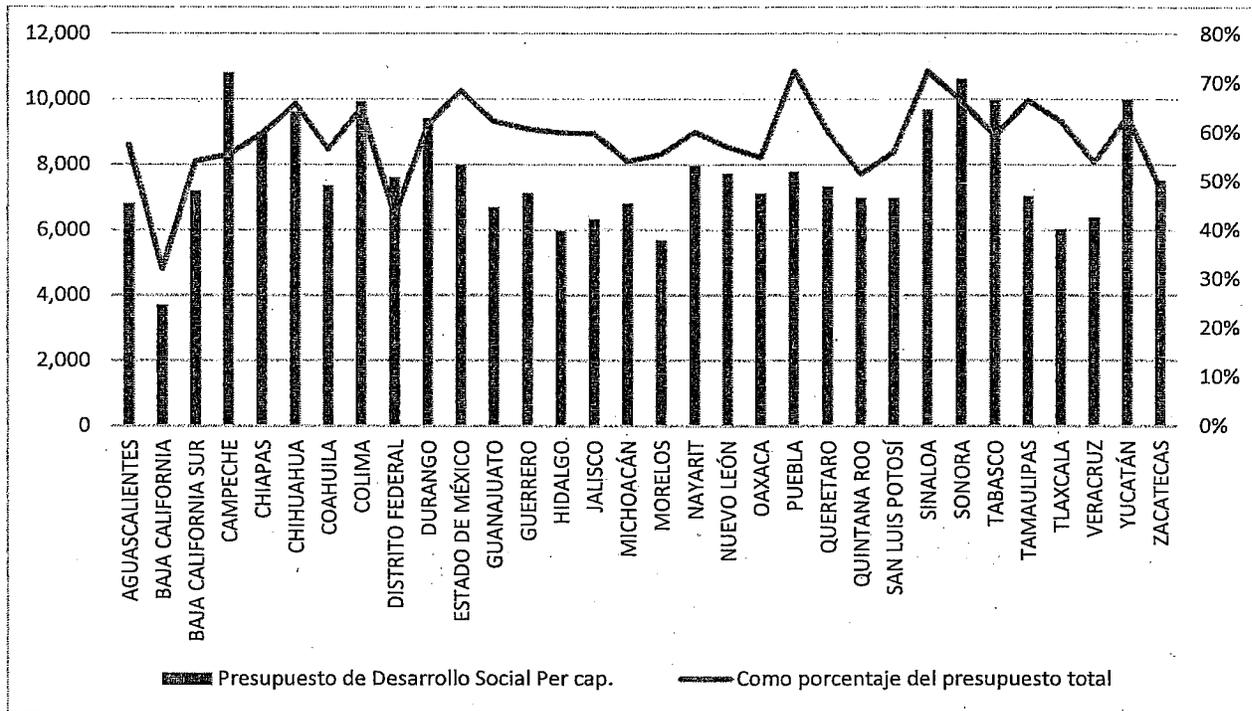
De acuerdo con la revisión realizada a los presupuestos de las Entidades Federativas, el mayor gasto social per cápita, lo realizan los Estados de Campeche, Sonora, Yucatán, Tabasco, Colima, Sinaloa, Chihuahua, Durango y Chiapas. Aunque en proporción al presupuesto de egresos, son Puebla, Sinaloa y el Estado

<sup>130</sup> El Presupuesto de Desarrollo Social per cápita se ha calculado mediante la fórmula siguiente:  

$$\frac{\text{Presupuesto de Desarrollo Social de la entidad en el año "n"}}{\text{Población total de la entidad federativa en el año "n"}}$$

de México, las entidades que destinan mayores porcentajes (68 – 72%) al gasto social<sup>131</sup>.

Gráfica 3. Presupuesto Desarrollo Social Per Cápita (2014)



Fuente: Elaboración propia con la información de las cifras oficiales del Decreto de Presupuesto de Egresos 2014 de cada entidad federativa, publicados en su Diario (o Periódico) Oficial. Los datos de población pertenecen a las proyecciones de CONAPO para el mismo año considerado.

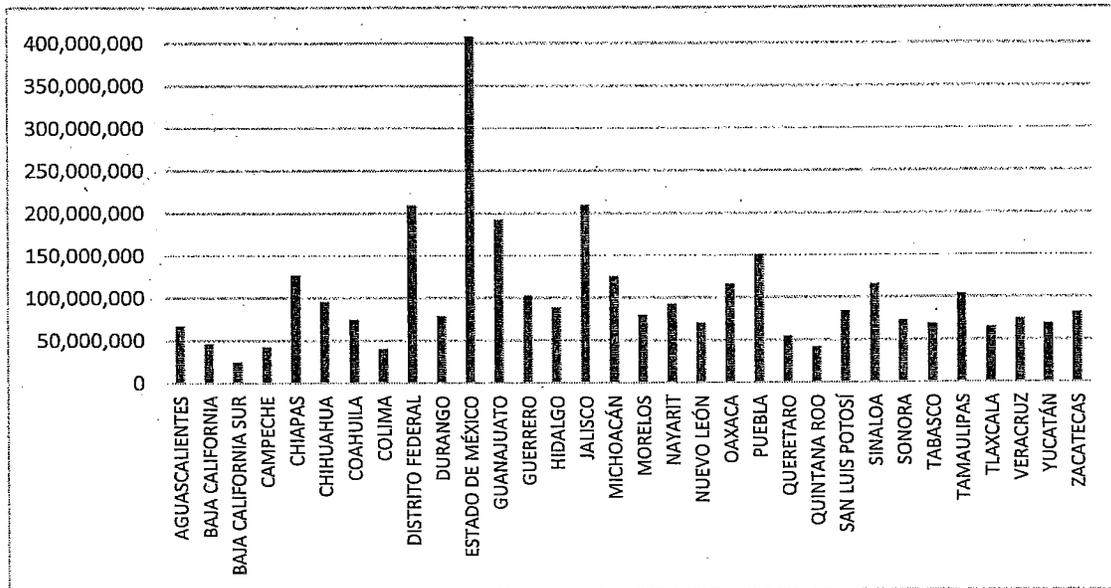
### 3) Presupuesto designado para las delegaciones estatales de Sedesol

Un criterio adicional que podría ser empleado para definir las asignaciones presupuestales que cada entidad federativa puede aportar de manera potencial al programa de Ingreso Ciudadano Universal (ICU), es el monto de recursos que se destina por parte de la Secretaría de Desarrollo Social a sus delegaciones estatales en la República Mexicana.

<sup>131</sup> Entendido este como el rubro denominado “Clasificación funcional del Gasto” que incluyen las Entidades Federativas en sus Leyes de Presupuesto de Egresos, que puede incluir protección ambiental, vivienda y servicios a la comunidad, salud, recreación y cultura, educación, protección social, entre otros.

Este aspecto aporta una visión un tanto distinta a las anteriores, pero refleja cuáles son aquellas entidades que de acuerdo a la estrategia del Gobierno Federal, requieren de una mayor cantidad de recursos para implementar los diversos programas sociales con que cuenta la dependencia.

Gráfica 4. Distribución de Recursos a las Delegaciones Estatales de SEDESOL (2014).



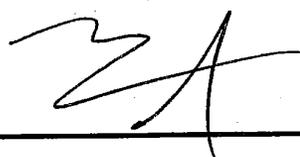
Fuente: Elaboración propia con base en Presupuesto SEDESOL 2014. Disponible en [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/20/r20\\_reurgfpp.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/20/r20_reurgfpp.pdf)

Resulta claro que el Estado de México es la entidad que, por mucho, recibe una mayor cantidad de recursos en su delegación de SEDESOL, y por lo tanto podría llevar a cabo una mayor aportación al ICU. En esa misma línea pero en una cantidad menor, podrían hacerlo entidades como el Distrito Federal y Jalisco. Y finalmente, estados como Baja California Sur, Quintana Roo y Colima, por ejemplo, serían los que tendrían menor capacidad presupuestal para llevar a cabo aportaciones al ICU, toda vez que son los que reciben menos recursos.

Es necesario matizar, sin embargo, que el monto presupuestal señalado para las Delegaciones de SEDESOL, es muy inferior al de los dos rubros señalados con anterioridad.

Dip. Araceli, Damiano Gonzalez

MORENA

NOMBRE	FIRMA
Ernestina Godoy Ramos	
Jesus Emilian Alvarez Lopez	

**Presidencia del diputado  
José de Jesús Zambrano Grijalva**

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva: Gracias, diputada Damián. Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen.**

**El diputado Jesús Emiliano Álvarez López** (desde la curul): Presidente.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** Sonido en la curul del diputado Emiliano Álvarez, por favor. Permítame, diputada. Sí, diputado. Sonido ahí en la curul del diputado Álvarez.

**El diputado Jesús Emiliano Álvarez López** (desde la curul): Solo para felicitar a la diputada Damián y pedirle que me deje suscribir su iniciativa, tan importante que durante mucho tiempo hemos tratado de impulsar.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** La diputada Damián manifiesta su aceptación y entonces está a disposición aquí para quienes quieran suscribir. Gracias, diputado.

---

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS

---

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** Y tiene ahora la palabra, por cinco minutos, la diputada Cecilia Guadalupe Soto González, del Grupo Parlamentario del PRD, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**La diputada Cecilia Guadalupe Soto González:** Gracias, señor presidente. Estimados colegas, diputados y diputadas, así como ciudadanos que nos siguen desde el Canal del Congreso. Una de las enseñanzas más importantes y valiosas que hemos tenido en la reforma a nuestro sistema judicial es que cuando se obliga al sistema judicial a pagar o remediar los errores cometidos, estos errores disminuyen en número y el sistema judicial va realmente mejorando. Es por eso que presento una iniciativa al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la indemnización en caso de error judicial en la prisión preventiva.

Actualmente existe una laguna en nuestro sistema jurídico nacional, en lo que toca a la procuración y administración de justicia en materia penal sobre las consecuencias derivadas del error cometido por autoridad judicial en el caso de la prisión preventiva; ya que no existe la norma constitucional y legal que reconozca y determine la indemnización correspondiente cuando se incurra en omisión de la autoridad jurisdiccional, la cual debe ser evaluable económicamente y ser puesta a disposición por toda aquella persona que, encontrándose en esta situación, hayan sido vulnerados sus derechos. Pero sobre todo, que haya sido privada de su libertad sin razón jurídica y motivada por la comisión de un error judicial por parte del juzgador.

Al hablar de la procedencia de la prisión preventiva, se debe constatar previamente en la constitucionalidad de la orden de aprehensión. Esto quiere decir que, además de reunir los requisitos que marca el artículo 16 de nuestra ley fundamental, debe también supeditarse a las condiciones exigidas por el artículo 18, en el sentido de que solo puede aprehenderse a un sujeto cuando el delito que se le imputa sea sancionado con pena corporal, cuando así lo ha referido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nuestro sistema de justicia ha fincado como una de sus bases fundamentales la presunción de inocencia y el debido proceso legal, como parte del entramado de garantías de seguridad jurídica que operan a favor de las personas imputadas, las cuales se han desarrollado en los últimos años de manera más clara a partir de las reformas de 2008 a nuestro sistema de justicia y que en fechas recientes forman parte del Código Nacional de Procedimientos Penales, que en su artículo 113 desarrolla, entre otros, que el imputado tendrá los siguientes derechos.

1o. A ser considerado y tratado como inocente hasta que se demuestre su responsabilidad.

10o. A ser juzgado en audiencia por un tribunal de enjuiciamiento antes de cuatro meses, si se tratara de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión. Y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa.

13o. A ser presentado ante el Ministerio Público o ante el juez de control, según el caso, inmediatamente después de ser detenido o aprehendido. A obtener su libertad en el caso de que haya sido detenido cuando no se ordene la prisión preventiva u otra medida cautelar. Y a mayor abunda-

miento también establece con mayor contundencia sobre el tema que nos ocupa.

Artículo 165, Aplicación de la prisión preventiva, solo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. La prisión preventiva será ordenada conforme a los términos y a las condiciones de este Código. No podrá exceder de un año salvo que su prolongación se deba al ejercicio o el derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

Sin embargo, aunque en sentido estricto la prisión preventiva es una contradicción al principio de presunción de inocencia, como lo establece el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental, ya que se priva a una persona de un bien jurídico como lo es el de la libertad, sin saber aún si es o no responsable del delito que se le imputa, ésta tiene por objeto asegurar con las garantías expuestas en el código antes referido, la presencia del procesado en el juicio, evitando que se fugue ante la inminente amenaza de la aplicación de la privación de la libertad.

Pero, qué pasa cuando en esta etapa procesal las obligaciones constitucionales y legales del juzgador no se cumplen a cabalidad, atendiendo el concepto de la responsabilidad patrimonial del Estado, derivada de un error judicial. Se tiene que el mismo es definido como la obligación que tiene el Estado de indemnizar a las personas por los daos y perjuicios que les haya causado.

Los números que presenta, México evalúa con respecto al tema de prisión preventiva, nos hablan de una gran situación de injusticia. En su estudio, La cárcel en México para qué, se demuestra que en 2013, 41.3 por ciento de los presos eran legalmente inocentes, o sea no habían sido sentenciados.

Coincidimos en señalar, como lo hace el escritor Gabriel Zaid, que estar preso siendo inocente es humillante para el preso, su mujer y sus hijos, es deprimente, es destructivo, desprestigia. A esto hay que añadir el costo de la producción perdida, el pago de extorsiones a las autoridades abusivas y a los internos abusivos. Si la sentencia condenatoria busca la reinserción social del sentenciado, la no sentencia logra su inserción en el infierno de la sociedad carcelaria.

Es por ello, compañeros, que con fundamento en el artículo 71, fracción II y 135 de la Constitución y de los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, 78 del Reglamento de esta Cámara, la suscrita integrante del Grupo Parlamentario del PRD, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue

Artículo 18. Solo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. Tendrá derecho a indemnización conforme lo disponga la ley quien sea privado de su libertad sin causa justificada o si se exceden los límites fijados por la ley para la prisión preventiva.

El sitio de ésta, la prisión preventiva, será distinto del que se destinare para la exclusión de las penas y estarán completamente separados. Es cuanto, presidente.

«Iniciativa que reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Cecilia Guadalupe Soto González, del Grupo Parlamentario del PRD

### Planteamiento del problema

Actualmente existe una laguna en nuestro sistema jurídico nacional, en particular, en lo que toca a la procuración y administración de justicia en materia penal, sobre las consecuencias derivadas del error cometido por autoridad judicial, en el caso de la prisión preventiva, ya que no existe la norma constitucional y legal que reconozca y determine la indemnización correspondiente cuando se incurre en omisión de la autoridad jurisdiccional, la cual debe ser evaluable económicamente y ser puesta a disposición por toda aquella persona que encontrándose en esta situación, hayan sido vulnerados sus derechos, pero sobretodo, que haya sido privada de su libertad, sin razón jurídica y motivada por la comisión de un error judicial por parte del juzgador.

### Argumentos

El artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su primera parte que:

“Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva.”

Tal disposición constitucional se encuentra en estrecha vinculación jurídica con la segunda parte del artículo 16 de la propia Constitución, que hace factible la orden judicial de aprehensión o detención sólo cuando se trate de un delito que se castigue con pena corporal.

La aprehensión o detención de una persona es el acto que origina la privación de su libertad. Una privación que se manifiesta en un estado o situación que se prolonga en el tiempo, bien durante el proceso penal propiamente dicho, o bien hasta la compurgación de la pena corporal impuesta por sentencia ejecutoriada.

En el primer caso, el estado o situación privados de la libertad personal se traduce en la prisión preventiva, la cual obedece, no porque se haya estimado a una persona como penalmente responsable de la perpetración de un delito, sino a la orden judicial de aprehensión o al hecho de que el detenido quede a disposición de la autoridad judicial, o haya de por medio un auto de formal prisión que, como condición *sine qua non* de todo juicio penal, prevé el artículo 19 constitucional.

Se podría afirmar que la prisión preventiva comienza desde que la persona detenida o aprehendida queda a disposición del juez, por ende se puede afirmar que la prisión preventiva comprende dos periodos 1) aquél momento en el que el sujeto queda a disposición de la autoridad judicial, bien sea por virtud de una orden de aprehensión o de su consignación por el Ministerio Público y que abarca hasta el auto de formal prisión o el de libertad por falta de méritos y 2) el que comienza después del auto de formal prisión hasta que se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio motivado por la comisión del delito que se trate.

Esto quiere decir, en síntesis, que los dos periodos arriba descritos, se manifiesta en la privación de la libertad que sufre el sujeto desde que es aprehendido por mandato del juez o puesto a disposición de él, hasta que recae la sentencia ejecutoria en el proceso respectivo.

Al hablar de la procedencia de la prisión preventiva se debe constatar previamente la constitucionalidad de la orden de aprehensión, esto quiere decir, que además de reunir los requisitos que marca el artículo 16 de nuestra ley fundamental, debe también supeditarse a las condiciones exigidas por su artículo 18, en el sentido de que, sólo puede

aprehenderse a un sujeto, cuando el delito que se le imputa sea sancionado con pena corporal, como así lo ha referido la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nuestro sistema de justicia ha fincado como una de sus bases fundamentales la presunción de inocencia y el debido proceso legal, como parte del entramado de garantías de seguridad jurídica que operan a favor de las personas imputadas, las cuáles se han desarrollado en los últimos años de manera más clara a partir de las reformas de 2008 a nuestro sistema de justicia y que en fechas recientes forman parte del Código Nacional de Procedimientos Penales que en su artículo 113 desarrolla entre otros que:

**“El imputado tendrá los siguientes derechos:**

**I.** A ser considerado y tratado como inocente hasta que se demuestre su responsabilidad;

**X.** A ser juzgado en audiencia por un tribunal de enjuiciamiento, antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

**XIII.** A ser presentado ante el Ministerio Público o ante el juez de control, según el caso, inmediatamente después de ser detenido o aprehendido;

**XVII.** A obtener su libertad en el caso de que haya sido detenido, cuando no se ordene la prisión preventiva, u otra medida cautelar restrictiva de su libertad;”

Y a mayor abundamiento también establece con mayor contundencia sobre el tema que nos ocupa:

**“Artículo 165. Aplicación de la prisión preventiva**

Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. La prisión preventiva será ordenada conforme a los términos y las condiciones de este código.

La prisión preventiva no podrá exceder de un año, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obs-  
te para imponer otras medidas cautelares.”

Sin embargo, aunque en estricto sentido, la prisión preventiva, es una contradicción al principio de presunción de inocencia, como lo establece el artículo 14 de nuestra ley fundamental, ya que se priva a una persona de un bien jurídico como lo es el de la libertad, sin saber aún si es o no responsable del delito que se le imputa, ésta tiene por objeto asegurar con las garantías expuestas en el código antes referido, la presencia del procesado en el juicio, evitando que se fugue ante la inminente amenaza de la aplicación de la privación de su libertad, que mediante una sentencia que probablemente sea condenatoria, sólo prolongará la privación de su libertad en el tiempo.

Pero ¿qué pasa cuando en esta etapa procesal las obligaciones constitucionales y legales del juzgador no se cumplen a cabalidad?

Atendiendo al concepto de la responsabilidad patrimonial del estado derivada de un error judicial, se tiene que el mismo es definido como la obligación que tiene el estado de indemnizar a las personas por los daños y perjuicios que se les haya causado por una determinación o sentencia judicial dictada erróneamente.

Aunque existen antecedentes en la legislación penal del siglo pasado, en el llamado Código Martínez de Castro que estuvo vigente hasta 1929, la figura de responsabilidad patrimonial del estado derivada del funcionamiento irregular del sistema de justicia penal, no se desarrolló posteriormente y mucho menos en lo que toca al tema de las indemnizaciones a que haya lugar.

Según autores como el doctor Héctor Fix-Zamudio, nuestro ordenamiento jurídico permaneció durante largo tiempo al margen de la evolución de la figura de responsabilidad patrimonial del estado, y sólo hasta 1994 para aceptarla pero solamente referida a la materia administrativa, dejando de lado al legislador y al juzgador, y dejando de responder por aquellos actos de naturaleza legislativa o judicial, y de manera específica la materia penal.

Los números que presenta México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, *La cárcel en México: ¿Para qué?*, demuestran que en 2013, casi la mitad de los reclusos (41.3 por ciento) eran legalmente inocentes, o sea que no habían sido sentenciados. Destacan los estados de Aguascalientes, Jalisco, San Luis Potosí, Oaxaca y Tabasco, cuyos porcentajes van de 76.5 a 94.5 por ciento en prisiones de fuero federal.

Coincidimos en señalar como lo hace el escritor Gabriel Zaid que: “Estar preso, siendo inocente, es humillante para el preso, su mujer y sus hijos; es deprimente; es destructivo; desprestigia. A esto hay que añadir el costo de la producción perdida y el pago de extorsiones a las autoridades abusivas y a los internos abusivos. Si la sentencia condenatoria busca la “reinserción social del sentenciado”, la no sentencia logra su inserción en el infierno de la sociedad carcelaria”.

La sobrepoblación es la consecuencia más palpable de todo esto, un fenómeno que se ha agravado en los últimos años, ya que se calcula que se tiene alrededor de un cuarto de millón o más de reclusos, que purgan una sentencia o no, en centros de reclusión que tienen una capacidad instalada para aproximadamente 200 mil reclusos. Cabe hacer mención que en tres reclusorios preventivos de la Ciudad de México, que debería tener aproximadamente lugar para 15 mil reclusos, se contaban más de 35 mil; con estos datos se hace más evidente la necesidad de un cambio drástico en la utilización excesiva de esta medida cautelar.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, dice que “la detención preventiva debe ser la excepción y no la regla”, y aporta una serie de recomendaciones. Entre las cuales destaca, en atención al debido proceso legal y a la presunción de inocencia, como derechos humanos fundamentales de los procesados, que el detenido pueda recibir una compensación, si el juez lo declara inocente.

Frente a este contexto, en el que miles de personas se ven injustamente involucradas en procesos penales, atendiendo a estas recomendaciones y a otras prácticas internacionales, por la persistencia de esta laguna jurídica, a nombre del Grupo Parlamentario del PRD someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa, a efecto de poner al día, tanto nuestra ley fundamental como los ordenamientos legales correspondientes, mediante el reconocimiento jurídico de esta figura dentro de nuestro sistema de justicia penal, con el propósito de que las personas que indebidamente hayan sufrido de la prisión preventiva sin causa justificada por el juzgador, tengan el derecho de recibir por parte del estado o de un agente del estado, como lo es el Poder Judicial de la Federación, la correspondiente indemnización, que sea evaluable en términos económicos e individualizada a persona o grupo de personas en las leyes correspondientes.

### Fundamento Legal

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la suscrita, diputada Cecilia Guadalupe Soto González, integrante del Grupo Parlamentario del PRD, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Único.** Se reforma el primer párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 18.** Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. **Tendrá derecho a indemnización, conforme lo disponga la ley, quién sea privado de su libertad sin causa justificada o si se excede los límites fijados por la ley para la prisión preventiva.** El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

...

...

...

...

...

...

...

...

### 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 contará con un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente decre-

to, con el fin de realizar las adecuaciones necesarias a las leyes correspondientes en la materia.

**Tercero.** Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan lo dispuesto en el presente decreto.

**Cuarto.** Se aplicarán los beneficios de la indemnización a la que se refiere el presente decreto a partir de la entrada en vigor de las reformas legales correspondientes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2016.— Diputada Cecilia Soto González (rúbrica).»

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva: Gracias, diputada Soto. Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen.**



LXIII LEGISLATURA