

APÉNDICE III

CONTINUACIÓN DEL APÉNDICE II DE LA SESIÓN 30 DEL 29 DE ABRIL DE 2016

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Ximena Tamariz García, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, Ximena Tamariz García (PAN), diputada de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad a lo dispuesto en los artículos 6 numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa de reforma el artículo 61, y sus fracciones I y II, así como el artículo 64, y sus fracciones II y II Bis. Se adiciona el capítulo V Bis y se reforman los artículos 111, en su fracción segunda, y el artículo 112 en su fracción tercera, y el artículo 113.

Exposición de Motivos

Según la Organización Mundial de la Salud, la lactancia materna es la forma más adecuada y natural de aportar a los niños pequeños de los nutrientes necesarios para su crecimiento, desarrollo nutricional, inmunológico y emocional, además de proteger al bebé de enfermedades infecciones y crónicas, sin dejar atrás la creación del fuerte lazo afectivo entre la madre y el recién nacido.

La leche materna es el primer alimento natural de los niños y proporciona toda la energía y los nutrientes que necesitan durante sus primeros meses de vida. La Organización Mundial de la Salud sugiere lactancia materna exclusiva durante los primeros 6 meses de vida del bebé, y el mantenimiento hasta los 2 años de vida o más.

Según la Organización Mundial de la Salud, la lactancia materna tiene una infinidad de beneficios, entre ellos están la protección contra del síndrome de muerte súbita del lactante y en general contra la mortalidad infantil, el acelerado crecimiento del cerebro de los bebés es otro de los principales beneficios de lactancia materna, así como la mayor facilidad de digestión en comparación con la alimentación en polvo, la contribución a un desarrollo maxilofacial óptimo, la disminución de la mortalidad infantil por enferme-

dades de la infancia, como la diarrea o neumonía, así como el estar exento de manipulaciones y de contaminación por gérmenes al poder fluir la leche directamente del pezón a la boca del bebé.

La lactancia materna también contribuye a la salud de la madre, en la rápida reducción del útero o matriz, la pérdida del peso ganado durante el embarazo, ya que la grasa acumulada se utiliza como energía para la producción de leche, disminuye el riesgo de cáncer ovárico y mamario, además de los efectos psicológicos y emocionales positivos en madre e hijo.

Según estudios de la Organización Mundial de la Salud, los adultos que recibieron lactancia materna en la infancia, suelen tener menor tensión arterial y menores concentraciones de colesterol, así como menores tasas de sobrepeso, obesidad y diabetes.

La lactancia materna es una de las formas más eficaces de asegurar la salud y la supervivencia de los niños. Combinada con la alimentación complementaria, la lactancia materna óptima previene la malnutrición y puede salvar la vida a cerca de un millón de niños anualmente, según datos de la Organización Mundial de la Salud, OMS.

Gracias a pruebas realizadas por la Organización Mundial de la Salud sobre las ventajas sanitarias de la lactancia materna, en los últimos decenios, la OMS puede afirmar con seguridad que la lactancia materna reduce la mortalidad infantil, y trae beneficios que llegan hasta la edad adulta, como los anteriormente mencionados.

En México a lo largo de los años, el periodo de lactancia materna ha estado disminuyendo, actualmente, según la Organización Mundial de la Salud, el promedio de lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida del bebé es de 14.4 por ciento, colocando a México en el penúltimo lugar de Latinoamérica en este rubro.

Según la Organización Panamericana de la Salud, podrían evitarse cerca de 20 por ciento de las defunciones neonatales, si se comenzara a amamantar a todos los recién nacidos durante la primera hora de vida.

A fin de mejorar los servicios a la población materno-infantil; tomando en cuenta los beneficios de salud anteriormente mencionados, tanto para el bebé como para la madre, y las investigaciones sobre el tema que demuestra que la lactancia materna es esencial en el desarrollo cognitivo del recién nacido, es importante legislar con el objetivo de empoderar la lactancia materna en México, y de ésta forma fortalecer el apoyo de las autoridades nacionales hacia las madres. Algunos de los problemas que acontecen en las madres mexicanas actualmente, es la falta de apoyos para instaurar y mantener un amamantamiento apropiado, un asesoramiento y apoyo adecuados en materia de lactancia materna es esencial para que las madres y las familias inicien con prácticas óptimas de amamantamiento.

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración de la honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 61, y sus fracciones I y II, así como el artículo 64, y sus fracciones II y II Bis. Se adiciona el capítulo V Bis y se reforman los artículos 111, en su fracción segunda, 112 en su fracción tercera, y el artículo 113, de la Ley General de Salud.

Título Tercero

Prestación de los Servicios de Salud

Capítulo V

Atención Materno-Infantil

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

1. 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, el puerperio y **la lactancia**, incluyendo la atención psicológica que requiera.

...

II. La atención del niño y la vigilancia de su crecimiento, desarrollo integral, incluyendo la promoción de la lactancia materna, 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.

Artículo 64. En la organización y operación de los servicios de salud destinados a la atención materno-infantil, las autoridades sanitarias competentes establecerán:

I. ...

II. Acciones de protección, promoción, orientación y vigilancia institucional, 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, en su caso, la ayuda alimentaria directa tendiente a mejorar el estado nutricional del grupo materno infantil, además de impulsar, la instalación de lactarios en los centros de trabajo de los sectores público y privado.

II. Bis. **Fomentar** la creación de bancos de leche humana en los establecimientos de salud que cuenten con servicios neonatales.

III. ...

IV. ...

Capítulo V Bis

Comité Nacional de Lactancia Materna

Artículo 66 Bis. En el marco de las políticas nacionales de salud, se establece la lactancia materna como prioridad dentro de la atención integral de la mujer y la niñez.

Artículo 66 Bis II. Se crea el Comité Nacional de Lactancia Materna, que tendrá por objeto la promoción, orientación, soporte y protección de la lactancia materna, con el fin de coadyuvar a mejorar el estado nutricional de los recién nacidos y a reducir las tasas de mortalidad de los menores de 5 años, causados por la lactancia artificial. Así como proteger y evaluar los programas y proyectos, de lactancia materna, a los que se refiere la presente ley.

Artículo 66 Bis III. El Comité Nacional de Lactancia Materna, estará integrado por el Secretario de Salud,

quien lo presidirá, quien en sus funciones puede determinar, de entre las subsecretarías y diferentes direcciones que la componen, cuáles de ellas coadyuvarán con el cumplimiento de las obligaciones derivadas del cargo de presidente.

Artículo 66 Bis IV. El Comité Nacional de Lactancia Materna tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proponer políticas públicas, lineamientos y procedimientos específicos en la materia, así como adecuaciones necesarias a la legislación vigente, a fin de garantizar la práctica de la lactancia materna.

II. Promover, proteger y fomentar la lactancia materna, de manera exclusiva hasta los seis meses de edad y de forma complementaria hasta los dos años.

III. Brindar servicios de orientación y capacitación a madres, niñas y niños.

IV. Dar asesoría a los trabajadores del sector público y privado, sobre los derechos y deberes de la organización empleadora o patrón y empleados, en relación con el apoyo que deber ser ofrecido a las familias, para fomentar la lactancia materna.

V. Establecer campañas permanentes de fomento a la Práctica de la Lactancia Materna.

VI. Vigilar que la alimentación con sucedáneos de la leche materna, no sea promovida por personal médico ni por trabajadores del sector público y privado.

VII. Fomentar la creación de organizaciones civiles, juntas directivas o comunidades que se dediquen a promover y proteger la lactancia materna.

VIII. Definir el reglamento del Comité, que abarca tanto como la frecuencia de las votaciones así como las votaciones, y sus miembros, y

IX. Velar por el cumplimiento y aplicación de la presente ley.

Título Séptimo Promoción de la Salud

Capítulo I Disposiciones Comunes

Artículo 111. La promoción de la salud comprende:

I. Educación para la salud.

II. Lactancia materna, nutrición, orientación alimentaria y activación física.

III. ...

IV. ...

V. ...

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

III. Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de lactancia materna, nutrición, alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, activación física para la salud, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, riesgos de automedicación, prevención de farmacodependencia, salud ocupacional, salud visual, salud auditiva,, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, donación de órganos, tejidos y células con fines terapéuticos, prevención de la discapacidad y rehabilitación de las personas con discapacidad y detección oportuna de enfermedades.

Transitorios

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

Segundo. El Comité expedirá su Reglamento Interno en un término no mayor de 60 días contados a partir de la fecha de publicación del presente.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2016.— Diputada Ximena Tamariz García (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen.

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

«Iniciativa que reforma el artículo 148 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo de la diputada Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78, 285 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que adiciona el numeral 3 al artículo 148 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en materia de requisitos para el nombramiento de secretarios técnicos.

Exposición de Motivos

Las labores que realizan las comisiones legislativas son trascendentales para el trabajo de la Cámara de Diputados, pues aquí se preparan, analizan y estudian todas las propuestas para llevarlas al pleno; es decir, las actividades que se realizan en las comisiones, son los elementos que dan soporte a la labor del Congreso.

Las principales funciones de las comisiones son el estudio, análisis, investigación y redacción de las leyes y ordenamientos que posteriormente conformarán el debate legislativo. Y para esto se requiere un cuerpo técnico preparado y capaz que facilite información, datos, estudios y análisis.

Los secretarios técnicos en cada comisión son la columna vertebral de estos órganos parlamentarios, ya que además de las funciones de asesoría para la construcción del marco jurídico y la coordinación del personal adscrito, también se encargan de la ejecución de los acuerdos, preparan las actas correspondientes y las comunicaciones necesarias.

Según el artículo 151, numeral 2, sus tareas y atribuciones son

- I. Coordinar los trabajos de la comisión o comité, bajo la dirección del presidente de la junta directiva;
- II. Desarrollar el análisis y las investigaciones correspondientes para el desahogo de los asuntos turnados a la comisión o comité;

III. Elaborar las actas de las reuniones;

IV. Llevar el registro de los integrantes y del estado que guarden los asuntos turnados a la comisión o comité;

V. Asistir a la junta directiva de la comisión o comité en la planeación y organización de sus actividades, así como formular las convocatorias de las reuniones, órdenes del día, informes, memorias y publicaciones;

VI. Llevar el archivo de la comisión, con el apoyo y articulación de los servicios a la sesión, a las comisiones y el archivo;

VII. Dirigir los trabajos de los asesores y del personal administrativo de apoyo a la junta directiva, y

VIII. Atender y dar cumplimiento a los acuerdos de la junta directiva y del pleno de las comisiones y comités.

Pese a la relevancia del papel de los secretarios técnicos para el desarrollo del trabajo legislativo, fue precisamente hace casi un año, cuando el 25 de marzo de 2015 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó el numeral 1 del artículo 148, la fracción XV del artículo 150 y la fracción VIII del artículo 151 y se adicionó un numeral 2 al artículo 151 del Reglamento de la Cámara de Diputados, para de esta forma agregar las atribuciones descritas.

El objetivo de dicha reforma, además de agregar las atribuciones y tareas del Secretario Técnico, fue establecer de manera expresa un procedimiento de nombramiento, ratificación y los requisitos que debe cumplir quien desempeñe dicha función; para ello, según lo relatado por el dictamen que se aprobó: “se retomó de manera íntegra el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, de mayo de 2000, en lo que corresponde al artículo 67, por considerar que es el documento que de manera completa establece lo que se pretende elevar a rango reglamentario; sobre todo porque aunque dichas atribuciones se encuentran contenidas en el estatuto en comento, este solamente obliga a los miembros del servicio de carrera de la Cámara de Diputados y no a la generalidad”.

Pese al gran avance que significó esta reforma, ya que dio claridad al trabajo y facultades del Secretario técnico, quedó pendiente un desglose del perfil que debería cumplir, ya que como menciona el análisis realizado por el Centro de

Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, e incluido en el cuerpo del dictamen, “las comisiones son determinantes para el funcionamiento de las Cámaras y su labor no se reduce o la materia de formación de la legislación, ya que mediante las comisiones, las Cámaras ejercen todas sus facultades –control, jurisdiccional, administrativa, etcétera–. Por esa razón, de la operación eficiente y eficaz de estos órganos funcionales depende el buen funcionamiento de toda la Cámara. Es evidente que para garantizar el buen funcionamiento de las comisiones y en general de todos los órganos parlamentarios, es necesaria la conformación de órganos técnicos de apoyo con la experiencia y conocimiento suficientes en las materias de los asuntos que las comisiones deben analizar y resolver”.

Otro elemento por considerar es que el artículo 159 del Reglamento del Senado: menciona el perfil que debe reunir el secretario técnico, señalando que éste debe contar con título profesional, así como tener conocimientos y experiencia en las materias de competencia de la comisión o comité que corresponda. Además, obliga a que los secretarios técnicos de las Comisiones de Estudios Legislativos, de Justicia, de Puntos Constitucionales, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y Jurisdiccional deben ser licenciados en derecho, preferentemente con maestría o doctorado.

El análisis de los requisitos que debe cumplir el candidato a secretario técnico evidencia la necesidad de que cuente con experiencia y desde luego con una formación especializada en el ámbito de la comisión, a fin de que esté en condiciones de cumplir las funciones que el mismo Reglamento le asigna.

Tomando en consideración que el actual reglamento de la Cámara de Diputados únicamente señala genéricamente “el perfil del conocimiento requerido para cada tema”, es necesario dar una descripción más puntual y detallada para que de esta forma se incremente la calidad y perfil del Secretario técnico, que a su vez impactará en la eficacia del todo el trabajo en el Congreso de la Unión, sobre todo cuando los temas que se abordan son cada vez más complejos, específicos y técnicos.

Por ello resulta imprescindible que el secretario técnico tenga un perfil adecuado, con una formación profesional y experiencia en la materia, para que de esta forma pueda realizar sus actividades eficazmente.

Los tiempos actuales exigen contar con personal capacitado y preparado, las tareas legislativas no quedan exentas de tal exigencia, ya que la sociedad exige un parlamento más moderno, eficaz y apto para proponer soluciones los retos de México.

Por lo anterior someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que adiciona el numeral 3 al artículo 148 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en materia de requisitos para el nombramiento de secretarios técnicos

Único. Se **adiciona** el numeral 3 al artículo 148 del Reglamento de la Cámara de Diputados, para quedar como sigue:

Artículo 148.

1. y 2. ...

3. Los secretarios técnicos deben contar con cédula profesional con una antigüedad de tres años, preferentemente con estudios de posgrado; asimismo, deben tener conocimientos y experiencia en proceso legislativo y en las materias de competencia de la comisión o comité que corresponda.

Los secretarios técnicos de las Comisiones de Derechos Humanos; Gobernación; Justicia, Jurisdiccional, Puntos Constitucionales, y Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias deben ser licenciados en derecho.

Transitorios

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

Segundo. La presente disposición no será retroactiva a los nombramientos otorgados previos a su publicación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2016.— Diputada Alicia Guadalupe Gamboa Martínez (rúbrica).»

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

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que adiciona el artículo 60 Bis a la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, diputada a la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículos 6 numeral 1, fracción I, 77 y 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 60 Bis a la Ley General de Salud, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La participación ciudadana, implica acciones encaminadas a la construcción de la sociedad civil en su relación con el Estado, es un instrumento que permite la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones en conjunto con el gobierno generando una relación igualitaria que vela por el bien común e incrementa la capacidad de las personas de observar y mejorar las capacidades de las instancias gubernamentales.

El doctor Jorge Balbis, señala que la participación ciudadana se entiende como “toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta influir sobre las decisiones de la agenda pública”.¹

Con base en lo anterior y con la finalidad de consolidar esta interlocución, cabe señalar que una de las cinco metas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 20013 - 2018 (PND) es la promoción de un México incluyente² donde se promueva la participación social en las políticas públicas como un factor de cohesión y ciudadanía.

Asimismo, uno de los objetivos centrales de la política pública en salud, establecidos en el PND, es brindar servicios de salud eficientes, con calidad y seguridad para el paciente, para tales efectos existe el Sistema Integral de Calidad en Salud (Sicalidad) cuyo objetivo es vigilar la calidad técnica y la seguridad del paciente que brindan las instituciones de salud en todas sus instalaciones. Es a través de este sistema como se coordina, integra, apoya, promueve y di-

funde el avance en materia de calidad, tema de alta prioridad en la agenda del Sistema de Salud.

Programas como Sicalidad, están sustentados en el programa sectorial de salud 2013 -2018 donde se estipula, como deber del Estado, instrumentar las herramientas a su alcance para que la población acceda a una atención integral con calidad técnica e interpersonal, al tiempo que se avanzará en la mejora de la calidad en la atención, los procesos y la capacitación del personal de salud.³

Luego entonces, y con la finalidad de dar oportuno cumplimiento a lo establecido en el programa sectorial, la Dirección General de Calidad y Educación en Salud (DGCES) de la Secretaría de Salud, ha dotado de herramientas al programa Sicalidad como el aval ciudadano.

Desde el año 2001 el aval ciudadano, figura surgida en la Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud, es un canal de comunicación entre los usuarios y los servicios de salud, mediante el cual se plantean las necesidades percibidas por la comunidad y los recursos reales con los que cuenta el servicio de salud para satisfacerlas.

El aval ciudadano surge de la necesidad de responder a la pregunta: ¿cómo recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones de salud? Y fue así como se diseñó este mecanismo que faculta a ciertos grupos, organizaciones civiles y ciudadanos a título individual con representatividad social, prestigio y credibilidad entre la población, a visitar unidades de salud con la finalidad de avalar las acciones en favor del trato digno que en ellas se llevan a cabo, y garantizar que los informes emitidos por las instituciones de salud se apeguen a la realidad.

Los avales ciudadanos no son trabajadores del sector salud, son personas comprometidas con su sociedad, que dedican parte de su tiempo y esfuerzo de manera individual o grupal, comprobando la existencia de algunos avances o retrocesos en los servicios de salud y aportando sugerencias y opiniones para mejorarlos.

Desde 2001 hasta agosto de 2015, se han registrado e instalado 13, 944 avales ciudadanos dentro de 13, 835 unidades médicas de todos los sistemas del sector salud⁴ del país, de los cuales 10, 793 son unidades de la SSA.

Asimismo, las entidades que han logrado instalar en un 100% a los avales ciudadanos, a agosto de 2015, son Mi-

choacán e Hidalgo, así como la Ciudad de México en las instituciones de 1er. nivel, Sonora y Baja California Sur tienen el porcentaje más bajo con 53% y 51% respectivamente, el resto de las entidades federativas se encuentra entre un 90 y 66 por ciento de avance en la instalación de los avales ciudadanos.

Un punto a resaltar, es la notable participación de los ciudadanos que se han unido a este esfuerzo por mejorar los servicios de salud de nuestro país, ya que del total de avales ciudadanos registrados, 12,146 (87.11%) son personas que a título individual vigilan y realizan sus observaciones a las autoridades correspondientes de las instituciones de sus comunidades.

Durante estos casi 15 años de implementación del aval ciudadano, los resultados de los esfuerzos de la sociedad civil son palpables pero superables: más de 64,257 cartas compromiso atendidas de las 104,591 realizadas entre los avales ciudadanos y los directivos de las unidades médicas.

Las cartas compromiso son el principal instrumento con el que cuentan los avales para comprometer a las instituciones médicas a atender las solicitudes de los usuarios en los rubros de trato, información, tiempo de espera, medicamentos, confort, instalaciones y otros aspectos que permitan brindar un trato digno a los pacientes.

Sin lugar a dudas, el aval ciudadano ha mostrado que la recuperación de la confianza es apenas un punto de partida para la creación de espacios para el dialogo con la sociedad, el desarrollo de atención a la salud de mejor calidad y desarrollo de una etapa de servicios sensibles que respondan las inquietudes de la ciudadanía. Es mediante la mejora continua, la reducción de eventos adversos, así como la calidad percibida por los usuarios como mejoraremos la calidad técnica y la seguridad del paciente en la atención a la salud.

La Ley General de Salud en su capítulo IV, Usuarios de los Servicios de Salud y Participación de la Comunidad, establece los lineamientos y las acciones mediante los cuales la comunidad puede participar en el fortalecimiento y funcionamiento de los sistemas de salud. En los artículos 58, fracción V, y 60, de la mencionada ley, se concede acción popular para formular sugerencias para mejorar los servicios de salud y denunciar ante las autoridades sanitarias todo hecho, acto u omisión que represente un riesgo o daño a la salud.

Sin embargo, es indispensable reconocer y fortalecer a mecanismos como el Aval Ciudadano y dotarlo de las herramientas necesarias para mejorar los resultados que brinda, que sean equiparables a los importantes aportes que realiza a nuestro sistema de salud.

Pese a reconocerse en las Reglas de Operación del Programa Calidad en la Atención Médica, la figura del aval ciudadano debe ser fortalecida a fin de promover la atención inmediata a las demandas de la sociedad civil a través de los avales y mejorar los niveles de penetración del mecanismo en todas las entidades federativas así como mejorar los índices de evaluación de los avales ciudadanos.

Considerar las expectativas y la voz de los ciudadanos desarrollando acciones destinadas a mejorar la calidad con la que perciben los servicios que les brindan sus instituciones de salud contribuirá a que el ejercicio del derecho a la salud sea una realidad para todos los mexicanos y el derecho a la participación democrática se amplíe a una mayor expresión colectiva.

A través de la inclusión del aval ciudadano en la Ley General de Salud, la sociedad civil la participación de la población civil tendrá un mayor sustento de sus normas sobre los planteamientos y demandas que formula y el gobierno podrá observar una mayor eficiencia de los sistemas de salud, por lo que someto a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto que adiciona el artículo 60 Bis de la Ley General de Salud para incluir al Aval Ciudadano como parte de los mecanismos de participación de la comunidad para el mejoramiento del nivel de salud de la población

Único. Se adiciona el artículo 60 bis., de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 60 Bis. El Aval Ciudadano es un mecanismo de participación ciudadana que, a través de grupos organizados de la sociedad civil, centros e instituciones académicas o de profesionales y ciudadanos a título individual, avalarán las acciones de trato digno realizada por las instituciones prestadoras de servicios de salud.

La figura del Aval Ciudadano tiene como objetivo contribuir en la mejora del trato digno y la calidad de los servicios que brindan a los pacientes las instituciones de salud. El Aval Ciudadano es independiente a las instituciones de salud y debe contribuir de forma responsable

en la evaluación a los servicios de salud ayudando a las instituciones a obtener la confianza de los usuarios.

Transitorio

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

Segundo. Las acciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deban realizar para dar cumplimiento a lo establecido en el presente Decreto, se sujetarán a la disponibilidad presupuestaria aprobada para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente.

Tercero. La Secretaría de Salud, en el marco de sus atribuciones, analizará y emitirá los lineamientos para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 60 Bis.

Notas:

1 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Participación Ciudadana [Actualización: 20 de abril de 2006] en www.diputados.gob.mx/cesop/

2 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; Meta 2. Un México incluyente, parte de Las Cinco Metas Nacionales; pág. 21.

3 Programa Sectorial de Salud 2013 – 2018; Objetivo 2. Asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad.

4 SSA, IMSS, ISSSTE, IMSS Prospera, Sedena, ISSEMYM, DIF, Cruz Roja.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2016.— Diputada Alicia Guadalupe Gamboa Martínez (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma los artículos 156 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 329 y 329 Bis de la Ley General de Salud, suscrita por la diputada María Verónica Muñoz Parra, del PRI, e integrantes de diversos grupos parlamentarios

Los suscritos diputados al rubro señalados, integrantes de la LXIII Legislatura, en ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan ante el pleno de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el cual se adiciona el inciso j) al numeral 1 del artículo 156 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y se reforman y adiciona los artículos 329 y 329 Bis de la Ley General de Salud en materia de donación de órganos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Para describir completamente esta propuesta es necesario saber el significado de la donación de órganos, según la Organización Nacional de Trasplantes la donación es un gesto altruista, considerado como el mayor acto de bondad entre los seres humanos, en otras palabras, es un tratamiento médico complejo que consiste en trasladar órganos, tejidos o células de una persona a otra. El órgano trasplantado reemplaza y asume la función del órgano dañado del receptor, salvándole la vida o mejorando la calidad de vida.

Según el Centro Nacional de Trasplantes (Cenatra), la donación es el acto de dar un órgano, tejido o células de sí mismo a otra persona que lo necesita para mejorar su salud. En el proceso de donación se involucran aspectos médicos, sociales, psicológicos, éticos y legales.

La donación es coordinada por un grupo de médicos, enfermeras, paramédicos y trabajadoras sociales capacitados para fomentar la donación e incrementar el número de trasplantes que se realizan en el país.¹

Actualmente en México, referente a la donación y trasplante de órganos y tejidos, el avance que hoy en día tenemos en el tema se ve plasmado en el artículo 4 de nuestra constitución al reconocer el derecho fundamental a la protección de la salud además del trabajo en conjunto entre la

sociedad y el gobierno Federal y estatal ha sido favorable en algunos aspectos, además de reconocer el esfuerzo y la dedicación de las instituciones médicas que han logrado conformar, durante las últimas cinco décadas, equipos de trabajo comprometidos en esta causa.

La principal motivación de donar órganos entre quienes se encuentran a favor es el deseo de ayudar a otros, el ánimo de trascender, el altruismo, la solidaridad, la conciencia del otro y la sensibilidad ante el dolor humano, en cambio, la posición en contra de la donación se debe a diversos factores y se ponderan de manera distinta en las entidades federativas del país. Entre los casos de la decisión negativa se encuentran los siguientes a) se debe a una desconfianza en las instituciones encargadas de realizar la donación de órganos, b) a un asunto de carácter religioso y c) por una cuestión de respeto a la integridad del cuerpo.²

La demanda de una creciente población de profesionales involucrados al respecto, en instituciones y organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales, dio como resultado que en 1999 quedara conformado el Consejo Nacional de Trasplantes, y un año después, el Centro Nacional de Trasplantes.

En México la Ley General de Salud establece que todos somos donadores de órganos y tejidos sin embargo la decisión final la tiene la familia. Para ello, se estructuró y creó el Cenatra se crea con la finalidad de desarrollar un sistema para operar un programa que “permita la actuación oportuna y eficaz del personal de distintas instituciones y centros hospitalarios, con una filosofía humanista, contemplando lineamientos, políticas y procedimientos que faciliten la donación y el trasplante de órganos y tejidos”.

En 2010, la OMS aprobó los principios rectores sobre trasplante de células, tejidos y órganos humanos. En el primer principio rector señala que podrán extraerse células, tejidos y órganos del cuerpo de personas fallecidas para fines de trasplante si: a) se obtiene el consentimiento exigido por la ley; y b) no hay razones para pensar que la persona fallecida se oponía a esa extracción.

Como vemos el consentimiento es la piedra angular ética de toda intervención médica y compete a las autoridades nacionales definir, de conformidad con las normas éticas internacionales, el proceso de obtención y registro del consentimiento relativo a la donación de células, tejidos y órganos, el modo en que se organiza la obtención de órganos en su país y la función práctica del consentimiento como

salvaguardia contra los abusos y las infracciones de la seguridad.

Actualmente en México al día de hoy según cifras del Centro Nacional de Trasplantes existen 19 mil 977 personas las cuales requieren un trasplante de órgano, de las cuales 12 mil 76 esperan recibir un trasplante de riñón, 7 mil 431 un trasplante de córnea y 400 un trasplante de hígado.

En total, aproximadamente 2 por ciento de la población mexicana, es decir dos de cada cien, dentro de los próximos 10 años, podrían requerir de un trasplante de órganos por la pérdida de la salud y el incremento de la crisis, en el avance de las enfermedades crónico degenerativas como la diabetes mellitus.

En el caso específico de México un precedente en el tema se puede visualizar en el artículo 12 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal que señala que la Secretaría de Movilidad del Distrito Federal entre sus funciones se encuentra la de establecer un programa que fomente la cultura de donación de órganos y tejidos en la expedición o renovación de la licencia de conducir, diseñando mecanismos para incluir una anotación que exprese la voluntad del titular de la misma respecto a la donación de sus órganos o tejidos.

En lo que respecta a la credencial de elector según el documento elaborado por el Instituto Nacional Electoral (INE) “El ABC de la credencial para votar”, la credencial para votar con fotografía es un documento indispensable para la emisión del voto, ya que en las listas de votantes que se utilizan el día de la jornada electoral (denominadas listas nominales) sólo se incluye a los ciudadanos que efectuaron el trámite de inscripción en el registro y acudieron a recoger su credencial a la oficina o módulo correspondiente.

La lista nominal es la relación de ciudadanos que contiene el nombre, dirección, distrito y sección de quienes cuentan con su credencial para votar vigente y están incluidos en el padrón electoral. También cuenta con una fotografía impresa idéntica a la de la Credencial para Votar más reciente.

El día de la votación, los funcionarios de casilla contaron con listas nominales impresas con los nombres de los ciudadanos con derecho a votar. Dichos funcionarios son los encargados de verificar la identidad del votante.

La lista nominal es entregada también a los partidos políticos y se conserva un ejemplar para respaldo en cada oficina distrital del INE.

Por otro lado, el Padrón Electoral se utiliza para el desarrollo de los instrumentos electorales la Comisión Nacional de Vigilancia y el Grupo de Trabajo de Verificación y Depuración del Padrón Electoral del Registro Federal de Electores, integrados por los partidos políticos y la autoridad electoral, llevan a cabo una serie de acciones en todo el país que integran la verificación nacional muestral.

En ese sentido, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con la supervisión de los partidos políticos, ha instrumentado encuestas de verificación como ejercicios muestrales para evaluar la calidad del padrón electoral, los cuales han buscado la comparabilidad de algunos indicadores a través del tiempo.

Los indicadores que se obtienen en las encuestas de verificación, se refieren a: cobertura del padrón electoral y de la credencial para votar con fotografía, vigencia del padrón electoral y de la credencial para votar con fotografía, actualización del padrón electoral, error en la sección, empadronados fallecidos, ciudadanos en domicilios no localizados y no reconocidos.

A continuación se describen las cifras proporcionadas por el INE hasta el día de hoy.

Distribución de Ciudadanos por Sexo

Información al 01 de abril de 2016
Nivel Nacional

Padrón Electoral			Lista Nominal		
Sexo	Ciudadanos	Porcentaje	Sexo	Ciudadanos	Porcentaje
Hombres	40,017,396	48.09%	Hombres	39,610,940	48.08%
Mujeres	43,202,838	51.91%	Mujeres	42,770,585	51.92%
Total	83,220,234	100%	Total	82,381,525	100%

Distribución de Ciudadanos por sexo Lista Nominal

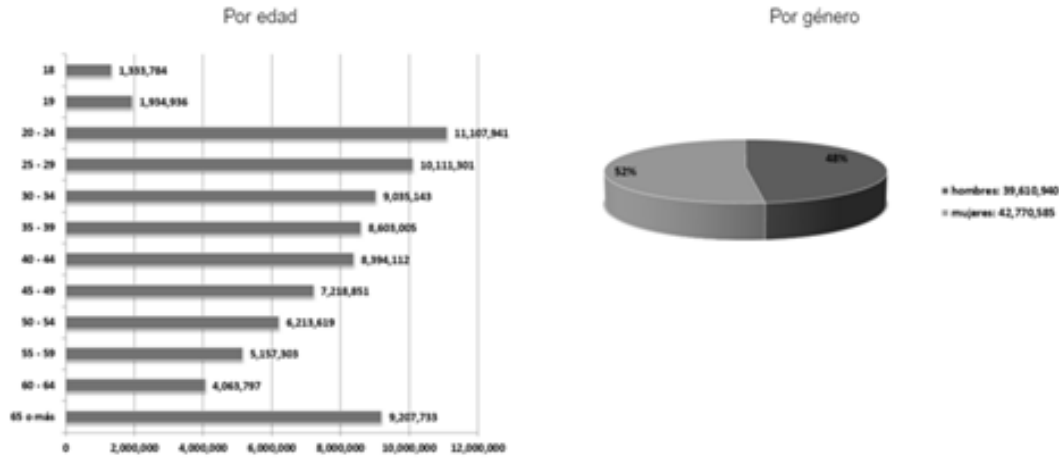


Estadísticas de la lista nominal.

Lista Nominal

Contiene todos aquellos ciudadanos que solicitaron su inscripción al Padrón y cuentan ya con su credencial para votar con fotografía vigente.

Estadísticas de la lista Nominal

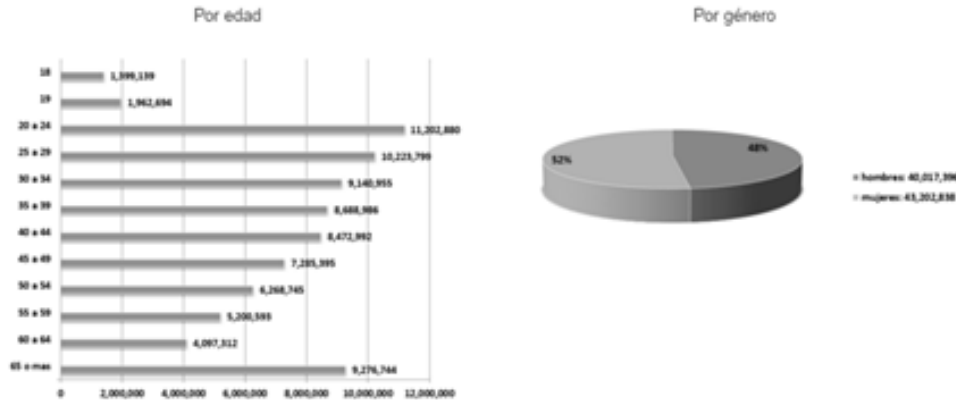


Y finalmente estadísticas del padrón electoral.

Padrón Electoral

En el se encuentran todos los ciudadanos mexicanos que solicitaron su inscripción al mismo, con la finalidad de obtener su Credencial para Votar con fotografía y así ejercer su derecho al voto.

Estadísticas del padrón electoral



Las cifras anteriores comprenden un universo amplio en materia de registro de identidad donde cada ciudadano hace valer los derechos político-electorales mismos que se encuentran descritos en nuestra Constitución, es aquí, donde se reitera integrar el consentimiento o negativa expresa en un documento oficial que debe de tener cada ciudadano.

Además, en la mayoría de los accidentes mortales la primera identificación que encuentran es la misma credencial de elector y aún mejor, en el documento oficial, será seña-

lada la decisión de donación de órganos, oportunidad que se utilizará para dar vida a otras personas que están en una lista de espera

Por lo anterior, la presente iniciativa permitirá unir consensos para complementar el plan de acción nacional para generar una cultura social y colectiva que fomente la donación de órganos así como establecer una estrategia que garantice los mecanismos para que la población esté informada y que disponga de un medio para manifestar sí así lo desea su oposición a donar sus órganos.

Es por lo anterior que se sugiere adicionar el inciso j) al numeral 1 del artículo 156 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, asimismo, se reforma y adiciona los artículos 329 y 329 BIS de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Redacción actual	Propuestas
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Vigente, 2016)	Iniciativa
CAPÍTULO IV De la Credencial para Votar Artículo 156. 1. La credencial para votar deberá contener, cuando menos, los siguientes datos del elector: a) a la i) ...; Sin correlativo.	CAPÍTULO IV De la Credencial para Votar Artículo 156. 1. La credencial para votar deberá contener, cuando menos, los siguientes datos del elector: a) a la i f) ...; <u>j) La manifestación del consentimiento expreso o negativa del elector para donar órganos, tejidos y células después de la muerte para que éstos sean utilizados en Trasplantes, en términos del artículo 322 de la Ley General de Salud. La aceptación o negativa para la donación puede ser sujeta a modificación de acuerdo al elector en el momento que él o ella lo decida, siguiendo el mismo procedimiento para la modificación de datos en la credencial para votar.</u> Manifestar la negativa o el consentimiento expreso del elector para donar Órganos, Tejidos y células después de la muerte para que éstos sean utilizados en Trasplantes, en términos del artículo 322 de la Ley General de Salud.

Ley General de Salud (Vigente, 2016)	Iniciativa
Artículo 329. El Centro Nacional de Trasplantes y los centros estatales de trasplantes, en el ámbito de sus respectivas competencias, harán constar el mérito y altruismo del donador y de su familia.	Artículo 329. El Centro Nacional de Trasplantes y los centros estatales de trasplantes en coordinación con el Instituto Nacional Electoral , en el ámbito de sus respectivas competencias, harán constar el mérito y altruismo de la donadora o donador y de su familia.
Sin Correlativo...	El Instituto Nacional Electoral informará al Centro Nacional de Trasplantes de las donadoras o donadores que manifestaron su consentimiento expreso por medio de la credencial para votar para que su vez se actualice el Registro de Donadores.
...	...
...	...
Artículo 329 Bis. El Centro Nacional de Trasplantes fomentará la cultura de la donación para fines de trasplantes, en coordinación con los centros estatales de trasplantes.	Artículo 329 Bis. El Centro Nacional de Trasplantes en colaboración con el Instituto Nacional Electoral fomentarán la cultura de la donación para fines de trasplantes, en coordinación con los centros estatales de trasplantes.
...	...

Invito a mis compañeros diputados a adherirse y apoyar con nosotros esta importante iniciativa para que originemos más y mejores oportunidades de vida para aquellas personas que están al borde de la muerte a causa de la falta de un trasplante, los invito a crear vida a partir de la promoción e impulso a la donación de órganos.

En mérito de lo expuesto, con fundamento en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados sometemos a consideración del pleno de esta soberanía, para estudio y dictamen, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un inciso j) al artículo 156 numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforma y adiciona los artículos 329 y 329 Bis de la Ley General de Salud

Artículo Primero. Se adiciona un inciso j) al artículo 156 numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar como sigue:

Artículo 156.

1. La credencial para votar deberá contener, cuando menos, los siguientes datos del elector:

a) a i)...

j) La manifestación del consentimiento expreso o negativa del elector para donar órganos, tejidos y células después de la muerte para que éstos sean utilizados en Trasplantes, en términos del artículo 322 de la Ley General de Salud. La aceptación o negativa para la donación puede ser sujeta a modificación de acuerdo al elector en el momento que ella o él lo decida, siguiendo el mismo procedimiento para la modificación de datos en la credencial para votar.

Artículo Segundo. Se reforma y adiciona los artículos 329 y 329 Bis de la Ley General de Salud para quedar como sigue:

Artículo 329. El Centro Nacional de Trasplantes y los centros estatales de trasplantes **en coordinación con el Instituto Nacional Electoral**, en el ámbito de sus respectivas competencias, harán constar el mérito y altruismo **de la donadora o donador** y de su familia.

El Instituto Nacional Electoral informará al Centro Nacional de Trasplantes de las donadoras o donadores que manifestaron su consentimiento expreso por medio de la credencial para votar para que su vez se actualice el Registro de Donadores.

...

...

Artículo 329 Bis. El Centro Nacional de Trasplantes **en colaboración con el Instituto Nacional Electoral**, fomentarán la cultura de la donación para fines de trasplantes, en coordinación con los centros estatales de trasplantes.

...

Transitorio

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

Notas:

1 http://www.cenatra.salud.gob.mx/interior/donacion_presentacion.html

2 http://www.cenatra.salud.gob.mx/descargas/contenido/campanas/EVALUACION_CAMPANA_2007.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2016.— Diputados: Verónica Muñoz Parra, Mariana Trejo Flores, Román Francisco Cortés Lugo, Adriana Terrazas Porras, José Refugio Sandoval Rodríguez (rúbricas).»

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

CÓDIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que reforma los artículos 160 y 162 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto 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, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, María Guadalupe Oyervides Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, presento y someto a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica el primer párrafo a los artículos 160 y 162 del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

Problemática

De conformidad con el artículo décimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

Actualmente, en el estado mexicano es legal la compra y venta de armas, así como portarlas en vía pública o mantenerlas en domicilios privados con fines de defensa propia e incluso se permite la importación de armas. El artículo octavo de la Constitución Política establece el derecho de petición, para la adquisición de armamento, regulado en el artículo 17 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, el cual indica que toda persona que adquiera una o más armas, está obligada a manifestarlo a la Secretaría de la Defensa Nacional en un plazo de treinta días. De modo que cada ciudadano tiene derecho garantizado por la Constitución a poseer armas con fines determinados.

El catálogo de armas disponibles a la ciudadanía está regulado por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), a través de su Unidad de Comercialización de Armamentos y Municiones, y establece los tipos de licencias para la portación de armas ya sea de tipo oficial o para uso particular.

Por otro lado, la Sedena fracciona la oferta de armamento en tres secciones: 1) gobiernos de los estados y dependencias federales, 2) empresas privadas y 3) venta al público en general.

Si bien se reconocen importantes esfuerzos de regulación y registro de armas de fuego realizado por las autoridades, el tráfico de armas es un delito creciente en el país que deriva en actividades ilícitas como el crimen organizado y todo tipo de organizaciones delictivas, es innegable el incremento en la violencia en el acontecer diario del país dejando miles de costos humanos a su paso. De modo que resulta necesario contener y hacer frente al problema en espiral de violencia que deriva del uso de armas prohibidas.

Situación en México

En 2015 de cada 100 personas 15 están armadas,¹ la venta de armas legales ha crecido de manera sostenida en los últimos quince años, de acuerdo con cifras de la Sedena² en el transcurso de una década y media, su Unidad de Comercialización vendió poco más de 494 mil artefactos de fuego, de este arsenal una tercera parte se vendió a mayor ritmo en los últimos tres años, como consecuencia del aumento en la percepción de la delincuencia.

Por otro lado, el número de permisos para poseer armas ha aumentado significativamente entre 2001 y 2015, pasando de 2 mil 851 a poco más de 6 mil registros, lo que implica un crecimiento de más del cien por ciento.

El aumento sostenido en la compra de armas se relaciona positivamente con la percepción de inseguridad y la creciente desconfianza en las autoridades. De acuerdo con información del décimo levantamiento de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) realizada por el Inegi, durante el mes de diciembre de 2015 se encontró que 67.7 por ciento de la población de 18 años y más consideró que vivir en su ciudad es inseguro.³ Asimismo, destaca que la población objeto ha escuchado o ha visto en los alrededores de su vivienda situaciones, tales como; consumo de alcohol en las calles (69.8 por ciento), robos o asaltos (67.1 por ciento) y vandalismo (55.9 por ciento), además, prevalece la expectativa de que las condiciones de Seguridad Pública empeore durante los próximos 12 meses. Por último, la percepción de la población respecto al desempeño de las labores relativas a la prevención y combate a la delincuencia de la policía⁴ municipal, estatal y federal es de 32.7 por ciento, 39.5 por ciento y 55.7 por ciento respectivamente.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), a través de la publicación de cifras del reporte de incidencia delictiva del fuero federal por entidad federativa 2012 – 2016, señala que entre enero-diciembre del 2015 se cometieron 15 mil 353 delitos en materia de Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y para febrero del presente año ya suman mil 610 delitos.

Las entidades que registraron cantidades más altas de delitos cometidos con armas de fuego a nivel nacional fueron los estados de Baja California, Jalisco, Oaxaca, Tamaulipas, Chihuahua, Nuevo León, el estado de México y el Distrito Federal, la cantidad de delitos suman poco más de 11 mil para el año 2011, de acuerdo al documento de Estadísticas Judiciales en Materia Penal y las Publicaciones Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente, en 2014 se registraron 19 mil 669 homicidios en México, es decir, una proporción de 16 por cada 100 mil habitantes a nivel nacional⁵ de los cuales, sumando; la agresión con disparo de arma corta, agresión con disparo de rifle, escopeta y arma larga y agresión con disparo de otras armas de fuego, y las no especificadas ascienden a 11 mil 717 homicidios, equivalente al 60 por ciento del total.

En México se estima que hay aproximadamente 15 millones de armas en circulación, de las cuales casi 13 millones son ilegales,⁶ cantidad suficiente para armar a uno de cada tres personas en el país. Además, se señala que alrededor de 2 mil armas son introducidas de manera ilegal al país por día, procedentes de Estados Unidos, principalmente de los Estados de Texas, California, Arizona y Nuevo México.

En América Latina y el Caribe la violencia letal producida por armas de fuego supera ampliamente el promedio mundial. Sobre el particular debe señalarse que para 2012, mientras que en el mundo el 42 por ciento del total de los homicidios involucraron armas de fuego, esta cifra llegó al 70 por ciento para América Central (incluido México) y al 60 por ciento para Sudamérica y el Caribe.

Se ha estimado que las autoridades en nuestro país confisan sólo el 14 por ciento de las 252 mil armas que cruzan de forma ilegal anualmente por la frontera norte y que alrededor del 46.7 por ciento de las 51 mil armerías estadounidenses depende en alguna medida de la demanda mexicana. Lo anterior, ha contribuido a que en México circulen más de 15 millones de armas ilegales y que alrededor de un

80 por ciento de esa cantidad provengan de Estados Unidos, lo cual en parte explica que en nuestro país se hayan utilizado armas de fuego en la mitad de los 120 mil homicidios cometidos entre 2007 y 2012. El tráfico de armas de Estados Unidos a México generó ganancias por 127 millones de dólares al año.⁷

Por medio de la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas (UIETA), al 30 de junio de 2015 se cuenta, según base de datos de la Sedena, con un total de 2 mil 108 granadas y minas de diferentes tipos y 9 mil 180 armas, todas ellas se encuentran en proceso de investigación y con el apoyo de la Oficina de Alcohol, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) de los EUA, se ha solicitado el rastreo del 100 por ciento de las armas aseguradas.

Entre septiembre de 2014 y junio de 2015 fueron aseguradas 413 armas, de las cuales 306 son largas y 107 son cortas, los aseguramientos de las 413 armas en dicho periodo se concentraron en los siguientes estados de la república: Tamaulipas, Guerrero, Jalisco, Sinaloa, Sonora y el Distrito Federal.⁸

Con cifras de la Procuraduría General de la República de 1995 a 2009 se han asegurado aproximadamente 131 mil armas de fuego, del cual el 85 por ciento proviene de Estados Unidos.

De acuerdo a la información y cifras previamente señaladas, se destaca la necesidad de incrementar la regulación y control de armas con el propósito de fortalecer el marco institucional y ejercer mayor vigilancia en la compra, venta y distribución del armamento para evitar su uso discrecional con fines delictivos, además resulta necesario endurecer las sanciones aplicadas a las personas que porten armas prohibidas con fines ilícitos.

Argumentación

El artículo 10o. señala el derecho de los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa con la excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, determinando la Ley Federal los casos, condiciones, requisitos y lugares en los cuales se podrá autorizar la portación de armas.⁹

Asimismo en el Código Penal Federal en su artículo 160 señala que a quien porte, fabrique, importe o acopie sin un fin lícito instrumentos que sólo puedan ser utilizados para agredir y que no tengan aplicación en actividades laborales o recreativas, se le impondrá prisión de tres meses a tres años o de 180 a 360 días multa y decomiso. Sin embargo, a la luz del uso discrecional e indiscriminado del armamento con fines delictivos resulta prioritario aumentar las penalidades a los sujetos que porten armas prohibidas, esta iniciativa tiene como propósito disminuir y desincentivar la compra y venta ilegal de armas que deriva en aumentos desproporcionados de violencia en el país.

El endurecimiento de las penas en prisión para las personas que posean armamento prohibido tendrá un impacto positivo en la disminución de la delincuencia registrada en los últimos años en México.

Adicionalmente, en el artículo 83 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos establece penas a quien sin el permiso correspondiente porte un arma de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea.

En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de modificación del Código Penal Federal con el fin de aumentar las sanciones aplicadas a las personas que porten armas prohibidas con fines ilícitos.

Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio

El propósito de esta iniciativa es disminuir y desincentivar la compra y venta ilegal de armas que deriva en aumentos desproporcionados de violencia en el país, a través del aumento de las sanciones aplicadas a las personas que porten armas prohibidas con fines ilícitos de conformidad con lo establecido en el Código Penal Federal y en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>CAPITULO III Armas prohibidas</p> <p>Artículo 160.- A quien porte, fabrique, importe o acopie sin un fin lícito instrumentos que sólo puedan ser utilizados para agredir y que no tengan aplicación en actividades laborales o recreativas, se le impondrá prisión de tres meses a tres años o de 180 a 360 días multa y decomiso.</p> <p>Los servidores públicos podrán portar las armas necesarias para el ejercicio de su cargo, sujetándose a la reglamentación de las leyes respectivas.</p> <p>Estos delitos, cuyo conocimiento compete al fuero común, se sancionarán sin perjuicio de lo previsto por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, de aplicación federal en lo que conciernen a estos objetos.</p> <p>Artículo 162.- Se aplicará de seis meses a tres años de prisión o de 180 a 360 días multa y decomiso</p>	<p>CAPITULO III Armas prohibidas</p> <p>Artículo 160.- A quien porte, fabrique, importe o acopie sin un fin lícito instrumentos que sólo puedan ser utilizados para agredir y que no tengan aplicación en actividades laborales o recreativas, se le impondrá prisión de seis meses a cinco años o de 210 a 420 días multa y decomiso.</p> <p>Los servidores públicos podrán portar las armas necesarias para el ejercicio de su cargo, sujetándose a la reglamentación de las leyes respectivas.</p> <p>Estos delitos, cuyo conocimiento compete al fuero común, se sancionarán sin perjuicio de lo previsto por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, de aplicación federal en lo que conciernen a estos objetos.</p> <p>Artículo 162.- Se aplicará de seis meses a cinco años de prisión o de 210 a 420 días multa y decomiso</p>

Por otra parte, como artículo transitorio, propongo que únicamente se prevea que la modificación entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

Transitorio

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

Notas:

1 Small Arms Survey A Project of the Graduate Institute of International and Development Studies.

2 Cifras entregadas vía transparencia por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).

3 Véase. Boletín de Prensa número 9/16. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) Cifras correspondientes a diciembre de 2015.

4 Porcentaje de población de 18 años y más que reside en capitales de los estados o ciudades seleccionadas de 100,000 habitantes y más que perciben el desempeño de las autoridades como “Muy o algo efectivo”, Inegi.

5 Véase. Datos preliminares revelan que en 2014 se registraron 19 mil 669 homicidios. Información a nivel nacional y por entidad federativa. Boletín de prensa núm. 276/15

6 Tráfico de armas: Entorno, propuestas legislativas y opinión pública. José de Jesús González Rodríguez, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2014. Con datos de Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

7 Íbid.

8 Procuraduría General de la República, “Tercer informe de labores 2014-2015”, PGR, México 2015.

9 Secretaría de la Defensa Nacional. Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos, Manual de Servicios al Público 2014/2015

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 14 de abril de 2016.— Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Justicia, para dictamen.

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

«Iniciativa que reforma el artículo 38 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a cargo de la diputada Maricela Emilse Etcheverry Aranda, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, diputada Maricela Emilse Etcheverry Aranda, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona algunas disposiciones a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en la que se solicita que la Ley establezca que en cada entidad federativa se cuente con un Centro de Justicia para la Mujer o de atención para mujeres víctimas de la violencia, bajo las siguientes consideraciones:

Exposición de Motivos

La violencia contra las mujeres se desarrolla de diversas formas: física, sexual, psicológica y económica. Estas formas de violencia se interrelacionan y afectan a las mujeres desde el nacimiento hasta la edad mayor. Algunos tipos de violencia, como el tráfico de mujeres, cruzan las fronteras nacionales.

Las mujeres que experimentan violencia sufren de una variedad de problemas de salud y se disminuye su capacidad para participar en la vida pública. La violencia contra las mujeres afecta a familias y comunidades de todas las generaciones y refuerza otros tipos de violencia prevalentes en la sociedad.

La protección de los derechos humanos incluyendo los de mujeres y niñas, es un eje rector y transversal de la política nacional del Estado mexicano. Durante los últimos años se ha desarrollado un robusto marco normativo para su protección, partiendo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

Además, indica que los derechos humanos deberán garantizarse favoreciendo la protección más amplia a las personas, a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Igualmente, el mismo precepto prohíbe tajantemente cualquier tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto anular los derechos y libertades de las personas.

Es también necesario resaltar que en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE-2015)¹ refiere que los problemas de mayor preocupación que reconoce la población de 18 años y más son la inseguridad, desempleo, aumento de precios y la pobreza.

La preocupación por su seguridad tiene razones y causas objetivas que se encuentran vinculadas directamente con las condiciones de su entorno social, territorial, económico y particularmente las relacionadas con las acciones que los tres órdenes de gobierno llevan a cabo para cumplir con su encomienda básica de garantizar su seguridad y con lo que de manera inmediata la población percibe y recibe.

En algunos espacios públicos dentro de las ciudades se ha recrudecido particularmente la violencia en los últimos años. La percepción de inseguridad está más arraigada en las mujeres, pues suelen pasar más tiempo en su comunidad con el temor de ser agredidas sexualmente.

En el ámbito comunitario, en el transporte público o zonas de esparcimiento, son también frecuentes los eventos de violencia hacia las mujeres. Como resultado del crecimiento de las actividades criminales, la violencia hacia las mujeres se ha incrementado ya sea en forma de trata, desapariciones, violaciones, o feminicidios, aunque también los asaltos y robos en contra de mujeres han crecido en los espacios públicos, sobre todo de ciudades con más de un millón y medio de habitantes.

La encuesta refiere también que más del 4% de la población femenina encuestada mayor de 18 años, dijo haber sido victimizada por delitos sexuales (hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violación sexual); asimismo las mujeres declararon haber vivido alguna situación de violencia en los espacios públicos a lo largo de su vida.

En el caso de la forma más extrema de violencia hacia las mujeres que es la privación de la vida, de acuerdo con las

Estadísticas Vitales de la Secretaría de Salud, los cuerpos de mujeres cuyo Certificado de Defunción indicaba haber sufrido un homicidio pasaron de 1,214 en 2004 a 2,590 en 2012. Esto explica que la percepción de inseguridad este? más extendida entre las mujeres.

Por lo anterior, las mujeres han modificado sus rutinas cotidianas y se inhiben de hacer uso de los espacios públicos, lo que repercute negativamente en su bienestar y limita sus posibilidades de desarrollo educativo, laboral, social y el ejercicio pleno de su ciudadanía.

Muestra de ellos, el pasado 31 de julio de 2015, la Secretaría de Gobernación emitió una declaratoria de Alerta de Violencia contra la Mujeres en once municipios del Estado de México (Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad), decisión que había sido aprobada por unanimidad en el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

La Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), trabaja en el diseño de programas y políticas públicas de carácter integral que tienen como fin último garantizar y proteger los derechos humanos de las mujeres.

Una de las políticas públicas más exitosas que ha puesto en marcha la CONAVIM desde el 2010, ha sido la creación y fortalecimiento de los **Centros de Justicia para la Mujer**, los cuales buscan dar respuesta a las obligaciones en materia de atención y prevención de violencia contra las mujeres, así como atender diversas recomendaciones internacionales formuladas al Estado mexicano en la materia.

Los **Centros de Justicia para la Mujer** son el resultado de la suma de esfuerzos y recursos entre el Gobierno de la República, entidades federativas y organizaciones de la sociedad civil, para la creación de espacios que concentran bajo un mismo techo servicios multidisciplinarios tales como:

- Atención psicológica, jurídica y médica,
- Albergues temporales,
- Ludoteca con expertas y expertos en temas de desarrollo infantil; y,

- Talleres de empoderamiento social y económico para apoyar a las mujeres a salir del círculo de violencia.

En estos Centros se busca fortalecer el acceso a la justicia por medio de un proceso de autovaloración para detener la violencia, así como proporcionar herramientas que propicien la toma de decisiones informada y encaminada a construir un proyecto de vida en entornos libres de violencia.

Tomando en cuenta que no en todas las entidades federativas existe un Centro de Justicia para la Mujer, es importante por ello, incorporar dentro de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia la creación, establecimiento y presupuestación de **Centros de Justicia para la Mujer** en todas las entidades federativas.

Con la publicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el Estado mexicano debe de impulsar estrategias para atender la violencia en contra de las mujeres a través de la Centros de Justicia de la Mujer y de Atención en cada una de las ciudades importantes del país donde se refleje este fenómeno y especial en cada una de las entidades federativas. Asimismo es necesario armonizar de leyes estatales para que se dé lugar a tratamientos diferenciados que favorezcan el acceso a la justicia, sin perder de vista que algunas entidades federativas, contemplan disposiciones que atentan contra los derechos de las mujeres.

Es por ello que se propone la construcción de **Centros de Justicia para la Mujer** para que en estos espacios se atiendan y asesore a mujeres que han sido víctimas de la violencia con sensibilidad, con perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres, a fin de que las y los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, proporcionen servicios de asistencia con dignidad, integralidad y respeto a los derechos de las mujeres, promoviendo así el cambio cultural para la no violencia contra las mujeres y niñas y el desarrollo de las relaciones igualitarias.

Resulta también indispensable, difundir el contenido de la Ley General y los servicios que otorgan estos **Centros de Justicia para la Mujer** a nivel nacional, acompañado con campañas de difusión y sensibilización para la no violencia contra las mujeres; así como llevar a cabo acciones para fortalecer el empoderamiento de las mujeres y su autonomía.

Entonces

Una vez presentados los argumentos por los cuales se motiva la creación de estos centros en todas las entidades federativas para que se garantice la atención, asistencia y asesoría a las mujeres que han sido víctimas de la violencia; se considera entonces importante incorporar en el cuerpo de la Ley la creación de Centros de Justicia para la Mujer en todas y cada una de las entidades federativas del país; por lo que se exhiben a continuación, las propuestas de reforma en el Artículo 38 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona distintas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para establecer estrategias integrales con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y asegurar la creación de centros de justicia para la mujer en todas las entidades federativas

Artículo 38 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para quedar como sigue:

- **Fracción XIV:** Establecer los mecanismos necesarios para el establecimiento, construcción y desarrollo de Centros de Justicia para la Mujer en cada entidad federativa; con el propósito de atender, apoyar, asistir, prevenir y asesorar a las mujeres que son víctimas de la violencia.
- **Fracción XV:** Promover, desarrollar, ejecutar y evaluar proyectos para la creación de Centros de Justicia para la Mujer entre la Conavim y demás dependencias que establece la presente Ley a fin de brindar la protección necesaria y salvaguarda física de mujeres y promover una cultura libre de violencia.
- **Fracción XVI:** Difundir los servicios que otorgan los Centros de Justicia para la Mujer a través de todos los medios de comunicación, con el objeto de que se fomente el espacio de atención y asistencia y se erradique la violencia contra la mujer.

Transitorios

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

Segundo.- La Conavim contarán con un plazo de 90 días para emitir los lineamientos a los que se hace referencia en el Artículo 38, fracciones XIV y XV del presente decreto.

Tercero.- El Ejecutivo Federal contará con 120 días para realizar las adecuaciones presupuestales y administrativas necesarias para desarrollar estrategias que garantice el establecimiento de Centros de Justicia para la Mujer en todas las entidades federativas.

Nota:

1 Inegi, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015, Año base 2014, México.

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 14 de abril de 2016.—Diputada Maricela Emilse Etcheverry Aranda (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Igualdad de Género, para dictamen.

LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

«Iniciativa que reforma el artículo 5o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, a cargo de la diputada Edith Yolanda López Velasco, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada Edith Yolanda López Velasco, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, presento Iniciativa en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto para efectos de su discusión y aprobación en su caso, la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona el inciso h) a la fracción I del artículo 5 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Por lo anterior y

a efecto de reunir los elementos exigidos por el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados de este Honorable Congreso de la Unión, la iniciativa se presenta en los siguientes términos:

I. Exposición de Motivos

Los adultos mayores son una parte muy importante de la sociedad, personas que llevan toda una vida de experiencia. Reconocer estas capacidades, no sólo es un acto de estricta justicia, sino una clara posibilidad de incorporarlos o reincorporarlos en forma activa a los distintos espacios del desarrollo social y económico de la entidad, de sus pueblos o comunidades, principalmente tratándose de adultos mayores indígenas, lo que implica la apertura a nuevas oportunidades en educación, capacitación, ocupación laboral, diversidad cultural, turístico, respetando su identidad, lengua, tradiciones y costumbres.

En nuestro país el artículo 1o, párrafo quinto, constitucional, protege a los adultos mayores al señalar que la edad es uno de los motivos por los cuales se prohíbe discriminar a las personas en el territorio nacional. Las personas adultas mayores, como todas las personas en el territorio nacional, tienen reconocidos los derechos humanos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano, de acuerdo con la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011.

Todos los cambios que el adulto mayor sufre en su estructura molecular, se producen involuntariamente, por lo que deben ser asumidos como parte de sus vidas y considerarlos en los diferentes planes, programas y estrategias de las instancias de salud federales, estatales y municipales

Personas que se ven solos ante la muerte del cónyuge, porque los hijos se desentienden, son un peso demasiado difícil de llevar o simplemente en la vida de valores frenéticos y materiales que vivimos no nos dan un beneficio directo y pueden frenar nuestras ansias de movimiento. En otras sociedades, los adultos mayores son venerados y tratados con respeto mientras en la nuestra son muchas veces abandonados o simplemente no escuchados.

Las personas adultas mayores en poblaciones indígenas, deben ser reconocidas por su identidad, porque son el principal promotor de su diversidad cultural, dado su liderazgo, su edad, sabiduría y fortaleza a lo largo de los tiempos en

sus pueblos y comunidades, y por otro lado, por las valiosas aportaciones que han realizado a las instituciones no sólo en su conocimiento, sino en sus iniciativas de apoyo, dedicación y ayuda efectiva.

Sin embargo, en la actualidad la sociedad moderna ha influido, y ya no son respetados los adultos mayores indígenas, por la edad y por la sabiduría. Por ello, es necesario atender este sector de adultos mayores respetando su identidad indígena de la que se sienten orgullosos y agradecidos, ayudando a satisfacer las necesidades más básicas, como la alimentación y la salud, sin apartarse de su cultura, sus ceremoniales, sus tradiciones y los valores que siempre han tenido.

Los adultos mayores de los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a identificarse a sí mismos como indígenas y de ser reconocidos como tales. Estos pueblos reivindican el derecho a definirse ellos mismos a través de la autodefinición y del autorreconocimiento. El reconocimiento de sus derechos de grupo implica el respeto de su identidad étnica, libremente determinada por ellos mismos.

En otras palabras, ellos reivindican su derecho a ser diferentes, como es respetado por nuestra Constitución Federal en su artículo 2 al señalar:

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

En el país se observa un envejecimiento poblacional muy acelerado, el Consejo Nacional de Población, hace referencia que en el año 2000 la población de adultos mayores correspondía al 7.3% de la población total; en el 2015 tiene un número 8%, para el 2025 se espera un total de 14.9% y para el 2050 un 26.8%. La población adulta mayor indígena en el país es de 957,101, siendo la lengua indígena la predominante, seguida del Náhuatl, Maya y Zapoteco. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, 2012). De acuerdo con el INEGI en el 2008, el 90 % de las

personas adultas mayores indígenas viven en sus comunidades con sus familias, sin embargo no cuentan con seguridad social y algunos servicios básicos, mientras el 10% ha migrado a las zonas urbanas y carece de red de apoyo familiar e institucional.

La pobreza es uno de los problemas más álgidos a los que se enfrenta la población indígena, principalmente las personas mayores, la falta de programas de salud, de educación y accesibilidad, favorecen su vulnerabilidad, la barrera lingüística favorece su discriminación, por eso, es tan necesario que se les atienda y se les reconozca su identidad, en los espacios ya instalados para sus cuidados y atenciones, a fin de que se les permita mejorar su calidad de vida de acuerdo a su diversidad, tradiciones, modos de vida y estructura generacional; así como en los espacios de atención integral que se instalen en sus comunidades, ya que debe de respetarse su pluriculturalidad, lengua y formas de organización, porque no se pueden aplicar políticas públicas, programas o espacios de asistencia integral, sin que se considere esta identidad, de otra manera, se le estaría discriminando por ser indígena, violentando su derecho de igualdad e identidad.

La importancia de concientizar a las Autoridades Federales, Estatales y Municipales para que observen en sus acciones y políticas a este sector más importante de la sociedad, como son las y los adultos mayores indígenas, reconociendo su identidad, procurando dotarlos de los cuidados y atenciones que les permitan mejorar su calidad de vida en sus pueblos y comunidades indígenas, hacerlos sentir personas de gran valor y experiencia y así poder corresponder un poco a su trabajo y esfuerzo que han realizado durante muchos años y con el cual han favorecido a la edificación, conservación y legado de un gran pueblo o comunidad para todas y todos.

III. Fundamento legal de la iniciativa

Esta Iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que tiene la suscrita en su calidad de Diputada Federal de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, y que le confieren los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

IV. Denominación del proyecto de reforma

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el inciso h) a la fracción I del artículo 5 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

V. Texto normativo propuesto

Artículo Único: se adiciona el inciso h) a la fracción I del artículo 5 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Para quedar como sigue:

Capítulo II De los Derechos

Artículo 5o. De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

- I. De la integridad, dignidad, **identidad** y preferencia:
 - a. A una vida con calidad. Es obligación de las Instituciones Públicas, de la comunidad, de la familia y la sociedad, garantizarles el acceso a los programas que tengan por objeto posibilitar el ejercicio de este derecho.
 - b. Al disfrute pleno, sin discriminación ni distinción alguna, de los derechos que ésta y otras leyes consagran.
 - c. A una vida libre sin violencia.
 - d. Al respeto a su integridad física, psicoemocional y sexual.
 - e. A la protección contra toda forma de explotación.
 - f. A recibir protección por parte de la comunidad, la familia y la sociedad, así como de las instituciones federales, estatales y municipales.
 - g. A vivir en entornos seguros dignos y decorosos, que cumplan con sus necesidades y requerimientos y en donde ejerzan libremente sus derechos.
 - h. Al respeto a su identidad indígena, garantizando su desarrollo integral, de acuerdo a su diversi-

dad cultural, tradición, lengua, modo de vida y estructura generacional.

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Ciudad de México, DF, a 14 de abril de 2016.— Diputada Edith Yolanda López Velasco (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

«Iniciativa que reforma los artículos 132 y 180 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado David Mercado Ruiz, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, David Mercado Ruiz, diputado a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XXIX del artículo 132 y se adiciona la fracción VI del artículo 180 de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Antecedentes

El derecho laboral en México nació en el siglo XIX, como un derecho reivindicatorio, perseguía como propósito principal restituir a la clase trabajadora en el goce de sus derechos. En la relación de trabajo, las y los trabajadoras eran siempre la parte más vulnerable, históricamente, sus derechos fueron anulados, disminuidos, o bien, violentados por la parte patronal. Nació entonces una rama del derecho como una pieza fundamental del ordenamiento jurídico que

desarrollaría las bases para **proteger a todas las personas trabajadoras** y sentaría los principios para dar cabal reconocimiento y cumplimiento a los derechos sociales de la clase trabajadora mexicana permitiendo la regulación de las relaciones laborales de conformidad **con el principio de dignidad del trabajo** procurando crear un equilibrio justo y razonable en las relaciones de trabajo.

La Constitución de 1917 fue promulgada en una realidad histórica que dio paso al constitucionalismo social, una realidad que elevó a la técnica constitucional, por vez primera en el mundo, los denominados derechos sociales, en el texto legal de esta Constitución se recogió el pensamiento inspirador del derecho laboral en el artículo 123. En un principio, fueron los congresos locales quienes detentaron la facultad de legislar en materia laboral; aunque las diferencias socioeconómicas y el distinto nivel de desarrollo entre los estados provocaron el surgimiento de diferentes interpretaciones respecto a los alcances del artículo constitucional consagrado a los derechos de los trabajadores, como consecuencia de esto, el presidente Portes Gil presentó una propuesta que modificaba el artículo 73 constitucional con el fin de que el responsable para promulgar una Ley Federal del Trabajo fuera el Congreso de la Unión¹.

Posteriormente, el 22 de mayo de 1931 se publicó la primera Ley Federal del Trabajo, Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional, casi cuatro décadas después, el 1 de abril de 1970 fue publicada la nueva Ley Federal del Trabajo en el Diario Oficial de la Federación, esta nueva ley sería ahora reglamentaria del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende dieciséis títulos que engloban los principios generales; relaciones individuales de trabajo; duración de las relaciones de trabajo; condiciones de trabajo; **derechos y obligaciones de las y los trabajadores y de la clase patronal; trabajo de las mujeres; trabajo de los menores;** trabajos especiales; relaciones colectivas de trabajo; huelgas; riesgos de trabajo; prescripción de las acciones de trabajo; autoridades del trabajo; personal jurídico de las juntas de conciliación y arbitraje; representantes de los trabajadores y de los patronos; derecho procesal del trabajo y procedimientos de ejecución.

Planteamiento del problema

Con base en lo anterior, puede decirse que la Ley Federal del Trabajo está integrada por una amplia gama de temas laborales, no obstante, también es amplia la gama de transformaciones económicas, sociales y políticas que han

acaecido en las últimas décadas tanto en México como en el escenario internacional, en el cual nuestro país participa activamente, dichas transformaciones fueron rebasando en gran medida la ley laboral de la década de los 70, cabe mencionar que en aquel entonces no existían todavía instrumentos internacionales específicos de derechos de las mujeres, tales como la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés) o la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

En materia de derechos laborales de las mujeres, la Ley Federal del Trabajo vigente contempla un número limitado de derechos y, básicamente, están ligados con el ejercicio de la maternidad, además, es importante tener en cuenta que estos derechos se centran en garantizar los derechos de las mujeres incorporadas en el sector formal, acorde con las cifras reportadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), 42.5 de cada 100 mexicanas están incorporadas a un empleo² un porcentaje que indudablemente incrementaría si se tuvieran las cifras precisas de las mujeres activas laboralmente en el sector informal o no estructurado.

En la Ley Federal del Trabajo se aprecian aún muchas debilidades que exponen la necesidad de **perfeccionar la norma desde la perspectiva de género y la transversalidad de la igualdad**. Debemos entender la ley referida, como una norma fundamental en la tarea de conquistar un **bienestar social** para toda la nación mexicana, por ello, es crucial que tengamos en cuenta la importancia de deconstruir la visión tradicional del derecho. Desde la actividad legislativa debemos reconocer y asumir los grandes cambios que las mujeres han estado viviendo en los últimas décadas como ciudadanas y llevar a cabo los cambios jurídicos que se hagan necesarios para reflejar estas importantes transformaciones, por ello, es apremiante reformar la Ley Federal del Trabajo con una visión integradora que permita garantizar plenamente los derechos de las mujeres en el ámbito laboral.

La ley que nos ocupa se reformó en 2013 para incorporar los conceptos de **hostigamiento y acoso sexual**, sin embargo, en el **título cuarto, capítulo I, Obligaciones de los Patrones**, así como en el **título quinto Bis, Trabajo de los Menores**, no se señala de forma explícita y puntualizada que es **obligación de la parte patronal** el establecimiento de mecanismos, políticas y procedimientos internos para atender, desalentar, prevenir y erradicar conductas de acoso y hostigamiento sexual, así como resolver y sancionar

dichas conductas cuando se presenten en el lugar de trabajo.

Por consiguiente, la cuestión que pretende perfeccionarse en la ley, consiste en eliminar el vacío jurídico existente en omisión de señalar con precisión y sin vacilaciones que dentro de las **obligaciones de la parte patronal** se consideran también: **establecer mecanismos y políticas internas para prevenir, desalentar, evitar y sancionar conductas de acoso y hostigamiento sexual, así como el establecimiento de un procedimiento equitativo, confiable y efectivo, que garantice la confidencialidad de las denuncias, para atender, detectar, erradicar, investigar y resolver quejas, reclamos o denuncias presentadas en relación con el acoso y el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo.**

Consideraciones

En los últimos años, nuestro país, al igual que diversos estados miembros de la comunidad internacional, se han preocupado y abocado en el diseño y la definición de los perfiles de sus agendas de desarrollo, en las cuales, se han incorporado metas muy claras y específicas tales como la incorporación de la cultura en la promoción del desarrollo social inclusivo, la erradicación de la pobreza, el impulso de la sustentabilidad ambiental, entre muchas otras, no obstante, para poder afirmar que se tiene una agenda de desarrollo completa, es crucial integrar en la misma la igualdad de género como una parte fundamental de la ecuación para un desarrollo más inclusivo y sostenible³.

En el caso de México, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se creó con la visión de trabajar por hacer de México una sociedad de derechos, en donde todas y todos tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución. Por primera vez en un Plan Nacional de Desarrollo, en nuestro país, se incorporó como **una de las tres estrategias transversales para todas las políticas públicas derivadas la perspectiva de género**.

Es importante destacar que este Plan Nacional de Desarrollo señala que: **“el Estado mexicano hará tangibles los compromisos asumidos al ratificar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”**. Acorde con la **estrategia transversal de la perspectiva de género**, se contemplan diversas medidas destinadas a dar certeza jurídica y garantizar los derechos de las mujeres buscando **evitar a toda costa que la condición de género sea causa de exclusión, desigual-**

dad, discriminación o violencia. Asimismo, se señala que la **transversalización** debe entenderse como una **estrategia de institucionalización** y, al mismo tiempo, debe considerarse la guía para lograr la igualdad entre mujeres y hombres, como uno de sus objetivos define: “**fomentar un proceso de cambio profundo que comience al interior de las instituciones de gobierno**”⁴.

Podemos señalar entonces que la **igualdad y la perspectiva de género** son instrumentos esenciales para **conquistar la plena realización de los derechos humanos de todas las personas**. No obstante y, pese a los esfuerzos que se han venido desplegando en las últimas décadas, es necesario el reconocimiento sobre la existencia de leyes en nuestro ordenamiento jurídico con matices discriminatorios contra las mujeres, debemos evitar que esto persista tanto como evitar que se promulguen leyes en este sentido.

Es innegable que el derecho tiene un rol fundamental para que las mujeres puedan lograr la consolidación y el respeto de sus derechos humanos y constitucionales, no podemos poner en duda esta verdad porque el derecho es el principal mecanismo para involucrar tanto a hombres como a mujeres, que son sujetos del derecho, en la promoción, creación y aplicación de leyes desde la perspectiva de género, es decir, a través de una conciencia no discriminatoria y en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, desde la realidad jurídica vigente⁵.

Tampoco puede negarse que históricamente el sistema patriarcal encontró en la ley a su mejor aliado, a través del orden jurídico se posibilitó y legitimó el afianzamiento y la permanencia de la subordinación de la mujer, al amparo de leyes patriarcales y discriminatorias se ha justificado el control de su cuerpo, de su sexualidad, de su educación o forma de vida, desde la trinchera legal se consintió un sistema de agresión y explotación física, económica, política y social contra las mujeres, concluyendo finalmente en una negación de sus derechos más elementales como seres humanos y como ciudadanas⁶.

Durante mucho tiempo les fue negado a las mujeres el derecho a la seguridad social y al trabajo en condiciones dignas, estos derechos hoy en día forman parte de los derechos universales y en nuestro sistema jurídico se encuentran ampliamente reconocidos, teniendo así que; constitucionalmente el marco de los derechos de la clase trabajadora se encuentra consagrado en su artículo 1o. que establece el derecho humano de **no discriminación**, mientras que en el 4o. se estipula la **igualdad jurídica entre la mujer y el**

hombre. El artículo 5o. señala el derecho de las personas a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que a cada quien le acomode, siempre y cuando éstos sean lícitos.

Los principios que rigen las relaciones laborales pueden ubicarse en el artículo 123 constitucional y en sus leyes reglamentarias, esto es la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En el ámbito internacional nuestro país forma parte de distintos instrumentos internacionales que promueven la igualdad de oportunidades y de trato. México ha ratificado alrededor de 78 convenios de los 188 adoptados por la Organización Internacional del Trabajo⁷, entre ellos: el Convenio sobre igualdad de remuneración, **el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)**, el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, por mencionar algunos.

En lo que respecta a los tratados y convenciones internacionales vinculados directamente con la igualdad de la mujer y la lucha contra la discriminación y la erradicación de todo tipo de violencia, nuestro país está suscrito a los principales instrumentos, tales como: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer, la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores, Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, entre otros.

Hasta aquí puede señalarse que la firma y ratificación de diversos instrumentos internacionales y el perfeccionamiento de las leyes internas es una muestra de la vocación de la nación mexicana por la igualdad, la justicia, la democracia y los derechos sociales. El Estado mexicano plasmó esta vocación en la elaboración de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia vigente desde el 2 de febrero de 2007. La publicación de esta ley se ha celebrado como un importante paso hacia el cumplimiento de normas internacionales en la materia, representa un freno a las conductas que atentan contra la dignidad y los derechos de las mujeres, además, trajo consigo la incorporación de los conceptos de **acoso y hostigamiento sexual**.

Posteriormente, la reforma laboral de 2013 recogió estos conceptos **incluyéndolos** en la **Ley Federal del Trabajo como un primer paso para dar protección a las mujeres trabajadoras**. La ley establece la diferencia entre acoso y

hostigamiento sexual, en el artículo 3o. Bis, se define como **acoso sexual** “una forma de violencia en la que hay un ejercicio abusivo del poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que haya o no una relación de subordinación”. Por otro lado, el **hostigamiento**, acorde con la legislación, es: “el ejercicio del poder en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en el ámbito laboral, que se expresa en conductas verbales, físicas o ambas”.

Sin embargo, aún queda camino por avanzar en la erradicación de estas prácticas y de todas las formas de violencia hacia la mujer. Acorde con datos del Comité de Vigilancia para la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en México **3 de cada 10 mujeres han sido víctimas de violencia en el trabajo, incluyendo el acoso sexual**⁸. Según datos del Inegi, 45 por ciento de las mujeres declaró que al menos una vez ha sido agredida de diferentes formas por personas distintas a su pareja: ya sea por familiares, conocidos o extraños en diferentes espacios, **incluido el ámbito laboral**. Asimismo, 62.8 por ciento de las mujeres mayores de 15 años, declararon que había sufrido al menos un acto de violencia en su vida, en este análisis se consideró la violencia de pareja, de cualquier otro agresor distinto a la pareja, **violencia y discriminación en el trabajo** y discriminación por embarazo⁹.

La violencia sexual ha sido experimentada por poco más de un tercio de todas las mujeres, es decir, **35.4 por ciento ha sufrido violencia relacionada directamente con la intimidación, el abuso sexual o el acoso sexual en algún espacio de su vida**. Si nos abocamos a las estadísticas, éstas muestran un panorama contrario al optimismo y sumamente alarmante. En 2011, 63 de cada 100 mujeres mayores de 15 años reconoció haber padecido algún incidente de violencia, ya sea por parte de su pareja o de cualquier otra u otras personas¹⁰.

La gravedad que se expresa a través de estos datos, incrementa si consideramos que el común denominador en los casos de **acoso** es la **falta de políticas para prevenir y atender este delito**, generalmente, **los centros de trabajo no cuentan con herramientas ni mecanismos apropiados para registrar una conducta abusiva o violenta, tampoco incluyen en sus reglamentos los delitos de acoso y hostigamiento y, mucho menos, elaboran estrategias que motiven a la trabajadora a denunciar, por lo que, en muchas ocasiones, este tipo de delitos es invis-**

bilizado dado que son pocas las mujeres que denuncian por temor a represalias, en consecuencia, son mínimos los casos que se resuelven por la vía penal, al tratarse de delitos que se persiguen por querrela.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer¹¹, señala que los **países suscritos deben promover el mejoramiento y perfeccionamiento de la legislación interna para abolir toda práctica que justifique, consienta o promueva la violencia de género**. Asimismo, la **Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México**, ha emitido recomendaciones exhortando a nuestro país a llevar a cabo las **estrategias necesarias para lograr la eliminación de obstáculos que impiden sancionar y castigar a los responsables de acciones ilícitas como el acoso y el hostigamiento sexual en el sector laboral**.

Por todo esto, debemos seguir trabajando, con **decisión y firmeza**, en la ruta para lograr la **igualdad de oportunidades en el trabajo para mujeres y hombres**, con el fin de que puedan tener **acceso a un empleo en condiciones de igualdad, libertad y seguridad necesarias y exigidas por la dignidad humana**. Cabe aclarar que tampoco se trata de generar un sistema de sobreprotección ni desde la legislación ni desde la tutela jurisdiccional afectando o vulnerando los derechos del empleador, se trata simplemente de normar su conducta al ordenamiento mejorado y perfeccionado como principio de seguridad jurídica.

Es indispensable que tengamos en cuenta el contexto en el que surgen las normas jurídicas que prohíben el acoso sexual laboral. Si bien, desde un plano teórico, puede señalarse que cualquier persona puede ser víctima de acoso sexual, por lo que los hombres también pueden llegar a ser víctimas de este delito, lo cierto es que se trata de una **forma de crimen por razón de sexo**, además, **es fundamental que nos situemos en la realidad**. La situación de hecho es que son las mujeres las que han estado sometidas a escenarios de **acoso, abuso, hostigamiento y violencia sexual en el ambiente laboral**.

Desde los albores de la sociedad, las mujeres han sido las principales víctimas del acoso y el hostigamiento al encontrarse en posiciones de mayor vulnerabilidad, por lo que son la población más expuesta a sufrir un comportamiento agresivo provocado por las condiciones históricas de inferioridad debido a los roles de género atribuidos a hombres

y mujeres en la vida económica y social que afectan directa o indirectamente a las mujeres en el mercado del trabajo y en el lugar de su prestación.

Es esta **situación de facto** lo que ha provocado que el **acoso sexual** se reconozca como una **problemática social**, paulatinamente, se ha ido ganando terreno en cuanto al reconocimiento legal sobre este problema y sus consecuencias, es decir, sobre lo que implica contribuir a la permanencia de la inequidad en las oportunidades de empleo y trabajo. Internacionalmente, el primer precedente relativo a la discriminación en materia de empleo está representado en el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo de 1958¹².

Este documento recoge en su numeral 1o. el concepto de **discriminación** incluyendo **aquella sexual**, no obstante que la primera norma que regula directamente el tema surgió hasta 1985, en una resolución adoptada por la organización mencionada en la cual se hace referencia de manera directa a la **urgencia** y al **deber** de los **estados miembros de crear y promover medidas destinadas a luchar contra el hostigamiento sexual como parte de las políticas de promoción de la igualdad**¹³.

Por otro lado, cabe señalar que la **omisión normativa en prohibir las conductas de acoso y hostigamiento sexual en el trabajo, es violatoria**, además del citado convenio, **de los siguientes instrumentos internacionales**, ratificados y adoptados por México:

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos
2. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)
3. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994)
4. La Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995)
5. El Convenio número 169 de la OIT.

El planteamiento que se propone se ha creado considerando el espíritu de la función legislativa de respeto y conservación de los derechos humanos, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

además, se ajusta a los principios establecidos en los instrumentos internacionales de derecho como son:

La **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, que establece en su artículo 5 el **respeto hacia la integridad física, psíquica y moral**. En el artículo 10 instituye el derecho a la indemnización y el artículo 24 que dicta la **igualdad** de todas las personas ante la ley. La **Declaración Universal de Derechos Humanos** que se refiere a la **seguridad personal** en su artículo 3, y la **prohibición de tratos degradantes o inhumanos** establecida en el numeral 5, que refuerza el artículo 7 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**.

El acoso y el hostigamiento sexual en el trabajo, deben entenderse como una **forma de violencia de género** y como una **problemática** que se ha agudizado con el correr del tiempo. La negación o minimización sobre la existencia de este infausto fenómeno, no significa que el mismo no ocurra. El acoso como el hostigamiento sexual en el trabajo provocan múltiples consecuencias, de índole diversa: deteriora las condiciones laborales de las trabajadoras, afecta las perspectivas de empleo, las posibilidades de formación, ascenso o permanencia en el trabajo, además de las implicaciones psicológicas y físicas para la víctima.

También tiene consecuencias negativas para el espacio de trabajo, dificulta el desenvolvimiento de las funciones laborales, afecta negativamente el rendimiento y la productividad, afecta la imagen de una empresa o de un determinado sector económico-productivo, en el peor escenario, el acoso y el hostigamiento sexual en el trabajo, pueden ocasionar que la mujer abandone su empleo para escapar del problema, o bien, que sea subyugada por la situación económica y se someta para no perder el empleo y su consecuente económico, el ingreso y, finalmente, tiene consecuencias sociales, pues frena la anhelada conquista de la igualdad y el desarrollo, **por lo que constituyen un problema de seguridad, salud, discriminación y una forma de violencia**.

El acoso y el hostigamiento sexual en el ámbito del trabajo son violaciones a la integridad humana, es una situación humillante, en extremo denigrante, representa una violación del derecho de trabajar en un ambiente digno y humano, máxime cuando es a través del trabajo de donde las personas obtienen el sustento para cubrir sus necesidades y las de su familia. La comunidad internacional ha entendido que no deben cesar los esfuerzos por erradicar este delito,

por lo cual es **necesario contar con una legislación firme y armonizada para poner fin al acoso y al hostigamiento de naturaleza sexual laboral.**

Si bien, la regulación del acoso sexual tiene su origen en los Estados Unidos de América en la década de los 70, gradualmente las decisiones jurisprudenciales de los Estados Unidos han ido ganando influencia en las legislaciones de otras naciones, hoy en día más de 50 países han prohibido explícitamente el acoso sexual en el lugar de trabajo, ya sea en la legislación nacional o en los códigos laborales¹⁴. En Panamá, por ejemplo, el acoso sexual se aborda en el Código Penal, **el Código Laboral**, y en una ley que prohíbe específicamente el acoso sexual en el empleo público¹⁵. En Austria el acoso sexual está consagrado tanto en la legislación laboral como penal. Francia fue uno de los primeros países europeos, –en conjunto con Bélgica, Finlandia, Suiza y España–, en introducir la prohibición del acoso sexual en su Código de Trabajo. Es destacable la legislación de Gran Bretaña¹⁶, donde la sección 26 de la Ley de Igualdad, contempla en términos amplios el acoso sexual, **tanto en el lugar de trabajo** como fuera del mismo.

La pretensión de esta iniciativa de incorporar en el texto de la **Ley Federal del Trabajo** la obligación de los patrones de establecer políticas internas y procedimientos para atender, prevenir y sancionar las conductas de acoso y hostigamiento sexual en el lugar de trabajo cobra importancia en relación con la teoría normativista y la técnica legislativa, toda vez que en el proceso creador de las normas es necesario atender al principio de armonización y coherencia que todo orden jurídico debe guardar. Las normas jurídicas no actúan aisladamente sino que son operadas en su relación con otras normas que integran un sistema jurídico, es decir, en el marco de un sistema o conjunto de elementos interrelacionados, entre los que existe una cierta cohesión y unidad de propósito.

El ordenamiento jurídico es un conjunto unitario y sistemático de normas jurídicas, por lo que no se trata de tener una única norma para regular una conducta específica, se requiere una serie de normas que compartan el mismo fundamento común de validez lo que constituye una unidad. La serie de normas integradas en la unidad del ordenamiento no conforman un conjunto de normas yuxtapuestas o coordinadas a un nivel básico, sino que se distribuyen por grados o niveles subordinados unos a otros. La unidad del ordenamiento es una aspiración del propio sistema.

Un sistema jurídico en el que se crean normas de simple reconocimiento es decir, en el que se limita la actividad legislativa a crear criterios meramente descriptivos o conceptuales, es insuficiente. Es fundamental considerar también la integración de normas de adjudicación y cambio. Debe tenerse presente también que el sistema legal no es estático, además de coherencia y armonización, requiere adquirir dinamismo y adaptarse como una secuencia temporal que paulatinamente va evolucionando. Por otro lado, característica de todo ordenamiento jurídico es la plenitud, el sistema jurídico no puede considerarse pleno cuando existen lagunas o vacíos, dichos espacios vacíos en la ley, no regulados, deben llenarse con métodos de autointegración; recurriendo a los principios generales del derecho, o bien; con métodos de heterointegración como el uso del derecho comparado.

Desde la función legislativa es un deber procurar el evitar conflictos entre los diversos ordenamientos jurídicos y entre la legislación interna y el sistema jurídico internacional de carácter universal que México ha adoptado. El pluralismo jurídico exige generar un sistema legislativo de recepción y de armonización normativa. En el caso que nos ocupa, la comunidad internacional ha acordado respecto al marco legal para sancionar el acoso sexual en el trabajo que la protección legal debe fundarse en las **leyes sobre igualdad de oportunidades; en la legislación específica sobre acoso sexual; en las normas del derecho laboral; en las normas del derecho civil y en la normatividad penal** tipificando al acoso y el hostigamiento sexual en el trabajo, con el fin de establecer una **estrategia multisectorial y multidisciplinaria para prevenirlo y erradicarlo.**

Finalmente, es menester señalar que hoy en día, más que nunca, debe de una manera positiva ponerse el acento en que toda empresa y todo espacio de trabajo debe respetar a todas las personas trabajadoras como seres humanos y, muy particularmente, dado el aumento de la fuerza de trabajo femenina, debe considerarse el respeto que la trabajadora debe tener en su calidad de mujer durante el trabajo. Tenemos que reconocer que las mujeres han cargado con décadas acumuladas de marginación y con la responsabilidad, casi exclusiva, de mantener y cuidar la familia y el hogar. Afortunadamente, nuestra sociedad ha evolucionado, por ello, hoy es nuestra preocupación, de mujeres y hombres, no claudicar en la lucha por conseguir que la igualdad deje de ser un principio abstracto.

La centralidad del trabajo en la vida de la sociedades modernas y su rol esencial en los modelos productivos vigen-

tes, torna la experiencia de **lo laboral** como uno de los espacios más significativos de socialización de los individuos, tanto por la cantidad de tiempo que se dedica al trabajo, como por la calidad de las experiencias que se producen al interior de los lugares donde se desarrolla. Los lugares de trabajo deben ser espacios únicos de experiencias positivas y de crecimiento para el desarrollo humano. Resulta evidente, cuando no tautológico, afirmar que el ejercicio de un trabajo es en la actualidad la condición principal para pertenecer a la sociedad, el factor de identidad esencial, o que las personas carentes de trabajo se encuentran al mismo tiempo desposeídas de todo, o que el trabajo es la única actividad colectiva, ya que el resto pertenece a la esfera privada.

No debemos permitir que el acoso sexual siga siendo una situación de tensión en relación a los derechos personalísimos de las trabajadoras, ni uno de los problemas más graves para el derecho laboral de los últimos años. En los casos de acoso sexual laboral se aprecia claramente el desnivel de poder impetrante en las relaciones de trabajo y la respuesta del derecho no puede hacerse esperar, el panorama jurídico es distinto, como ya se mencionó, existen numerosos sistemas jurídicos que han decidido sancionar legalmente las figuras del acoso y el hostigamiento sexual y establecer diversos mecanismos de prevención y reparación, tales como la responsabilidad patronal, la indemnización, multas, entre muchos otros.

Además, la sociedad mexicana ha entendido que la justicia social es un elemento indispensable de la **libertad**, la **igualdad de oportunidades** y **una distribución más equitativa y justa de las cargas y de los frutos del desarrollo**, son condiciones esenciales para conquistar la sociedad a la que aspiramos, por ello, debemos avanzar en la necesaria y urgente conciliación de los derechos sociales con los individuales, armonizando de este modo la vida en convivencia de las personas, los grupos y la sociedad en su conjunto.

Estoy convencido que nuestra Constitución, al consagrar los derechos sociales, tenía como máxima pretensión poner los cimientos para una sociedad de igualdad en oportunidades para toda la sociedad mexicana, por lo que, estableció y reconoció derechos humanos e introdujo las garantías sociales al establecer, entre otros, el **derecho a la justicia**, el **reconocimiento de la igualdad ante la ley**; el **derecho al trabajo, como requisito esencial de la dignidad y el bienestar individual**; el **derecho a la educación**, que permite el desarrollo armónico de todas las facultades

del ser humano y que incluye, sin duda alguna, el **derecho a la capacitación**; el derecho a la salud, como requisito indispensable para alcanzar una vida plena; el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda decorosa y el derecho a la participación política de todas y todos.

Lo anterior, pone de manifiesto como una verdad irrefutable que, la igualdad ha sido, y es, un valor político afirmado por nuestra filosofía social. Y eso nos convoca a reconocer que aún subsisten diferencias importantes y desigualdades en cuanto al número y calidad de oportunidades que socialmente se brindan a la mujer en el trabajo, lo cual es una realidad incompatible con nuestras aspiraciones, pues la persistencia de la desigualdad, bajo cualquiera de sus formas, restringe el goce generalizado de la libertad, limita la democracia y obstaculiza la justicia, sobre todo la justicia social.

En el México al que se aspiramos se requiere concretizar las estrategias y acciones específicas que contribuyan a impulsar el avance de la mujer y su debida protección jurídica en los espacios de trabajo, esto es imperativo, por consideraciones de ética, justicia, equidad e igualdad, entendiendo que de ello depende la incorporación cabal del potencial creativo del que México dispone y requiere. En este tenor, podemos afirmar que **el trabajo de las mujeres es un factor clave para lograr la igualdad entre los sexos, mitigar decisivamente la pobreza y alcanzar un desarrollo sostenible**.

La función legislativa debe guiarse siempre por los principios rectores de equidad, igualdad, justicia social y dignidad para todas y todos los mexicanos, toda vez que para conquistar una sociedad realmente democrática se requiere garantizar la igualdad de oportunidades y los mismos derechos de participación a todas y todos los ciudadanos. En consecuencia, resulta imperioso adoptar las medidas que resulten apropiadas para garantizar el pleno goce y ejercicio de las libertades y garantías fundamentales en condiciones de igualdad. El acoso sexual constituye una violación de los derechos humanos y sindicales y de la dignidad humana. No debemos escatimar esfuerzos para erradicarlo.

En suma, estoy convencido que los argumentos anteriores justifican que se precise dentro de la **Ley Federal del Trabajo** la obligación de los patrones de establecer mecanismos, políticas internas y procedimientos para atender, prevenir, desalentar, investigar, resolver y sancionar conductas de acoso y hostigamiento sexual que puedan ejecutarse en el lugar de trabajo.

Con la intención de actualizar y perfeccionar la ley de referencia y en virtud del compromiso del Estado mexicano de armonizar la legislación interna con la normatividad internacionalmente aceptada, la estructura que a continuación se propone se debe al orden lógico y progresivo que debe guardar la estructura de la ley para identificar su contenido. Con esto, se permitirá perfeccionar el marco legal de este sector y se dotará al mismo tiempo de más herramientas que aporten en su interpretación y cumplimiento.

Por lo expuesto y fundado me permito presentar a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma la Ley Federal del Trabajo

Primero. Se adiciona la fracción XXIX al artículo 132, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:

I. a XXVIII. ...

Fracción XXIX. Establecer mecanismos y políticas internas para prevenir, desalentar, evitar y sancionar conductas de acoso y hostigamiento sexual, así como el establecimiento de un procedimiento equitativo, confiable y efectivo, que garantice la confidencialidad de las denuncias, para atender, detectar, erradicar, investigar y resolver quejas, reclamos o denuncias presentadas en relación con el acoso y el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo. Asimismo, debe facilitarse al personal toda la información acerca del procedimiento a seguir, los mecanismos de prevención, denuncia e instituciones especializadas en la materia para brindarle apoyo y protección. Con ese fin, deberán tomarse medidas en los reglamentos internos, los convenios colectivos o en los convenios con el sindicato de los y las trabajadoras.

Segundo. Se adiciona la fracción VI al artículo 180, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 180. Los patrones que tengan a su servicio menores de dieciocho años, están obligados a:

I. a V. ...

Fracción VI. Establecer mecanismos e instancias internas para mantener el ambiente laboral libre de acoso y hostigamiento sexual en el lugar de trabajo mediante la implementación y aplicación de políticas internas que sirvan para prevenir, evitar, investigar y sancionar tales conductas.

...

Transitorio

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

Notas:

1 Madrid Hurtado, Miguel de la, *Constitución, Estado de Derecho y democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica número 187, México, 2004.

2 INEGI. Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras Primer Trimestre 2015. Boletín de Prensa No. 198/15 15 de mayo de 2015. Pp. 1/2 Ags.

3 Bokova, Irina, *Gender Equality, Heritage and Creativity*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Ediciones UNESCO, 2014.

4 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 Disponible para su consulta en: <http://pnd.gob.mx/>

5 Staff Wilson, Mariblanca, La perspectiva de género desde el *Derecho*, Publicación de Rivera, Staff & Asociados. Disponible en: http://www.legalinfo-panama.com/articulos/articulos_21a.htm

6 López Palau, Ixa, *Violencia contra la Mujer*, Ediciones Lego, San Juan, Puerto Rico, pp.79, 1999.

7 Convenios ratificados por México, Organización Internacional del Trabajo, Véase en: http://www.ilo.org/global/docs/WCMS_209748/lang-es/index.htm

8 Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 52º período de sesiones, 9 a 27 de julio de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8 Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/CEDAW_C_MEX_CO_7_8_esp.pdf

9 Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. 25 de Noviembre 2015. Inegi. Datos nacionales

10 *Ibid.*

11 Vinculación de México: 12 de noviembre de 1998. Ratificación.

12 Ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.

13 Breve Informativo 4: Acoso u Hostigamiento Sexual Laboral. “Mujeres bajo la Ley, Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Junio 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/en/cim/ley.asp>

14 Alemania, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Bélgica, Belice, Benin, Brasil, Canadá, Corea, Costa Rica, Croacia, Chile, Dinamarca, Eslovaquia, España, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Guayana, Honduras, India, Irlanda, Islandia, Israel, Japón, Lesotho, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Marruecos, Mauricio, Namibia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Polonia, Portugal, República Checa, República Dominicana, Rumania, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, Tanzania, Uruguay y Venezuela.

15 Véase: Ley N° 9 del 20 de junio de 1994; Ley N° 44 de 1995; Ley N° 38 de 2001.

16 Véase: Equaty Act 2010.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.— Diputado David Mercado Ruiz (rúbrica).»

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

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y LEY FEDERAL DE LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, a cargo del diputado César Augusto Rendón García, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado federal César Augusto Rendón García, del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacio-

nal correspondiente a la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La evolución de la administración tributaria ha extendido las actuaciones administrativas, colocando a los pagadores de impuestos frente a acciones de las autoridades que requieren de la intervención de organismos especializados en materia de protección de los derechos de los contribuyentes y la generación de una cultura tributaria que coadyuve al cumplimiento de las normas fiscales.

La Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, en el artículo 23, establece que los contribuyentes tendrán a su alcance los recursos y medios de defensa que procedan en los términos de las disposiciones legales respectivas, contra los actos dictados por las autoridades fiscales, además de que en la notificación de dichos actos se debe indicar el recurso o medio de defensa procedente, el plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse.

No obstante ello, existen actuaciones administrativas que no alcanzan a configurarse como actos administrativos y que no pueden ser objeto de impugnación ante las autoridades jurisdiccionales, pese a que pueden generar vulneraciones a los derechos de los pagadores de impuestos, como pueden ser las acciones de cobro persuasivo^I (cartas u oficios invitación, correos electrónicos, mensajes de texto SMS, entrevistas personales, gestión telefónica, entre otras).

Es así, que la autoridad fiscal debe brindar al contribuyente la información suficiente en todos los actos administrativos, respecto de los recursos y medios de defensa jurisdiccionales que procedan, como en las comunicaciones y documentos que constituyan acciones de cobro persuasivo que pueden ser sometidos por los contribuyentes a control jurisdiccional.

Los organismos defensores de los contribuyentes tienen dos efectos: i) complementar los instrumentos de diálogo y defensa; y ii) contribuir al mejor funcionamiento y calidad de los servicios que presta la administración tributaria.

La creación de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon) materializa un instrumento de diálogo con la autoridad, y un medio de defensa no jurisdiccional para los pagadores de impuestos y, en consecuencia, el mejoramiento de los servicios de la Administración Tributaria, funciones que se entrelazan en la defensa y protección de los derechos del contribuyente y en la construcción de una nueva cultura contributiva.

La Prodecon debe detectar, observar, recomendar y fomentar la adopción de las mejores prácticas administrativas por parte de las autoridades fiscales en aras de la protección de los derechos de los pagadores de impuestos, también resulta necesario vigilar el estricto control de legalidad de los actos de la administración tributaria, por lo que se considera indispensable que en todo acto de autoridad fiscal se informe al contribuyente que éste cuenta con los servicios gratuitos de asesoría y de defensa de esa Procuraduría, como un medio de defensa no jurisdiccional.

En consecuencia, los diputados de Acción Nacional coincidimos plenamente con los razonamientos vertidos por la Prodecon para establecer en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente la obligación de la autoridad fiscal para que en todos sus actos así como en los documentos o comunicaciones que emita, informe al pagador de impuestos que tiene el derecho de acudir a la Prodecon para ser informado y orientado respecto del acto de autoridad y en relación a los derechos que le asisten y los medios de defensa con que cuenta en materia administrativa o jurisdiccional, garantizando su derecho de acceso a la justicia fiscal.

Con esta modificación se busca disminuir considerablemente la judicialización de las controversias entre autoridades fiscales y pagadores de impuestos, generando mayor énfasis al diálogo entre la Administración Tributaria y los pagadores de impuestos, así como el fortalecimiento de los derechos de los contribuyentes.

No omitimos señalar que esta reforma legislativa es una propuesta de la Prodecon presentada ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público, el 15 de octubre de 2015, con fundamento en el artículo 5, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito y en representación de los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, someto a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente

Primero. Se reforma el artículo 33, fracción I, incisos d) y e); y se adiciona una fracción V al artículo 38, recorriéndose la actual en su orden, ambos del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 33. ...

I. ...

a) a c) ...

d) Señalar en forma precisa en los requerimientos mediante los cuales se exija a los contribuyentes la presentación de declaraciones, avisos y demás documentos a que estén obligados, cuál es el documento cuya presentación se exige, **así como la leyenda o anotación del derecho que le asiste para acudir a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en términos de la fracción V del artículo 38 de este Código.**

e) Difundir entre los contribuyentes los derechos y medios de defensa que se pueden hacer valer contra las resoluciones de las autoridades fiscales; **además de la mención, anotación o señalamiento del derecho que les asiste para acudir a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en términos de la fracción V del artículo 38 de este Código.**

[...]

Artículo 38. ...

I. a IV. ...

V. La inscripción o anotación del derecho que tiene el contribuyente de acudir a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente para ser informado y orientado respecto de sus derechos y los medios de defensa que le correspondan.

VI. ...

[...]

Segundo. Se adiciona una fracción XV al artículo 2o. de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, para quedar como sigue:

Artículo 2. ...

I. a XIV. ...

XV. Derecho a que toda actuación, documento o comunicación de las autoridades fiscales, con independencia de su definitividad, contenga la inscripción o anotación del derecho que tienen los contribuyentes de acudir a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, para utilizar sus servicios.

Las autoridades fiscales vigilarán que en todos los actos, documentos o comunicaciones por los que se tenga contacto con los contribuyentes se incorpore la inscripción o anotación que establece esta fracción.

Transitorio

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

Nota:

1 Criterio Sustantivo Prodecon 9/2015/CTN/CS-SASEN.- **Mejores prácticas en las acciones de cobro persuasivo. No basta con que la autoridad fiscal cumpla la ley.** Dada la evolución del Estado moderno y la ampliación y extensión creciente de las actuaciones administrativas, es común que los gobernados se enfrenten con acciones de las autoridades que no alcanzan a configurar actos que puedan ser objeto de impugnación ante las autoridades jurisdiccionales. En tal sentido, se considera que la serie de acciones de cobro persuasivo que lleva a cabo el Servicio de Administración Tributaria, tales como, cartas u oficios invitación, correos electrónicos, mensajes de texto SMS, entrevistas personales, gestión telefónica, entre otras, debe ser tutelada por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, a efecto de proteger los derechos de los pagadores de impuestos, pues tal es la función propia del Ombudsman fiscal en su carácter de defensor del pueblo, como protector no judicial de derechos. En ese sentido, las autoridades al implementar las acciones de cobro persuasivo, deben respetar los derechos consagrados en el artículo 2o. de la Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes, en especial, los que se refieren a que las actuaciones de las autoridades fiscales que requieran la intervención de los contribuyentes, se lleven a cabo de la manera que les resulte menos onerosa; así como a ser tratados con el debido respeto y consideración por parte de los servidores públicos. Por lo tanto, el que las autorida-

des fiscales acaten las disposiciones legales, no basta para que se produzca el respeto cabal de los derechos de los gobernados, sino que la autoridad debe adoptar, en todo caso, las mejores prácticas, y en forma muy especial, en el caso de las acciones de cobro persuasivo, ya que se trata, como se ha visto, de actos que ni siquiera están sujetos a control judicial, lo que pone en evidencia la relevancia del criterio.

Criterio Sustantivo 9/2015/CTN/CS-SASEN visible en <http://intraprodecon/index.php/buscador-de-criterios>.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.— Diputado César Augusto Rendón (rúbrica).»

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

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

«Iniciativa que reforma el artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cargo del diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en uso de las facultades conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción V al artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

En noviembre de 2005, la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información pidió a la Asamblea General de las Naciones Unidas que declarara el 17 de mayo como el Día Mundial de la Sociedad de la Información para promover la importancia de las tecnologías de la información y comunicaciones, TIC, y los diversos asuntos relacionados con la Sociedad de la Información planteados en la CMSI. La Asamblea General adoptó en marzo de 2006 una **Resolución (A/RES/60/252)** por la que se proclama el 17 de mayo como Día Mundial de la Sociedad de la Información todos los años. Posteriormente en noviembre de 2006, la

Conferencia de Plenipotenciarios de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones reunida en Antalya (Turquía) decidió celebrar ambos eventos, Día Mundial de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, el 17 de mayo.¹

Que la Organización de las Naciones Unidas, ONU, en el año 2011 declaró como Derecho Humano el acceso a internet.

En México, con las reformas a nuestra Carta Magna de junio de 2013, en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos se estableció 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. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

De acuerdo con el Informe del Banco Mundial 2016 intitulado “Informe sobre el desarrollo mundial 2016: Dividendos digitales, cuadernillo del Panorama General”, más de 40 por ciento de la población mundial tiene acceso a internet, ...en casi 7 de cada 10 hogares ubicados en 20 por ciento más pobre hay un teléfono celular... en América Latina, menos de 1 de cada 10 hogares pobres tiene conexión a internet...”.

Es innegable que el uso internet es parte de la cotidianidad en la mayor parte de los sectores de nuestra sociedad e indispensable para el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones, TIC, y si bien es cierto que muchos sí tenemos la posibilidad de contratar una renta mensual para disfrutar del servicio, gran parte de los mexicanos tienen que acudir a ciber-cafés para poder realizar tareas escolares, terminar un trabajo o realizar algún trámite, en virtud de que les resultaría muy gravoso pagar una mensualidad por el servicio de internet.

Frente a los avances tecnológicos se encuentra lo que se ha llamado la “brecha digital”, generada por las dificultades de acceso a tecnologías de la información y comunicaciones, calificada como una nueva forma de exclusión de educación, cultura, conocimiento y económica.

Hace dos décadas cuando la red mundial de internet, la *World Wide Web* tuvo un crecimiento mundial en su uso, los gobiernos comenzaron a ver en la red una fuente para recaudar impuestos.

En México, estamos viviendo lo mismo, pero dos décadas tarde, mientras en otros países se están eliminando las barreras arancelarias al uso de las tecnologías de la información, en nuestro país se sigue imponiendo.

En Finlandia desde mediados de 2010, el derecho a tener acceso a internet al ser elevado a rango constitucional, el gobierno otorgará conexión a la red, en forma gratuita, a toda persona que no lo posea en su territorio.²

En noviembre de 2014, como resultado de dos manifestaciones masivas en la capital húngara, Budapest, el gobierno de ese país ha decidió retirar la propuesta establecer un impuesto a los ciudadanos por el uso de Internet.³

A mediados de 2015, en Estados Unidos de América, la Cámara de Representantes aprobó un proyecto de ley que prohíbe de forma permanente que los estados del país cobren impuestos por el acceso a internet, reemplazando una veda temporal de 17 años que había sido extendida en múltiples oportunidades y que expiraba el 1 de octubre.⁴

Así pues, contrario a la tendencia mundial, y pese a estar reconocido como derecho en la Carta Magna, en nuestro país sí está gravado el acceso y uso del internet, lo que provoca un mayor rezago tecnológico.

En obviedad, el impuesto por uso de transferencias de datos por la web y acceso a internet, que tendrían que pagar los proveedores de telecomunicaciones, desemboca en el precio final, es decir, el costo es pagado por los usuarios, y por tanto afecta a los ciudadanos y restringe el derecho humano de libre acceso al internet.

Está comprobado que con mayor accesibilidad a las tecnologías de la información y facilidad al uso generalizado del internet, hay mayor comercio, más información y mejor educación.

Para que el derecho humano de acceso a internet, reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sea real y ejercido por los ciudadanos, resulta indispensable modificar la legislación secundaria que ve el acceso a internet como lujo, pues no es un lujo sino una necesidad y un derecho fundamental.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, en el estudio de campo llamado Módulo sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares 2014 (Modutih), el 44.4 por ciento de la población

mexicana se declaró usuario de internet, lo que representa 47.4 millones de personas, resaltando que de las tres principales actividades realizadas en internet la más recurrente es la búsqueda de información, con 67.4 por ciento, seguida del acceso a redes sociales con 39.6 por ciento, que como medio de comunicación, 38.5 por ciento de la población lo utiliza, y tanto actividades de apoyo a la educación como el entretenimiento con una proporción similar de 36 por ciento. De igual manera, en este estudio por parte del Inegi, resultó que quienes usan internet lo hacen mayoritariamente todos los días, con 46 por ciento, seguido de una frecuencia semanal, con 45 por ciento de los usuarios, explicando además, que en la era del conocimiento, **el acceso a internet se encuentra asociado** de manera importante con el nivel de estudios, pues de la población que cuenta con estudios de nivel superior como licenciatura o posgrado, 90.1 por ciento ha incorporado el uso de Internet en sus actividades habituales, y 67.9 por ciento de los que acreditaron el nivel medio superior (preparatoria o equivalente) también lo hacen. De éstos, dos de cada tres hogares (67.2 por ciento) reportaron la falta de recursos económicos como la principal limitante para contar con conexión a la red, y uno de cada seis señaló carecer de interés o necesidad de disponer del servicio.

¿De qué sirve que el gobierno de la República constantemente dote de equipo de cómputo a escuelas y estudiantes, si no tienen acceso a de alta velocidad? ¿Resulta primordial implementar reformas que propicien mayor asequibilidad a internet! Así lo demuestra el Inegi en el Modutih 2014 señalando que de los 12 millones de hogares con computadora, 16 por ciento señaló no tiene conexión a internet.

En este orden de ideas, tomando en cuenta que de acuerdo a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, en México los servicios de internet son 5 veces más caros y 60 por ciento más lentos que en el resto de los países que la integran; y si el acceso a internet es un derecho humano, y es una política pública de nuestro gobierno reducir la brecha digital en nuestro país, luego entonces el acceso a internet no debe ser considerado un servicio de lujo y por tanto debe estar exento a cualquier gravamen.

Hoy en día no se discute la necesidad y el derecho de contar con acceso a internet, que en los lugares en los que está restringido, escuchamos de forma continua como promesa de campaña que se trabajará para dar acceso gratuito a internet, tal como lo ha anunciado Mo-

vimiento Ciudadano, que en todo tiempo estaremos pugnando por una mejor calidad de vida para los mexicanos, y un escaño para avanzar en esta meta es dotar a los ciudadanos de mayores elementos para su educación y desarrollo profesional, como lo es la facilidad de acceso a las tecnologías de la información y como consecuencia, el libre acceso a internet. Es una contradicción que el gobierno en el poder ofreciera en sus campañas políticas computadoras para todas las escuelas y ahora pretenda gravar el acceso a internet.

Frente a la disminución de la recaudación por la exención en el IVA al acceso a la red mundial de internet resultan evidentes mayores beneficios en superación educativa y desarrollo económico en México, y que redundarían en mayor recaudación por otros conceptos.

Por lo expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto que adiciona una fracción V al artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado

Único. Se adiciona una fracción V al artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado para quedar como sigue:

Artículo 2o.-A. El impuesto se calculará aplicando la tasa de 0 por ciento a los valores a que se refiere esta ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

I. a IV. ...

V. El uso, acceso y servicios de banda ancha e internet

...

Transitorio

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

Notas:

1 http://www.diadeinternet.org/2015/?page=que_es

2 <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/14/navegan-te/1255539592.html>

3 <http://www.economista.es/tecnologia-internet/noticias/6198518/10/14/Manifestacion-masiva-en-Hungria-contra-el-impuesto-que-quiere-gravar-Internet.html>

4 <http://www.forbes.com.mx/eu-desestima-proyecto-de-ley-para-cobrar-impuestos-por-uso-de-internet/>

Palacio Legislativo, a 19 de abril de 2016.— Diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica).»

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

CÓDIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Ana María Boone Godoy, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60., fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la que suscribe, Ana María Boone Godoy, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se agrega un nuevo artículo 343 Quáter al Código Penal Federal y se modifica la numeración del actual artículo a 343 Quinquies, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho a la familia, reconocido en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989, garantiza a todos los niños y las niñas el derecho a tener una familia, entendiendo este como la integración al núcleo social por excelencia, vinculando al niño con una historia y otorgándole una barrera de protección contra cualquier afrenta a sus derechos.

La familia, por simple definición, es una comunidad de personas unidas por un lazo de parentesco, el cual genera entre sus integrantes obligaciones morales y materiales que van encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida y la superación tanto de cada uno de sus miembros como del grupo en sí.

Para el estado de derecho, la convivencia de un niño con su familia es un axioma, y salvo que vaya en contra de su bienestar o de sus intereses, las niñas y niños siempre deberán tener derecho de ver a sus padres, independientemente de si los mismos se encuentran unidos en vínculo matrimonial o no.

Este derecho, elemento sine qua non de un sano desarrollo infantil, se encuentra garantizado por el derecho internacional, toda vez que la Asamblea General de las Naciones Unidas la ha reconocido dentro de múltiples acuerdos y postulados, a fin de garantizar que las niñas y niños tengan mejores condiciones de vida.

En efecto, la previamente citada Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, adoptada por la ONU el 20 de noviembre de 1989, comprende 54 artículos, en los cuales, repetidamente se hace mención explícita y directa sobre la convivencia del niño con su familia, y, precisamente en el artículo 9 de este documento, se establece que los Estados parte velarán porque el niño no sea separado de sus padres, y que en el caso de que este separado de uno o ambos progenitores, los Estados parte deberán respetar su derecho a mantener relaciones personales y contacto directo de modo regular.

Dicha previsión resulta sumamente importante, toda vez que según información del Inegi, 18.5 por ciento de los hogares familiares en México es monoparental; es decir, está encabezado por uno solo de los padres. En términos simples, prácticamente uno de cada cinco hogares mexicanos, y, según información del mismo instituto, 76 por ciento de estos hogares se encuentra en dicha condición por causal de divorcio, la cual por sus elementos obvios, dificulta la convivencia entre los hijos con el padre que ha abandonado el hogar familiar.

Desgraciadamente, el derecho de convivencia de las hijas e hijos con los padres divorciados es un tema que tiene un impacto inmensurable en el sano desarrollo infantil, y la disputa más constante en un divorcio suele ser en la que el progenitor con la custodia del menor obstaculiza o impide la convivencia de este con su otro ascendiente, esto en afectación directa del padre alienado pero también del hijo impedido, aun cuando no se ejerza sobre este mismo ningún tipo de violencia para impedir la convivencia.

Uno de los efectos más graves de este tipo de acciones es el conocido como síndrome de alienación parental, término acuñado por el psiquiatra Richard Gardner para identi-

ficar el desorden en el cual un niño adquiere sentimientos de rencor hacia uno de sus progenitores no por razones personales o por actos imputables al mismo, sino por la separación inducida por quien mantiene la guarda custodia del menor.

Actualmente, si bien la ley reconoce en el derecho familiar las vías para la solución de este tipo de conflictos, no existe ningún tipo de castigo a la práctica, y se deja a potestad de la intervención de un juez civil el que se establezcan las medidas cautelares que garanticen la convivencia entre hijos y padres divorciados, sin embargo la falta de una repercusión contundente al progenitor que impida o estorbe la convivencia hace de esta práctica un riesgo siempre presente.

La iniciativa que hoy propongo, en observancia del interés superior de la niñez, busca equiparar al delito de Violencia Familiar, comprendido en el Código Penal Federal, a todo aquel que sin causa justificada impida u obstaculice la convivencia entre padres e hijos, este o no emparentado con estos, a fin de evitar que tanto los progenitores con guarda custodia de manera personal, o con auxilio de terceros, se interpongan entre el legítimo derecho de un hijo de convivir con su familia.

Hay que destacar que el tipo penal de violencia familiar descrito en los artículos 343 Bis y 343 Ter de este código es muy amplio, y cataloga como violencia familiar a todo acto o conducta de dominio o control, agresión física, psicológica, patrimonial o económica, sin embargo, la gran capacidad dada al tipo penal le dota de una ambigüedad en detrimento de algunos actos como el que concierne la presente iniciativa, ya que la convivencia entre ascendientes y ascendientes puede obstaculizarse sin hacer uso de violencia, actos de control o dominio e inclusive a través de la interferencia de terceros.

Por lo anterior propongo que se agregue al Código Penal Federal un nuevo artículo 343 Quáter, que equipare la figura de violencia familiar y se sancionará con una pena similar a todo aquel que realice actos orientados a obstaculizar o impedir la convivencia de los hijos con uno o ambos padres, estén o no emparentados a cualesquiera de estos, y a la vez, el artículo 343 Quáter actual, que fija el actuar del Ministerio Público en estos casos, pase a convertirse en artículo 343 Quinquies, adverbio numeral latino que le sigue, a fin de respetar la numeración de los preceptos posteriores sin modificar el texto actual.

Por todo lo expuesto me permito someter a consideración de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que agrega un artículo 343 Quáter al Código Penal Federal y modifica la numeración del actual artículo a 343 Quinquies

Único. Se agrega un artículo 343 Quáter al Código Penal Federal y se modifica la numeración del actual artículo a 343 Quinquies, para quedar como sigue:

Artículo 343 Quáter. Se equipara a la violencia familiar y se sancionará con seis meses a cuatro años de prisión al que, sin causa justificada, realice actos orientados a obstaculizar o impedir la convivencia de los hijos con uno o ambos padres, esté o no emparentado con éstos.

Artículo 343 Quinquies. En todos los casos previstos en los dos artículos precedentes, el Ministerio Público exhortará al probable responsable para que se abstenga de cualquier conducta que pudiere resultar ofensiva para la víctima y acordara las medidas preventivas necesarias para salvaguardar la integridad física o psíquica de la misma. La autoridad administrativa vigilará el cumplimiento de estas medidas. En todos los casos, el Ministerio Público deberá solicitar las medidas precautorias que considere pertinentes.

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 19 de abril de 2016.— Diputada Ana María Boone Godoy (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Justicia, para dictamen.

LEY ORGÁNICA DEL SEMINARIO DE CULTURA MEXICANA

«Iniciativa que reforma los artículos 2o., 11 y primero transitorio de la Ley Orgánica del Seminario de Cultura Mexicana, a cargo de la diputada Eloisa Chavarrias Barajas, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, diputada Eloisa Chavarrias Barajas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma los artículos 2o., 11 y segundo transitorio de la Ley Orgánica del Seminario de Cultura Mexicana, al tenor de las siguientes

Consideraciones

Sobre la Ley Orgánica del Seminario de Cultura Mexicana

El Seminario de Cultura Mexicana fue creado por acuerdo presidencial del 28 de febrero de 1942, durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho.

México iniciaba plenamente su vida institucional y la cultura fue generadora de un factor de unidad nacional.

El 30 de diciembre de 1949, el Congreso de la Unión ratificó su fundación. Su fuente de financiamiento principal es un subsidio otorgado por la Secretaría de Educación Pública.

Propiamente fue un decreto, y el Congreso lo ratificó como tal.

El seminario tiene un consejo integrado por 25 miembros titulares y un conjunto de más de 60 corresponsalías, presencia en 25 estados de la República Mexicana y representación internacional en Madrid, Gijón, Zaragoza, Amberes, Denver, Nueva York, Los Ángeles, Chicago, Notre Dame, San Salvador, Ciudad de Guatemala y Santo Domingo.

Los miembros fundadores fueron el escritor Mariano Azuela; los pintores Ángel Zárraga, Frida Kahlo, Antonio M. Ruiz; los escultores Carlos Bracho, Luis Ortiz Monasterio, Arnulfo Domínguez Bello; los músicos Julián Carrillo, Manuel M. Ponce, Esperanza Cruz de V.; la cantante

Fanny Anitúa; el grabador Francisco Díaz de León; el físico Manuel Sandoval Vallarta; el maestro Luis Castillo León; y la profesora Matilde Gómez.

La primera exposición realizada por el Seminario de Cultura Mexicana fue presentada en el Palacio de Bellas Artes el 20 de noviembre de 1942.

Como se observa, es una de las instituciones culturales de mayor antigüedad.

El Seminario de Cultura Mexicana, creado en 1942, ha estado integrado desde sus inicios por mexicanos distinguidos en los campos de la ciencia, las letras, el arte y otras expresiones de la cultura.

Sin duda, a los 78 años de su creación el Seminario de Cultura representa un legado de un valor incuestionable por la serie de personajes que lo han formado.

A raíz de la aprobación de la creación de la Secretaría de Cultura y la extinción del Conaculta, de acuerdo con la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de diciembre de 2016, resulta evidente que el Seminario de Cultura Mexicana ya no debe depender de la Secretaría de Educación Pública sino de la nueva Secretaría de Cultura.

Eso, a fin de que sus acciones cuenten con mayor coordinación y difusión. La Ley Orgánica del Seminario de Cultura Mexicana debe ser reformada para adecuarla al marco jurídico actual y facilitar su financiación, dentro de los marcos legales establecidos para las instituciones de la cultura pública, bajo reglamentación federal.

También presenta la citada ley orgánica un desfasamiento de acuerdo con la geografía política del país, pues los llamados **territorios** dejaron de existir al convertirse los entonces territorios –1974– de Quintana Roo y Baja California Sur en estados de la federación.

Una de las labores del Congreso es la actualización constante de nuestras leyes. La Ley Orgánica del Seminario de Cultura mexicana no ha tenido modificaciones desde 1949, es necesario su adecuación a la realidad para darle plena vigencia.

El seminario cuenta con un presupuesto federal anual de poco más de 11 millones de pesos que, de aprobarse la presente reforma, sería entregado por la Secretaría de Cultura.

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

Decreto que adiciona y modifica diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Seminario de Cultura Mexicana

Único. Se **reforman** las fracciones III, V y VI del artículo 2o., el artículo 11 y el artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica del Seminario de Cultura Mexicana, para quedar como sigue:

Artículo 2o. Las finalidades del Seminario son

I. Estimular en México la producción científica, filosófica y artística;

II. ...

III. Mantener activo intercambio cultural con los estados, **la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales**, y con instituciones e individuos del extranjero interesados en la cultura mexicana;

IV. ...

V. Servir de órgano de consulta a la **Secretaría de Cultura**;

VI. Colaborar con la **Secretaría de Cultura**, con otras dependencias oficiales, con instituciones descentralizadas y privadas, en actividades culturales.

Artículo 11. El gobierno federal concederá al Seminario de Cultura Mexicana, por conducto de la **Secretaría de Cultura**, un subsidio anual cuya cuantía en ningún caso será inferior al que disfruta actualmente. Por el mismo conducto y a su cargo, le proporcionará local, mobiliario y empleados administrativos.

...

Segundo. La **Secretaría de Cultura** tendrá por designados, con plena sujeción a esta ley, a los miembros del Seminario de Cultura Mexicana que actualmente lo integran.

Transitorio

Único. Esta ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.— Diputada Eloisa Chavarrias Barajas (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Cultura y Cinematografía, para dictamen.

LEY SOBRE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO

«Iniciativa que reforma el artículo 5o. de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, a cargo de la diputada María Concepción Valdés Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

Pese a que en el país contamos con una de las legislaciones de avanzada en materia de protección a migrantes, en el campo de la vida real y cotidiana menos del 1 por ciento de los menores de edad que son detenidos por las autoridades migratorias de nuestro país son reconocidos bajo el estatus jurídico o condición de refugiado.

Lo anterior se evidencia en el informe dado a conocer el pasado 31 de marzo por la organización Human Rights Watch (HRW), denominado “Puerta cerradas: el fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central”, en el cual, se documentan las grandes contradicciones entre lo que marca la legislación de nuestro país y la deportación de miles de menores migrantes que son enviados de vuelta a sus países de origen principalmente como Guatemala, El Salvador y Honduras, aun cuando su integridad está sujeta al espiral de violencia generada por la amenaza de la propia delincuencia de donde son originarios.

La numeralia de esta problemática es compleja: tan sólo en 2015, las autoridades migratorias del país detuvieron a 35 mil 704 menores migrantes. De ellos, 18 mil 650 viajaban no acompañados, según datos del Instituto Nacional de Migración, de la Secretaría de Gobernación.

Argumentos

El informe de HRW en referencia evidencia diversas fallas para con el tratamiento de menores migrantes acompañados y no acompañados, en este sentido, Michael Bochenek,

responsable del informe, argumenta que la Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados estima, que para el caso mexicano, de los 18 mil 650 menores que viajaron no acompañados en 2015, al menos la mitad de estos sí reunirían los requisitos o condiciones para acogerse a los beneficios de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, ante la oleada de violencia que azota a los países de origen de estos menores migrantes como se aseveró. Sin embargo, en este contexto nuestro país dio protección únicamente a 57 menores migrantes el año pasado, lo que representa únicamente 0.3 por ciento de los tratados por las autoridades migratorias del país.

HRW resalta que la cifra de 35 mil menores migrantes detenidos refleja un aumento del flujo migratorio de 55 por ciento en comparación al año de 2014, e inclusive, de hasta 270 por ciento si tomamos en referencia la numeralia oficial de 2013.

Para Bochenek, como consejero de la División de Derechos de los Niños de HRW, puntualiza que los datos arrojados no son una coincidencia, sino que evidencian el creciente apoyo financiero que el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica ha concedido a México para que implante un control migratorio más estricto, tanto en la frontera sur como norte de nuestro país. Un control no abocado al respeto y defensa de los derechos humanos de miles de infantes migrantes.

Para HRW, tanto la legislación como la política migratoria de México ha fallado principalmente en cinco aspectos: el primero, aunque la Ley de Migración establece que las autoridades migratorias mexicanas deben notificar al menor migrante de su derecho a solicitar el reconocimiento como refugiado, en la praxis no se lleva a cabo, actuándose en un marco de omisión de la ley y de las propias facultades del servidor público; segundo, se adolece de la no adecuada evaluación para con los niños migrantes, y con ello, determinar si sus solicitudes de refugio son viables de conformidad con lo que establece la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político; tercero, la falta de la asesoría jurídica por parte del servidor público; cuarto, la práctica de las autoridades migratorias de detener a todos los niños bajo una condición carcelaria; y quinto, que se desalientan a los infantes para solicitar la protección por parte del Estado mexicano.

El informe de HRW no es el único que ha venido observando la problemática sobre los niños migrantes y sus de-

rechos, en este caso, en lo que toca a los provenientes de Centroamérica y el paso por nuestro país. Previamente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha emitido tres informes que tocan en parte la temática al respecto: primero, Derechos Humanos de los Migrantes y otras personas en el contexto de la Movilidad Humana en México, publicado el 30 de diciembre de 2013; segundo, Violencia, Niñez y Crimen Organizado, publicado el 11 de noviembre de 2015; y tercero, Situación de Derechos Humanos en México, publicado el 31 de diciembre de 2015.

En contraparte a la realidad, México como Estado parte de diversos instrumentos internacionales para con el abordaje de la migración y los derechos de los niños, ha ratificado dos importantes documentos: la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, y la Convención sobre los Derechos del Niño, permitiendo con ello, la posibilidad de que la rama legislativa o creadora de leyes del gobierno del Estado suscribiente –en este caso México– adopte las convenciones y se comprometa a incorporarlas a las propias leyes nacionales, es decir, implantar una armonización o estandarización de sus contenidos y alcances.

Para Bochenek, en el marco de la presentación del informe, puntualizó que en nuestro país se cuenta con una legislación buena, el problema está siendo en su propia aplicación. Asimismo, señaló que la misma legislación –por referirse tanto a la Ley de Migración como a la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político– cuentan con buenos niveles de protección, pero operada por agencias sin capacidad para aplicarla

En suma, México se había caracterizado a lo largo de su historia contemporánea de tener una política de no política migratoria en sus diversas aristas, hoy la preocupación no radica en tener una ley de avanzada más o menos armonizada conforme los instrumentos internacionales, sino de quienes son operadores de la misma, han recaído en un marco de aplicación discrecional e inclusive de omisión en perjuicio de los derechos humanos de los migrantes que cruzan por nuestro país, y particularmente, los propios de los infantes.

Más allá de los aciertos y las deficiencias de las leyes en materia, como de la poca eficacia de instituciones gubernamentales como lo es el propio Instituto Nacional de Migración, el quid de la temática del informe que da origen a la presente iniciativa con proyecto de decreto, parte de la idea de la imposibilidad a la que se afrontan día con día mi-

les de niños migrantes –principalmente centroamericanos– para poder adquirir la condición de refugiado, o en su defecto, la protección complementaria con causas y motivos fundados.

La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político actualmente prevé diversas figuras para efectos de protección de extranjeros o de migrantes que se encuentran de paso por nuestro país, a fin de acogerse para la protección de sus derechos humanos con el Estado mexicano. Asimismo, incluye los mecanismos para la adquisición de las condiciones referidas de refugiado, de protección complementaria y del propio asilo político a través de instituciones como la Comisión Mexicana de ayuda a Refugiados de la Secretaría de Gobernación y la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, cada una en el marco de sus facultades.

Actualmente, la ley en comento señala en el artículo 5, del título segundo, “De la condición de refugiado”, en el capítulo I, “De los principios”, una serie de criterios bajo los cuales la o las dependencias de la administración pública federal competentes deberán avocarse para efectos de la interpretación y aplicación de la propia ley, además de lo que deben observar conforme a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de observancia obligatoria en México y demás ordenamientos aplicables.

El artículo 5 de la Ley para Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político establece lo siguiente:

En aplicación de esta ley se observarán, entre otros, los siguientes principios y criterios:

- I. No devolución;
- II. No discriminación;
- III. Interés superior del niño;
- IV. Unidad familiar;
- V. No sanción por ingreso irregular; y
- VI. Confidencialidad.

Los principios o criterios considerados en el artículo en cita, en efecto plantean una serie de parámetros bajo los cuales la dependencia de la administración pública federal

competente –en este caso la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados– debe adecuar sus criterios de interpretación y aplicación de la Ley siempre en beneficio del extranjero y de sus propios derechos humanos, cuando solicite en este caso aplicar para la condición de refugiado.

Aunque la legislación vigente señala elementos de avanzada y un tanto armonizados conforme los estándares internacionales que prevé la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, y particularmente, la Convención sobre los Derechos del Niño, para lo tocante a la problemática de los niños migrantes que deseen acogerse al beneficio de esta figura, así como la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, existen otra serie de principios, criterios o estándares que es menester a considerarse en la propia legislación vigente y siempre en beneficio del extranjero, así como de niñas, niños y adolescentes, entre otros.

En noviembre de 2015 se publicó por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en coparticipación con la organización civil Sin Fronteras, la segunda edición del Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en Casos que involucren a Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional. Protocolo que partiendo del respeto a la autonomía e independencia judicial, proporciona las reglas de actuación para garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional, así como los principios y los principales instrumentos jurídicos que les aseguran la mayor protección posible. Basado en el marco jurídico de origen nacional e internacional, pretende dotar de herramientas a quienes imparten justicia para identificar la norma que protege de manera más amplia los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional, pero que de igual manera, los contenidos del protocolo pudiesen adecuarse al actuar de las demás instituciones gubernamentales en sus diversos niveles, como previstos mediante reformas en las leyes correspondientes en beneficio de las personas migrantes en el país.

El protocolo en mención plantea en lo tocante a los menores de edad y sus derechos, un apartado relativo a las reglas de actuación para casos que involucren a niños, niñas y adolescentes migrantes, estableciendo una serie de criterios de atención de este grupo vulnerable, así como el mismo protocolo, prevé una serie de principios generales que deben tomarse en consideración no únicamente para quienes imparten justicia, sino que de igual manera de amplíe el es-

pectro hacia demás autoridades en sus diversos niveles de gobierno como hemos aseverado.

Como señalamos, México adolece no únicamente de una temática compleja para los extranjeros que soliciten los beneficios de la figura de refugiado, sino de los miles de menores migrantes provenientes de países centroamericanos como Guatemala, El Salvador y Honduras, como denuncia HRW en el informe *Puertas cerradas: el fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central*.

El quid de la presente iniciativa con proyecto de decreto se sustenta en la adecuación de los principios y criterios considerados en el artículo 5 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como de la incorporación de otros previstos en diversos instrumentos internacionales referidos en el cuerpo de la argumentación.

En el marco de las recomendaciones de los organismos internacionales, de los informes de organizaciones civiles, como de lo derivado a la reforma constitucional de 2011 y su carácter extensivo en la defensa de los derechos humanos, se plantea así la necesidad de llevar a cabo una reconfiguración de los principios y criterios para efectos de interpretación y aplicación de la Ley para Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, particularmente, en lo tocante a la defensa los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y otros sujetos de protección internacional en el país.

La presente propuesta se sustenta básicamente en la reconfiguración e incorporación de los siguientes principios y criterios:

Primero, la no discriminación e igualdad, es un principio que posee un carácter fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en la opinión consultiva 4/84: “La noción de *igualdad* se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres hu-

manos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza”.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos puntualiza en la opinión consultiva 18/03, que el principio de igualdad y no discriminación alcanzan “a todos los Estados por pertenecer al dominio del *jus cogens*, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones *erga omnes* de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, incluso particulares”. De acuerdo con el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, una norma *jus cogens* como lo es el principio de la no discriminación e igualdad, reviste cuatro características: primera, que reviste un estatus de norma de derecho internacional general; segunda, implica una aceptación de la comunidad internacional; tercera, conlleva inmunidad para ser derogada; y cuarta, puede ser modificable únicamente por una norma de la misma jerarquía.

Segundo, el principio pro persona, cuya esencia se considera en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se sustenta para con la observancia y aplicación de los derechos humanos en que será “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Lo referido, implica que cuando se está ante dos o más normas que son aplicables al caso concreto, debe prevalecer la que mejor cumpla ese propósito. Este criterio interpretativo también debe emplearse en el caso de que una norma tenga diversas interpretaciones jurídicamente aceptables.

Así, el principio pro persona implica que todas las autoridades ya sean de carácter legislativo, ejecutivo o judicial, como de cualquier nivel, están obligadas a brindar la protección más amplia a cualquier persona en territorio nacional. Por su parte, el Poder Judicial de la Federación ha reconocido que el principio pro persona implica recurrir a la interpretación más extensiva cuando se trata de garantizar derechos y a la interpretación más restrictiva cuando se trata de imponerles límites.

Tercero, la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, son un conjunto de principios ya considerados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1o., argumentados en las siguientes razones: primero, respecto a su universalidad este principio está vinculado con el de no discriminación y que tiene que ver con que todos los derechos humanos

corresponden a todas las personas por igual, independientemente de su condición por nacionalidad, raza, opinión política, condición económica, raza, género, o cualquier otra; segundo, respecto a su interdependencia, se refiere a la relación entre unos con otros derechos, haciendo con ello, que el reconocimiento de uno, conlleve el respeto de los demás derechos; tercero, es para lo relativo al principio de indivisibilidad, que se sostiene la idea de que los derechos humanos son inherentes a la persona; y cuarto, en lo concerniente a su progresividad, se refiere a la toma de medidas necesarias para lograr la efectividad de los derechos hasta el máximo de recursos disponibles.

Cuarto, el principio de no devolución, previsto en la ley vigente, se trata de una norma o criterio del derecho consuetudinario internacional relativo a la prohibición de llevar a cabo cualquier medida que tenga la naturaleza de devolver a una persona solicitante de las figuras de refugio o asilo político a su país de origen donde su vida, libertad y derechos pueden verse vulnerados.

Quinto, el interés superior del niño, niña o adolescente migrante, considerado en la ley vigente bajo de la denominación de interés superior del niño, implica en términos genéricos el bienestar del menor de edad. De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dicho principio se sustenta en la propia dignidad del ser humano, como en las características especiales de los infantes y en la necesidad de propiciar su desarrollo.

Sexto, la unidad familiar, enmarca el reconocimiento de la familia como elemento nodal de la sociedad y la figura del Estado constituye un principio esencial del derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados. La separación de los niños, niñas y adolescentes de su núcleo familiar es especialmente delicada, por lo que sólo debe realizarse bajo una justificación clara y con una duración temporal; tan pronto lo permitan las circunstancias, ellos o ellas deben ser devueltos a su entorno familiar.

Séptimo, la no revictimización, o bien conocida como victimización secundaria se define como toda acción y omisión que lesione el estado físico, mental o psíquico de la persona. En este contexto, las personas migrantes y sujetas a la protección internacional pueden ser sujetas a la condición de víctimas, testigos u ofendidos de algún ilícito, dentro de los que se considera la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes, entre otros.

Octavo, la presunción de inocencia, figura prevista como derecho en su consagración con el artículo 20 de la Carta Magna, es un derecho humano relativo a que toda persona acusada de haber cometido un delito debe ser considerada inocente, siempre que no se establezca lo contrario mediante una resolución judicial definitiva. La razón de ser de dicho principio es garantizar a toda persona que no será condenada sin que existan pruebas suficientes que demuestren su responsabilidad.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado que el derecho de presunción de inocencia trasciende el espectro y alcances del debido proceso, pues con su observancia y aplicación se garantizan la protección de otros derechos conexos como la dignidad humana entre otros, que podrían ser vulnerados por actuaciones administrativas o penales.

Noveno, la gratuidad, como elemento para garantizar un efectivo acceso a los procedimientos por parte de las personas migrantes y sujetas de protección internacional, ya que ante la falta de recursos, ello actúa como un inhibidor para llevar un debido proceso en el contexto de la defensa de los derechos humanos.

Décimo, el beneficio de la duda, es uno de los principios rectores que deben considerarse en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, el cual, reconoce que es complejo para las personas que solicitan dicho estatus de aportar las pruebas suficientes y necesarias para validar o comprobar sus afirmaciones. En otras palabras, respecto a los criterios del derecho internacional sobre refugiados, la carga de la prueba no recae solamente en la figura del solicitante de la condición de refugiado, puesto que es imposible que la persona cuya vida e integridad corran peligro tenga los medios para preparar de manera exhaustiva las pruebas que motivan su caos en el país de acogida.

Undécimo, la no sanción por ingreso irregular, se refiere al principio de no criminalizar la acción de migrar cuando las razones de los sujetos se sustenten en el peligro que corren sus derechos de ser vulnerados por su país de origen o de otro.

Duodécimo, la confidencialidad, se refiere a la confidencialidad que debe llevar el procedimiento de solicitud de refugio o asilo si no vulnera sus derechos fundamentales.

Decimotercer, finalmente la asistencia humanitaria y protección, el cual se traduce en un principio para el caso de personas desplazadas, de acuerdo con los principios rectores de los desplazamientos internos, los Estados tienen la obligación de proporcionar protección y asistencia humanitaria a las personas desplazadas.

La reconfiguración como incorporación de un catálogo de principios y criterios para efectos de interpretación y aplicación de la Ley para Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, viene a ampliar el espectro bajo el cual adquiere un peso mayor la propia ley; fortalece la observancia, aplicación y defensa de los derechos humanos de los refugiados; fortalecerá los mecanismos para la adquisición de las condiciones jurídicas previstas; el entendimiento de la propia ley irá a la par del espíritu del derecho internacional de derechos humanos y de los refugiados; así como estos principios vendrán a trastocar los criterios que permitan a los miles de niños, niñas y adolescentes puedan acogerse al beneficio de la protección del Estado mexicano.

Finalmente, la presente iniciativa con proyecto de decreto, relativa a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, pretende adquirir dos aspectos con la reconfiguración y reconocimiento de otros principios y criterios para la interpretación y aplicación de la ley en referencia; primero, el relativo a que ello se traduzca en un instrumento de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes que puedan acogerse al beneficio de la condición de refugiado; y segundo, que ello viene a trastocar a otros sujetos de protección internacional considerados en la propia legislación, además de incidir en la construcción de acciones y políticas públicas ad hoc al respeto de los derechos humanos.

Fundamento legal

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6o., numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la suscrita, María Concepción Valdés Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presenta iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman las fracciones II y III, y se adicionan las fracciones VII a XIII del artículo 5 de la Ley para Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

Único. Se reforman las fracciones II y III, y se adicionan las fracciones VII a XIII del artículo 5 de la Ley para Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, para quedar como sigue:

Título Segundo De la Condición de Refugiado

Capítulo I De los Principios

Artículo 5. En aplicación de esta ley se observarán, entre otros, los siguientes principios y criterios:

- I.** No devolución;
- II.** No discriminación e igualdad;
- III.** Interés superior del niño, niña o adolescente migrante;
- IV.** Unidad familiar;
- V.** No sanción por ingreso irregular;
- VI.** Confidencialidad;
- VII.** Pro persona;
- VIII.** Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;
- IX.** No revictimización;
- X.** Presunción de inocencia;
- XI.** Gratuidad;
- XII.** Beneficio de la duda; y
- XIII.** Asistencia humanitaria y protección.

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 19 de abril de 2016.— Diputada María Concepción Valdés Ramírez (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Gobernación, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma los artículos 4o., 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, diputada María Elena Orantes López, vicecoordinadora del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 4, 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ajustes de lenguaje con perspectiva de género en la referencia a hombre y mujer, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

La lucha por construir un país más justo, en el que la discriminación por género, raza, preferencia sexual o religión ha sido una constante en nuestra historia. En este sentido, como parte de dicha dinámica, durante las últimas siete décadas ha incrementado la búsqueda de la justicia en el ámbito de la perspectiva de género.

Así, las mexicanas y los mexicanos, hemos desarrollado nuestros marcos normativos, hemos establecido cuotas de género en distintos ámbitos para fomentar la equidad y todos los días diseñamos e implementado políticas dirigidas

tanto a hombres como a mujeres con la intención de transformar nuestras perspectivas y realidades.

Todos esos esfuerzos, proyectos y logros para la igualdad, han encontrado buen sustento en nuestra Constitución y ésta, a su vez, ha podido adaptarse, a través del trabajo del legislador, a los cambios y transformaciones de nuestra sociedad. No obstante este hecho, aún falta una gran cantidad de temas que tanto en forma y fondo faltan por abordar.

En este sentido, nuestra ley fundamental preserva el término varón que simbólicamente implica la aceptación de una realidad contextual machista que, a partir de su origen histórico, implícitamente asigna un estatus de superioridad frente al término mujer.

La palabra varón, prevaleciente en los artículos 4o., 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, una cualidad que se le asigna al hombre y que puede ser la de haber llegado a la edad viril, la de ser autoridad, tener una preparación docta o atributo de bondad. Es decir, refiere en su significado a un hombre con una jerarquía especial, adicional a la de ser hombre.

En consecuencia, entre las cosas que tenemos pendientes por cambiar esta la forma que es fondo y que en este caso concreto simbólicamente implica mantener una diferenciación machista entre el hombre y la mujer.

Son estas las razones por las cuales se pretende eliminar el término varón y establecer el de hombre en nuestra constitución, fortaleciendo la congruencia de la forma y el fondo desde nuestro texto fundamental.

Por lo expuesto, sometemos a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 4, 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ajustes de lenguaje con perspectiva de género en la referencia a hombre y mujer

Artículo Único. Se reforma los artículos 4, 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ajustes de lenguaje con perspectiva de género en la referencia a hombre y mujer para quedar como sigue:

Artículo 4o. El hombre y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) ...

I. a IV. ...

B)...

I. ...

II. La mujer o el **hombre** extranjeros que contraigan matrimonio con **hombre** o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los **hombres** y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. ...

II. ...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.—
Diputada María Elena Orantes López (rúbrica).»

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

CÓDIGO CIVIL FEDERAL

«Iniciativa que reforma los artículos 86, 87, 293 y 390 del Código Civil Federal, a cargo de la diputada Ana María Boone Godoy, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en 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 reforma los artículos 86, 87, 293 y 390 del Código Civil Federal con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho a la familia, reconocido en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989, garantiza a todos los niños y las niñas el derecho a tener una familia, entendiendo este como la integración al núcleo social por excelencia, vinculando al niño con una historia y otorgándole una barrera de protección contra cualquier afrenta a sus derechos.

La familia, por simple definición, es una comunidad de personas unidas por un lazo de parentesco, el cual genera entre sus integrantes obligaciones morales y materiales que van encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida y la superación tanto de cada uno de sus miembros como del grupo en sí.

Es por esto, que derivado de este mismo derecho a la familia surge uno nuevo, el derecho a la adopción, enfocado en permitirle a los niños y niñas la posibilidad de formar parte de un nuevo núcleo cuando el biológico, por las razones que sean, se encuentre fuera de su alcance. Para las niñas y los niños, en efectos prácticos, el derecho a la adopción es parte misma del derecho a la familia, por lo que su importancia se encuentra prácticamente homologada.

En efecto, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, comprende 54 artículos, en los cuales, repetidamente se hace mención explícita y directa sobre la convivencia del niño con su familia, y que, en caso de no tener una, el Estado deberá tomar medidas que incluyan, por supuesto, la facilitación del proceso de adopción.

Precisando, el artículo 8, Parte 1, de esta Convención, reza de manera literal “Los Estados parte se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas”; es decir, la Convención integra las relaciones familiares del niño inclusive, dentro de la identidad de este mismo; de manera aún más clara, el Artículo 20 de este cuerpo normativo ex-

presa, en su conjunto, que todos los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado, el cual garantizará otros tipos de cuidados, como la colocación en hogares de guarda o la adopción, entre otros.

En este sentido, cabe agregar que el Código Civil Federal, que regula las relaciones entre las personas en materia federal y establece normas generales aplicables para toda la República, contemplaba previamente la existencia de dos tipos de adopción, la adopción plena y la adopción simple, mismas que generaban una distinción característica de un paradigma contrario a los derechos humanos pero sobre todo, al interés superior de la niñez.

En la adopción semiplena o simple, figura que ha desaparecido ya en la mayoría de los estados de la República, la relación de parentesco generada por la adopción se limitaba al vínculo entre el adoptante y el adoptado, sin que existiera ningún enlace entre la familia del adoptante y el niño o niña adoptado; este escenario generaba una condición de discriminación, al permitir la existencia de hijos adoptivos con pertenencia plena a la familia amplia o tradicional, e hijos adoptivos que cuando mucho tenían vínculo con su familia nuclear.

Cabe destacar que en observancia a esto, y a fin de actualizar el marco jurídico federal en materia de adopción, la LXII Legislatura aprobó una serie de reformas al Código Civil Federal, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2013, para desaparecer la distinción entre ambas figuras de adopción, reformando los artículos 86, 87, 133, 292, 395 y 1612, y derogando los numerales 88, 157, 295, 394, 1613 y 1620 del citado ordenamiento legal.

Dicha reforma, si bien desaparece de la legislación lo concerniente a la adopción simple, fue omisa en legislar respecto a aquellas adopciones que se hubieran realizado previo a la misma, dejando en un virtual limbo jurídico a los niños y niñas que fueran adoptados bajo una modalidad simple, puesto que ni en las actualizaciones al cuerpo legal ni en sus artículos transitorios se estipuló reconocimiento alguno a estos casos, y considerando que dicha reforma tiene apenas 2 años de su instauración, actualmente pueden existir muchos adoptados en este escenario, máxime si consideramos que una persona pueda ser adoptada desde el nacimiento o hasta la mayoría de edad e inclusive pasando

esta, como estipula el artículo 390 del Código Civil Federal.

Es de reconocer que en la reforma multicitada, con la posible intención de homologar los distintos escenarios de adopción se estableció en el artículo 292, relativo al parentesco, que la ley no reconocerá más que los de consanguinidad y afinidad, eliminando el parentesco civil, figura que definía a la filiación originada por la adopción, sin embargo, cabe destacar que al no ser precisos sobre la transición entre quienes tienen un parentesco civil ya sea al de consanguinidad o al de afinidad, se genera una incertidumbre en uno de los derechos fundamentales de la niñez.

Es por lo anterior, que la iniciativa que hoy se propone, busca reformar el artículo 390 del Código Civil Federal, para establecer que toda adopción celebrada o que se celebre se considerara como plena, y, toda vez que no existen ya otras figuras de adopción en el citado ordenamiento legal desde hace casi 3 años, se propone además del criterio anterior que se actualice el texto de los numerales 86, 87 y 293, para eliminar la distinción de la adopción plena y mantenerla solo como adopción, al ser innecesaria esta diferenciación, no obstante, se sugiere conservar intacta la Sección Tercera del Capítulo V del Título Séptimo de este Código, denominada “De la Adopción Plena”, ya que la misma señala las pautas específicas de la adopción plena, y, en aras de impulsar a una homologación de las distintas legislaciones estatales, permitir que sus figuras de adopción plena puedan adaptarse a la federal.

Es por lo anteriormente expuesto, que me permito someter a la consideración de esta Honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 86, 87, 293 y 390 del Código Civil Federal

Único. Se reforman los artículos 86, 87, 293 y 390 de Código Civil Federal, para quedar como sigue:

Artículo 86. En la adopción se levantará un acta como si fuera de nacimiento, en los mismos términos que la que se expide para los hijos consanguíneos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.

Artículo 87. En la adopción, a partir del levantamiento del acta a que se refiere el artículo anterior se harán las anotaciones en el acta de nacimiento originaria, la cual quedará

reservada. No se publicará ni se expedirá constancia alguna que revele el origen del adoptado ni su condición de tal, salvo providencia dictada en juicio.

Artículo 293. El parentesco de consanguinidad es el que existe entre personas que descienden de un mismo progenitor.

En el caso de la adopción, se equipará al parentesco por consanguinidad aquél que existe entre el adoptado, el adoptante, los parientes de éste, los descendientes de aquel, como si el adoptado fuera hijo consanguíneo.

Artículo 390. El mayor de veinticinco años, libre de matrimonio, en pleno ejercicio de sus derechos, puede adoptar uno o más menores o a un incapacitado, aun cuando éste sea mayor de edad, siempre que el adoptante tenga diecisiete años más que el adoptado y que acredite además:

I. Que tiene medios bastantes para proveer a la subsistencia, la educación y el cuidado de la persona que trata de adoptarse, como hijo propio, según las circunstancias de la persona que trata de adoptar;

II. Que la adopción es benéfica para la persona que trata de adoptarse, atendiendo al interés superior de la misma, y

III. Que el adoptante es persona apta y adecuada para adoptar.

Toda adopción que haya sido celebrada o que se celebre en México será considerada plena en atención al interés superior de la niñez.

Cuando circunstancias especiales lo aconsejen, el juez puede autorizar la adopción de dos o más incapacitados o de menores e incapacitados simultáneamente.

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 19 de abril de 2016.— Diputada Ana María Boone Godoy (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Justicia, para dictamen.

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

«Iniciativa que reforma el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado José Luis Orozco Sánchez Aldana, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, José Luis Orozco Sánchez Aldana, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En el país, las instituciones en materia de seguridad pública y protección civil han sido en todo momento; reconocidas por su labor, la entrega y el profesionalismo con el que realizan su trabajo.

La sociedad en su conjunto; las reconoce con su respeto, aprecio y cariño, por ser ellos con el desempeño de su función; quienes están cerca de la gente en las buenas y sobre todo, cuando más se requiere el apoyo; en las situaciones desagradables y que en muchos casos está expuesta la integridad e incluso la vida de las personas.

No obstante, con el paso del tiempo, la diversificación de las situaciones de peligro entre sociales y familiares, y en mayor medida por el actuar de algunos miembros de estas corporaciones en el desempeño de su trabajo o en su conducta durante su tiempo libre; muchas de estas corporaciones han perdido su prestigio ante la sociedad.

Sin embargo y afortunadamente, entre las pocas que quedan ampliamente reconocidas, hay una que se distingue y que se ubica seguramente en primer lugar en reconocimiento, cariño y aprecio social pese al tiempo.

Me refiero en particular a los siempre heroicos Cuerpos de Bomberos.

De acuerdo con la Encuesta sobre la Percepción Pública en México de 2013, la profesión de bombero es la más respe-

table entre la población, por encima incluso de la enfermera, el médico y el investigador científico.¹

Los Cuerpos de Bomberos en nuestra historia son leyenda misma, datan según los registros, que en 1873 fue la fecha en que se señala, como el momento en que se creó oficialmente el primer Cuerpo de Bomberos destacado en el puerto de Veracruz.

En esa fecha se inició su tradición de valor, entrega y sobre todo de cercanía, respeto y cariño con la sociedad mexicana; condición que sin duda alguna guardan hasta hoy, con más fuerza y vigencia.

Fue tal el desempeño de sus elementos que 1951, por decreto presidencial, se otorgó a las corporaciones de bomberos en toda la nación el carácter de heroicos.

Es indiscutible que los bomberos desde siempre, han sido salvadores de vidas, apoyo en materia de protección civil, de percances y además; motivo de ejemplo y orgullo nacional.

Los bomberos en el país incluso han sido y son ejemplo de la niñez y fuente de inspiración en la juventud.

A la fecha no hay persona alguna que mire pasar a un bombero camino a cumplir su labor, y no sienta una profunda admiración y respeto al ser humano que va dispuesto a entregar si es necesario, su propia vida para salvar la de alguien más.

Sin embargo, no nos hemos atrevido ni hemos sido capaces de ver que ellos también; necesitan ser salvados.

Hoy, la situación que enfrentan los bomberos en su día a día, desafortunadamente no se centra únicamente en sofocar incendios, salvamento de personas, atender contingencias o accidentes automovilísticos, derrames de sustancias peligrosas o en resumen, a exponer la vida.

Enfrentan también problemas en cuanto al equipamiento requerido para el desempeño seguro de su trabajo, en la retribución salarial para atender sus necesidades personales y las de su familia, en las prestaciones que le den certeza jurídica y garantía en el desempeño de su labor ante un infortunio, y además por si lo anterior fuera poco, en algunas ocasiones graves dificultades al interior de su corporación y en el desempeño mismo de sus funciones, por mencionar sólo algunas.

De acuerdo con expertos en el tema, en el país hay 428 corporaciones de bomberos, integradas por elementos que realizan su noble labor de tiempo completo; en condiciones inseguras, sin equipo, protección y en muchos casos —específicamente cerca de 9 mil bomberos— sin salario.

Otro importante número de bomberos depende de aportaciones voluntarias, de la caridad de las personas; o bien, de recursos entregados por patronatos; para percibir un sueldo “ficticio” que se ubica por debajo del salario mínimo, como retribución a su labor y único medio de subsistencia para su familia.

El panorama es todavía mucho más desolador si nos referimos a las prestaciones sociales, seguro de vida, protección jurídica, seguro o cobertura de servicios médicos al menos para ellos por el desempeño de su labor; porque imaginarlo para sus hijos como actualmente lo perciben elementos de seguridad pública, es un sueño inalcanzable.

Aunado a lo anterior y al ver pasar a ese bombero a cumplir su deber, no imaginamos que en sus pensamientos, al lado de la firme convicción en su ser de entregar incluso su vida o estar dispuesto a sufrir quemaduras graves; va de la mano el problema de enfrentar en cualquier momento un despido injustificado porque “un superior” vendió su plaza y requiere deshacerse de él, sin recibir siquiera algún tipo de indemnización que por ley le correspondería.

Los riesgos de su primer labor o encomienda, que es la de sofocar incendios, son muchos; pero principalmente están expuestos a sufrir quemaduras por dos cuestiones, primero son los peligros propios e inherentes de su trabajo y segundo, porque carecen del equipo necesario que los proteja.

El asunto no es menor, las quemaduras son sumamente peligrosas, incapacitantes y de una larga, dolorosa y costosa recuperación.

Ello, en función de la gravedad y la penetración de éstas en la piel.

Básicamente se identifican cuatro tipos o grados de quemaduras a las que están expuestos día tras día los bomberos:

Quemadura de primer grado: esta quemadura sólo afecta a la capa más externa de la piel, la epidermis. Por esto es una lesión superficial. Los síntomas que presenta son hinchazón de la piel, sequedad, enrojecimiento y dolor.

Quemadura de segundo grado: estas quemaduras, además de lesionar a la epidermis, afectan una porción de la dermis. Quien padece una quemadura de segundo grado presenta síntomas como hinchazón, ampollas, dolor, enrojecimiento, sensibilidad al aire y pérdida de piel.

Quemadura de tercer grado: en este tipo de quemadura la dermis y la epidermis quedan destruidas, es por esto que se habla de quemaduras totales. Estas destruyen las terminaciones nerviosas y también pueden llegar a afectar a los huesos, tendones y músculos. La zona afectada queda de color blanco o carbón. Los síntomas que tienen quienes padecen estas enfermedades son, entre otros, edema, grasa expuesta, piel seca, que adquiere un color café, blanco o negro y eliminación de piel. Además, esta quemadura se caracteriza por ser indolora, a causa de la destrucción de los nervios.

Quemadura de cuarto grado: estas quemaduras dañan a los huesos y músculos. No solo pueden ser producto del contacto con líquidos calientes, fuego, electricidad, sino también por frío o congelación.²

Además de lo anterior, derivado de lo extenuante de su labor, del estrés que sufren por el riesgo de su trabajo y las circunstancias a las que se enfrentan, y de lo intenso de la preparación en cuestiones de condición física y psicológica que deben mantener como requisito para hacerle frente a su faena; están expuestos a sufrir la denominada “muerte cardiaca súbita”.

Estudios no oficiales señalan que es la muerte cardiaca súbita, una de las causas más comunes por las que los bomberos pierden la vida, solo después de las propias y derivadas de atender un siniestro.

Lo anterior es particularmente delicado, porque expertos en la materia señalan que la muerte cardiaca súbita, se puede presentar en más de la mitad de sus casos, sin una sintomatología previa.³

Además, pese a que los factores de riesgo son bastantes y bien identificados para esta causa de muerte; se reconoce que uno de los mayores factores de riesgo para sufrirla es debido a la realización de un esfuerzo físico y estresante muy intenso y prolongado.⁴

Justamente es lo anterior, la mejor descripción del trabajo que realizan los bomberos al atender un incendio o una si-

tuación de emergencia donde están en peligro la vida de víctimas, además de la propia.

Además, hay que añadirle a lo intenso y prolongado de las situaciones de riesgo que los bomberos padecen durante su trabajo; la alta frecuencia de estos eventos que tienen que atender.

Al respecto, las cifras son contundentes: se tiene registrado que en un año, en promedio 9 de cada 100 habitantes pierden su hogar a causa directa de un incendio.⁵

Asimismo, se reconoce que en promedio se registran poco más de 50 mil víctimas directas de este tipo de percances en el país.⁶

De igual forma y como un ejemplo de la labor extenuante e incluso en muchos casos sobrehumana, que los bomberos tienen que realizar, cabe señalar que en el caso específico de los incendios forestales, desde el 1 de enero hasta el 14 de abril del presente año, se han registrado 4 mil 539 eventos.⁷

Este impresionante número de incendios forestales, que vale la pena destacar es una cifra que está dentro del promedio anual, ha exigido para su atención y combate de 103 mil 158 días/hombre;⁸ es decir, 103 mil 158 días que a la fecha –el primer tercio del año–, nuestros bomberos han expuesto su salud y sobre todo su vida.

Frente a lo anterior insisto, 80 por ciento de estos seres humanos, mexicanos y heroicos bomberos; realizan esta labor sin las prestaciones necesarias y justas, sin el equipo adecuado y sin la certeza jurídica que los proteja a ellos y sus familias.

Como se aprecia, indiscutiblemente la cantidad de incendios, sus daños, consecuencias y el número de víctimas directas e indirectas; son muchas, periódicas y sobre todo rebasan la capacidad de atención de los elementos en activo de los Cuerpos de Bomberos; situación que les exige el doble o triple de su entrega y su capacidad física, para como lo han hecho en todo momento, acudir en nuestro rescate y auxilio.

Estas situaciones de indiscutible entrega por parte de los bomberos los ha convertido en verdaderos héroes nacionales, sin embargo este reconocimiento no es suficiente para ganarse el sustento de sus necesidades básicas y las de su

familia ni les ha alcanzado para sacarlos de la invisibilidad salarial y de prestaciones en la que se encuentran sumergidos históricamente.

Esta situación no es posible y mucho menos admisible.

Tenemos una enorme deuda de gratitud y sobre todo de reconocimiento para los bomberos.

Hemos sido opacos en la atención de sus necesidades, e incluso una sociedad indiferente ante los peligros que los asechan.

Por ese motivo y como espíritu de la presente iniciativa, es que propongo que de las aportaciones federales que todos los municipios de nuestro país reciben; tengan la obligación por ley de destinar una parte, para la atención de las necesidades de sus bomberos.

Ello, en primer lugar porque todos hemos necesitado, necesitamos o de manera lamentable estaremos expuestos a requerir del auxilio directo de un bombero.

O bien, con la labor que ellos realizan, por ejemplo al contener y sofocar un incendio forestal, nos beneficia de manera indirecta a nosotros en el presente y nuestros hijos en el futuro, al preservar y proteger –incluso con su vida– los bosques y áreas verdes que cada vez son menos y que siempre serán vitales.

Propongo que esta asignación se realice en específico, en los fondos de aportaciones federales, porque en la redacción de la ley en su artículo 37, se considera ya la “atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes”.⁹

Con este artículo, los municipios en la práctica están facultados para realizar gastos en materia de equipamiento para las fuerzas policiacas o bien para las derivadas de la protección civil de sus habitantes.

No obstante, es necesario incluir a los bomberos porque ellos comparten en mayor medida, el riesgo que asumen las fuerzas policiacas y superan en frecuencia las contingencias que enfrentan en promedio, las autoridades de protección civil.

En 1993, en el marco de diversa reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, se adicionó el capítulo “De los fondos de aportaciones federales”; como una medida encaminada a

reforzar la descentralización presupuestal y reforzar las capacidades presupuestarias de los municipios.

En ese capítulo y en específico en el mencionado artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal considero que se deben garantizar los recursos para solventar las necesidades básicas de los Cuerpos de Bomberos de los municipios en función del objeto del artículo que a la letra dice:

Artículo 37. Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al fondo a que se refiere este artículo, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, Apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta ley.¹⁰

Como se aprecia con lo anterior, con la reforma que propongo no estaríamos inventando un gasto ni dejando de atender una necesidad por atender otra; por el contrario, con la reforma que propongo estaríamos atendiendo una urgencia y una inversión en nuestra propia seguridad al tener cuerpos de bomberos equipados, capacitados y sobre todo con la percepción del justo salario que les corresponde.

No podemos ser ajenos ni omisos, ante las necesidades apremiantes que todos conocemos y disimulamos ver que padecen los bomberos en todo el país.

Esta soberanía y quienes la integramos estamos obligados y facultados a hacer algo al respecto.

Necesitamos atender esa deuda histórica que se tiene con los Heroicos Cuerpos de Bomberos que con vocación nos brindan su labor y servicios.

Como integrantes de la sociedad y representantes populares, debemos reconocer que el trabajo de los bomberos mo-

tiva, porque con la misma entrega arriesgan su vida propia, por la de otro ser humano, o por cualquier ser vivo.

Debemos tener desde esta soberanía la capacidad para valorar; que para un bombero no importa el riesgo a enfrentar, porque por más pequeño que sea el ser vivo a salvar y proteger, es una vida por la que sin titubear se exponen con valor. Sin duda, al término de su día a día, nuestros bomberos con su labor se llevan la tranquilidad de su conciencia, pero desafortunadamente no llevan de la mano, la tranquilidad a su subsistencia y la de su familia.

Lo anterior lo debemos detener. Estamos obligados desde esta soberanía a responderle a nuestros bomberos y a nuestra sociedad en su conjunto.

Por todo ello se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se modifica el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal

Único. Se **reforma** el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 37. Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura y a la atención de **los requerimientos de su Cuerpo de Bomberos y las** necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, Apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta ley.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor en el siguiente ejercicio fiscal que corresponda a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas:

1 Encuesta sobre la Percepción Pública en México. Inegi, 2013.

2 Fuente: <http://www.tiposde.org>

3 Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez.

4 Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez.

5 Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros.

6 Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros.

7 Reporte acumulado 2016. www.camafu.org.mx

8 Reporte acumulado 2016. www.camafu.org.mx

9 Ley de Coordinación Fiscal, artículo 37.

10 Ley de Coordinación Fiscal, artículo 37. Texto vigente.

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2016.— Diputado José Luis Orozco Sánchez Aldana (rúbrica).»

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

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

«Iniciativa que reforma el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Refugio Trinidad Garzón Canchola, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Diputada Refugio Trinidad Garzón Canchola, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 123, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de ésta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El trabajo es la energía esencial de las economías del mundo, y quien presta un trabajo se entrega a sí mismo. Es por esa razón que el derecho laboral, como derecho social, debe estar revestido de nobleza.

Anteriormente, el hombre de trabajo era considerado un simple objeto, reducido en ocasiones a esclavo; el derecho laboral liberó al hombre y le concedió dignidad, le hizo hombre, suceso que sin duda representa un paso fundamental en la vida jurídica.

El derecho laboral como conjunto de normas y principios jurídicos, debe tener como objetivo buscar la igualdad entre los desiguales, salvaguardar las garantías de la clase trabajadora frente al poder económico del patrono, buscar el equilibrio entre la mano de obra y el capital en un escenario en donde la necesidad de empleo somete al trabajador a la voluntad del empleador; siendo entonces obligación del Estado establecer mecanismos que preserven los derechos fundamentales del trabajador.

Es por ello que, someto a consideración de este pleno la reforma al artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, con la intención de proteger la estabilidad en el empleo de los trabajadores; considerando que la reforma laboral de 2012 es contraria al espíritu constitucional de protección frente al patrón, pues le ciñe al trabajador la carga de conformarse con el pago de solo doce meses de salarios caídos sin importar los años que el Estado se tarde en resolver definitivamente su juicio.

Debido a lo anterior, podemos decir que la ley laboral vigente viola el derecho de estabilidad en el empleo; considerando que el día de hoy es barato despedir a cualquier trabajador, y que el Estado no ha cumplido en su responsabilidad de establecer, por lo que se refiere a los juicios laborales, una justicia pronta.

Lo anterior toma mayor relevancia cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera mediante la resolución que dictó el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, que la reforma del 30 de noviembre de 2012, es contraria a los principios de progresividad, justicia, equilibrio social y derecho al mínimo vital, consagrados en los artículos 1o., 3o., y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en consecuencia vulneran los tratados internacionales pactados por el Estado mexicano, particularmente el artículo

26 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y 21 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; pues tal como lo considera el Tribunal Colegiado, es responsabilidad del Estado generar las condiciones en sus instituciones para la impartición de una justicia, eficaz, pronta y expedita.

De tal suerte que la reforma laboral de 2012, no solo violenta las garantías constitucionales de los trabajadores, sino que es también retrograda respecto de los tratados internacionales en los que el Estado mexicano toma parte, es por ello indispensable reivindicar el principio de progresividad.

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo

Único. Se reforma el segundo párrafo del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo y se deroga el tercer párrafo del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo.

Para quedar como sigue:

Artículo 48. ...

Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos desde la fecha del despido **hasta que se cumplimente el laudo.**

(Se deroga)

...

Artículo Transitorio

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

Cuadro comparativo

Texto vigente

Artículo 48. ...

Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos computados desde la fecha del despido hasta por un período máximo de doce meses, en términos de lo preceptuado en la última parte del párrafo anterior.

Si al término del plazo señalado en el párrafo anterior no ha concluido el procedimiento o no se ha dado cumplimiento al laudo, se pagarán también al trabajador los intereses que se generen sobre el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable al momento del pago. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable para el pago de otro tipo de indemnizaciones o prestaciones.

...

Texto propuesto

Artículo 48. ...

Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo.

Se deroga

...

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.— Diputada Refugio Trinidad Garzón Canchola (rúbrica).»

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

LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS

«Iniciativa que reforma los artículos 1o., 3o. y 11 de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, a cargo de la diputada Martha Lorena Covarrubias Anaya, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, diputada Martha Lorena Covarrubias Anaya, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 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, somete la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 1o., 3o. y 11 de la Ley que Establece las Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados, con el objeto de que se observen las Reglas de Bangkok y establecer medidas que refuercen el principio de Interés Superior de la Niñez, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A nivel mundial más de medio millón de mujeres y niñas se encuentran privadas de su libertad. Las mujeres representan entre 2 y 9 por ciento de la población penitenciaria. Sus necesidades y características han sido poco o nada atendidas por los sistemas penitenciarios de todos sus países dada la invisibilidad con que se les trata. El diseño de todos los sistemas de los países fue hecho mediante una visión androcéntrica¹.

En nuestro país, más de 11 mil mujeres se encuentran privadas de su libertad. A nivel mundial estamos entre el sexto y séptimo país con más mujeres en reclusión. Más de 90 por ciento de ellas son madres y eso tiene como consecuencia una serie de situaciones que conlleva múltiples situaciones de violencia y discriminación por parte del sistema carcelario².

Un documento elaborado por la Unidad de Género de la Suprema Corte de Justicia, revela que de 400 centros penitenciarios en nuestro país, sólo 12 son exclusivos para mujeres.

Este documento señala que la mayoría de las mujeres presas son pobres, con bajo nivel escolar y con antecedentes de haber sido víctimas de violencia familiar. Que la mayo-

ría son acusadas por delitos no violentos que no ameritaban prisión preventiva ni privación de la libertad, de ahí que no se observan las recomendaciones que diversos organismos nacionales e internacionales han realizado sobre esta problemática.

Por otra parte, se señala que desde el Poder Judicial se pueden tomar medidas que garanticen la aplicación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, sobre todo la protección del interés superior del niño y la niña.

Entre los múltiples instrumentos que se puede utilizar, se pueden mencionar las reglas para el tratamiento y las medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, conocidas como Reglas de Bangkok³, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2010. Estas reglas complementan las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y a las reglas mínimas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio).

El artículo señala que cuando se presenta un caso en el que está involucrada una mujer, es recomendable mirar su condición de género, las circunstancias reales que han marcado su vida y cómo y por qué se ha generado la vinculación con un hecho delictivo. Esto es particularmente relevante a la hora de decidir sobre el dolo y las causas de justificación, o bien a la hora de establecer las condiciones de ejecución de la pena impuesta.

Las Reglas de Bangkok buscan precisamente responder a estas necesidades, complementando otras reglas pero ahora bajo las condiciones y necesidades específicas de las mujeres presas.

Las 70 Reglas brindan una guía a los responsables de políticas, legisladores, operadores del sistema de justicia penal, y al personal penitenciario para reducir el innecesario encarcelamiento de las mujeres y para atender sus necesidades especiales. Las reglas parten de la premisa que varones y mujeres no deben recibir un “trato igual”, sino por el contrario, debe asegurarse un trato diferente bajo leyes y políticas sensibles al género de las personas (discriminación positiva).

Se concluye entonces que las preguntas que deben guiar la determinación de quien juzga es ¿sí es la cárcel resulta la manera más eficaz de “castigar” y “repara el daño” causado por un hecho delictivo específico? y ¿si se está aten-

diendo debidamente la violencia contra las mujeres, particularmente en sus orígenes e impactos estructurales?

Por otra parte me interesa señalar que una de las consecuencias que genera el hecho que más de noventa por ciento de las mujeres en reclusión sean madres, es que sus hijas e hijos pueden convivir con ellas el tiempo que duren en reclusión hasta los 6 años, según establece la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre la Readaptación Social de Sentenciados, la cual para este caso prevé que:

Artículo 3o. ...

Las hijas e hijos de internas que permanezcan con ellas dispondrán de los espacios correspondientes para asegurar su desarrollo integral, incluyendo los servicios de alimentación, salud y educación, hasta los seis años de edad cuando así lo determine el personal capacitado, con opinión de la madre y considerando el interés superior de la infancia. El Ejecutivo federal deberá cumplir esta disposición y para ello podrá celebrar convenios con las entidades federativas del país⁴.

...

Sin embargo estas disposiciones contradicen las Reglas de Bangkok sobre la estancia de niñas y niños con madres en reclusión, las cuales establecen que las decisiones sobre el momento en que deba separarse a un hijo o hija de su madre, se adoptará en función del caso y teniendo presente el interés superior del niño y no en función de una determinada edad como señala la ley antes aludida. Específicamente la Regla 52 establece que:

Regla 52

1. Las decisiones respecto del momento en que se debe separar a un hijo de su madre se adoptarán en función del caso y teniendo presente el interés superior del niño con arreglo a la legislación nacional pertinente.
2. Toda decisión de retirar al niño de la prisión debe adoptarse con delicadeza, únicamente tras comprobarse que se han adoptado disposiciones alternativas para su cuidado y, en el caso de las reclusas extranjeras, en consulta con los funcionarios consulares.
3. En caso de que se separe a los niños de sus madres y sean puestos al cuidado de familiares o de otras personas u otros servicios para su cuidado, se brindará a las

reclusas el máximo posible de posibilidades y servicios para reunirse con sus hijos, cuando ello redunde en el interés superior de estos y sin afectar el orden público⁵.

De ahí que de conformidad con el artículo 2 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y con base en el interés superior las autoridades penitenciarias deben observar lo dispuesto en las Reglas de Bangkok, de conformidad con el citado numeral que a la letra señala que:

El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector.

Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales⁶.

Relativo al mismo caso, el artículo 13 de la citada ley general, al establecer como derechos de las niñas, niños y adolescentes el:

- I. Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo;
- II. Derecho de prioridad;
- III. Derecho a la identidad;
- IV. Derecho a vivir en familia;
- V. Derecho a la igualdad sustantiva;
- VI. Derecho a no ser discriminado;
- VII. Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral;
- VIII. Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal;
- IX. Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social;
- X. Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad;

XI. Derecho a la educación;

XII. Derecho al descanso y al esparcimiento;

XIII. Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura;

XIV. Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información;

XV. Derecho de participación;

XVI. Derecho de asociación y reunión;

XVII. Derecho a la intimidad;

XVIII. Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso;

XIX. Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, y

XX. 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 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 permanencia sólo hasta los seis años en los centros penitenciarios puede suponer una violación a estos derechos, no obstante que la redacción actual de la ley de normas mínimas deja abierta la posibilidad para que pueda ser evaluada su permanencia.

Lo cierto es que la realidad y la práctica nos han indicado que es a esta edad que son separados de sus madres sin que se abra por regla general la posibilidad de implementar medidas no privativas de libertad que permitan la convivencia familiar y el fomento de los apegos para las mujeres delincuentes con responsabilidad en el cuidado de otras personas. Lo que en todo caso debiera adoptarse es la aplicación de las Reglas de Bangkok.

Pero mientras ello no ocurra, se evidencia pues la violación y la falta de acceso a la más amplia protección que supone la legislación sobre los niños y niñas, la cual ha sido creada con base en los principios de derechos humanos introducidos en la reforma a la Constitución Política Federal de

2011, en la que se amplían los derechos de las personas en un nuevo esquema constitucional, a través del reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas; lo que trae consigo la obligación expresa de observar los tratados internacionales y regionales firmados por el Estado mexicano, en los que se reconocen derechos humanos.

En este sentido es que el artículo 1o. constitucional, tiene importancia trascendental pues incorpora conceptos novedosos para el Constitucionalismo mexicano, precisamente el párrafo tercero de dicho precepto, contempla las obligaciones del estado, en materia de derechos humanos, al establecer lo siguiente:

“Artículo 1o. ...

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

De lo que se advierte un complejo sistema de interpretación, aplicación e implementación de los derechos humanos, dirigidos a los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, además de los órganos públicos autónomos del país; que pone énfasis en los derechos pero que también contiene un sofisticado mecanismo para el análisis y la implementación de los derechos y sus obligaciones a partir de ciertos principios que permiten mantener, realizar y avanzar el disfrute de los derechos.

Así de esta reforma deriva: a) La obligación a cargo de todas las autoridades del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos; b) El establecimiento en el marco constitucional de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los cuales deben ser interpretados y aplicados en correlación al establecimiento de las obligaciones del estado referidas en el inciso anterior; y c) Lo que debe hacer el Estado mexicano cuando se presente una violación a esos derechos y aun antes de esa violación, prevenir, investigar, sancionar y reparar.

En virtud de lo expuesto, proponemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 1o., 3o. y 11 de la Ley que Establece las Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados, con el objeto de que se observen las Reglas de Bangkok y establecer medidas que refuercen el principio de interés superior de la niñez.

Artículo Único. Se reforman los artículos 1o., 3o., sexto párrafo, y 11, tercer párrafo, todos de la Ley que Establece las Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados, para quedar como siguen:

Artículo 1o. Las presentes normas tienen como finalidad organizar el Sistema Penitenciario en la República, conforme a lo establecido **en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en las Reglas de Bangkok, en lo concerniente a mujeres reclusas, y en las disposiciones previstas en la presente ley.**

Artículo 3o. ...

...
...
...
...
...

Las hijas e hijos de internas que permanezcan con ellas dispondrán de los espacios correspondientes para asegurar su desarrollo integral, incluyendo los servicios de alimentación, salud y educación, **hasta el tiempo que determine el personal capacitado en función del caso**, con opinión de la madre y considerando el interés superior de la infancia. El Ejecutivo federal deberá cumplir esta disposición y para ello podrá celebrar convenios con las entidades federativas del país.

...
...
...

Artículo 11. ...

...
...

Los hijos de las mujeres reclusas, en caso de que permanezcan dentro de la institución, recibirán atención pediátrica, educación inicial y preescolar **hasta el tiempo que determine el personal capacitado en función del caso.**

Transitorio

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

Notas:

1 Datos disponibles en

http://www.unodc.org/documents/ropan/Reglas_de_Bangkok/Taller_Regional_sobre_la_Implementacion_de_las_Reglas_de_Bangkok.pdf

2 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Unidad de Género. Ejecución Penal y Perspectiva de Género. Boletín Mensual “Género y Justicia”. 01 de abril del 2014. Disponible en

<http://equidad.scjn.gob.mx/ejecucion-penal-y-perspectiva-de-genero/>.

3 Las reglas integrales pueden consultarse en

https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf

4 Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

5 Op. Cit. 3.

6 Op. Cit. 4.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.— Diputados: Martha Lorena Covarrubias Anaya (rúbrica), Rafael Yerena Zambrano (rúbrica), María Esther de Jesús Scherman Leño (rúbrica), Ramón Bañales Arambula (rúbrica), Hugo Daniel Gaeta Esparza (rúbrica), José Luis Orozco Sánchez Aldana (rúbrica), Laura Valeria Guzmán Vázquez (rúbrica), Jesús Zúñiga Mendoza (rúbrica), Evelyn Soraya Flores Carranza (rúbrica), Francisco Javier Santillán Ocegüera (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Seguridad Pública, para dictamen.

LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

«Iniciativa que reforma el artículo 49 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a cargo de la diputada Gabriela Ramírez Ramos, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, Gabriela Ramírez Ramos, diputada federal por el distrito 12, integrante del Grupo Parlamentario del PAN 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 6 numeral 1 fracción I; 77 numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 49 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de La Vivienda para los Trabajadores, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El fin del Estado moderno lo constituye el bien público de los hombres y mujeres que forman su población. Es éste elemento final el que da contenido a las atribuciones del Estado, que se otorgan con la intención de que el mismo pueda proporcionar adecuadamente el conjunto de condiciones sociales, culturales, morales, políticas y económicas, para que el hombre alcance su pleno desarrollo.

El derecho a la vivienda es inherente a la persona. Es un elemento clave del desarrollo social y su satisfacción condiciona a derechos primordiales como la alimentación, salud y educación. Surge como respuesta a la demanda de condiciones adecuadas de vida para el desarrollo familiar, constituyéndose en el resguardo del hombre y su familia y tiene en nuestro país sólidos antecedentes históricos. La Constitución de 1917, en su artículo 123, fracción XII, ya consignaba la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores viviendas con niveles mínimos de comodidad e higiene.

Posteriormente, el país se abocó a construir la infraestructura de seguridad social para atender las diversas necesidades de la población. En 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, para brindar seguridad social a los trabajadores, aunque en sus inicios, también proporcionó vivienda a sus derechohabientes.

En 1948, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre se otorga un reconocimiento internacional al derecho a la Vivienda, al incorporarse en el artículo 25 del mencionado ordenamiento,

En la década de los sesentas, México se incorpora a un proceso de urbanización y de desarrollo industrial más avanzado, se crearon los principales organismos nacionales de vivienda. En 1963, el Gobierno Federal constituye en el Banco de México, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, como una institución promotora de la construcción y de mejora de la vivienda de interés social, para otorgar créditos a través de la banca privada.

En febrero de 1972, con la reforma al artículo 123 de la Constitución, se obligó a los patrones, mediante aportaciones, a constituir un Fondo Nacional de la Vivienda y a establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar crédito barato y suficiente para adquirir vivienda. Esta reforma fue la que dio origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Infonavit, mediante el decreto de ley respectivo, el 24 de abril de 1972.

Sin embargo, fue hasta 1983, cuando el derecho a la vivienda se elevó a rango constitucional y se estableció como una garantía individual.

Hasta la década de los ochenta, el eje de la política de vivienda había sido la intervención directa del Estado en la construcción y financiamiento de vivienda y aplicación de subsidios indirectos, con tasas de interés menores a las del mercado. En la primera mitad de la década de los noventa, se inició la consolidación de los organismos nacionales de vivienda como entes **eminente** **financieros**.

Esta última afirmación implica que el Modelo Mexicano de oferta de vivienda mediante la institución más representativa, es decir el **Infonavit**, ha transitado de un organismo público **constructor** de vivienda, a un organismo rector en la materia y con capacidad para **financiar el otorgamiento de créditos** preferentes, destinados a la adquisición de vivienda y en su caso mejoramiento de la misma, a las familias mexicanas que se encuentren en situación de empleo formal.

Sin embargo al adoptar el esquema de organismo financiero, el Infonavit ignora disposiciones que le resultarán en todo caso aplicables respecto a los traspasos de los créditos otorgados, disposiciones que se encuentran reguladas debi-

damente en el capítulo respectivo de Cesión de Deuda del Código Civil Federal.

En la actualidad, el derecho humano fundamental a gozar de una vivienda digna, se encuentra supeditado a diversos factores, normalmente de carácter presupuestario y de políticas públicas que afectan la capacidad financiera de los organismos de vivienda, específicamente al Infonavit para aumentar su cobertura y cubrir de ésta manera la demanda nacional de vivienda nueva.

Sin embargo, y a pesar de la inevitabilidad de éstas circunstancias, muchas de ellas derivadas del propio entorno internacional, existen también acciones propias del Instituto, que dentro de la esfera administrativa y de capacidad de su propia capacidad de operación, inciden en la seguridad jurídica respecto de la tenencia y posesión de una vivienda.

La obligación del Estado mexicano de asegurar condiciones mínimas de vivienda, no se circunscribe a los trabajadores incorporados al sector formal, sino a la totalidad de la población.

En éste sentido es de reconocer, que las políticas públicas han fallado por cuanto hace a la formalización de la actividad económica, siendo la realidad actual el hecho de que según cifras del propio Instituto Nacional de Geografía e Informática, 6 de cada 10 personas económicamente activas, es decir, más de 30 millones de personas laboran en condiciones de informalidad, por consiguiente, sin cotizar o participar de esquemas de financiamiento a través del Infonavit.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, en México cada persona trabaja en promedio dos mil 250 horas al año, muy por encima del promedio, de sólo mil 748 horas. Comparado con otros países, México es de lo que menos días de vacaciones por ley tiene al año, con sólo 6, cuando otras naciones como Reino Unido, España Italia, Brasil, Argentina y Venezuela, tienen más.

También el país sale mal parado en el balance deseable o saludable entre trabajo y vida. Inclusive, México tiene el mayor desequilibrio entre estos dos aspectos de todos los países que integran la OCDE.

Lo anterior hace en la práctica negatoria los derechos a la vivienda de una muy amplia mayoría de mexicanos. Dere-

chos que en parte pudieran verse resarcidos si el Infonavit reconociera situaciones de hecho que se presentan respecto de sus créditos otorgados.

Según cifras del propio Infonavit, de 1972 a 2012 se han ejercido 6 millones, 992 mil, 339 créditos de vivienda de los cuales 40 por ciento o más han sido objeto de la figura del traspaso a través de la cesión de derechos y o poder general notarial, a pesar de que la normatividad del instituto lo prohíbe.

En muchos casos esta gran cantidad de traspasos o cesiones se realizan sustituyendo a los deudores del Infonavit, con nuevos sujetos que en la mayoría de los casos no cuentan con esquemas de seguridad social o cotizaciones en materia de vivienda, pero que sin embargo pagan mensualmente los créditos.

Esta situación, es en la práctica, la gran generadora de la incertidumbre legal y falta de seguridad jurídica que afecta a millones de familias mexicanas, situación que en todo caso, con controles efectivos y garantizando siempre la viabilidad económica del instituto, podría con las modificaciones que se plantearán más adelante, corregirse en beneficio de millones de mexicanos.

Parte de la problemática que esta situación de hecho propicia es la siguiente:

Al detectarse por parte del Infonavit la situación de cesión de derechos o subrogación, el instituto pueda dar inicio a un procedimiento formal de recuperación de vivienda al considerar el vencimiento anticipado del crédito hipotecario, y por lo tanto el incumplimiento del deudor original.

En caso de no proceder con la recuperación de la vivienda, el vendedor seguiría siendo legalmente el dueño de la casa y el responsable de pagar la hipoteca ante el Infonavit, al ser el titular del crédito, por lo que en un momento dado, al cubrirse el adeudo del mismo, la titulación de bien se otorgará invariablemente en beneficio del titular original.

Sin importar los acuerdos pactados entre las partes interesadas, al titular original se le realizarán los descuentos correspondientes al pago del crédito, con el agravante de que además de descontarle al vendedor cada mes lo que corresponde al pago de la mensualidad de la casa, debemos recordar que la aportación patronal, que es el pago que hace el patrón cada 2 meses al Infonavit y que representa 10 por

ciento del ingreso mensual del trabajador (5 por ciento por mes), se seguirá depositando al crédito Infonavit, lo que significa que el titular original se encuentra “aportando” al comprador el 5 por ciento del sueldo cada mes.

Para el Infonavit el crédito seguirá vigente y el vendedor no tendrá derecho a un segundo crédito hasta que lo termine de pagar.

Si el contrato no está bien elaborado, con los poderes necesarios y el vendedor llegara a cambiarse de ciudad, estado o país o incluso a morir, el comprador no podrá localizar al vendedor para formalizar la cancelación de la hipoteca ante el Infonavit (trámites de cancelación que debe ser realizados por el propietario de la casa y del crédito Infonavit) siendo esta la principal fuente de incertidumbre respecto de las viviendas y créditos cesionados.

Analizando las situaciones anteriores se propone la búsqueda de un instrumento legal que permita en todo caso, resolver en beneficio de las partes, y sin comprometer la viabilidad económica del Infonavit, asegurando el pago completo del crédito otorgado y a las partes la seguridad jurídica que deriva del reconocimiento, y en su caso escrituración del bien.

En la búsqueda de la figura jurídica aplicable, destaca lo preceptuado por el Código Civil Federal en su capítulo de “Cesión de Deuda” y “Subrogación”, contenidos en los artículos 2051 al 2061 del mencionado ordenamiento.

Al respecto y como solución viable, que garantice esquemas mínimos de seguridad jurídica a las partes, así como el propio pago del crédito motivo de la operación en favor del instituto, sería procedente lo siguiente:

De conformidad con lo establecido por la regulación con la que el Código Civil Federal aborda a la cesión de deuda y subrogación, para que exista sustitución de deudor es necesario que el acreedor consienta expresa o tácitamente la operación, esto es que permita el cumplimiento de una obligación, en éste caso el pago, de un tercero a nombre del titular original, siempre que lo haga en nombre propio.

El instituto deberá por consiguiente elaborar los formatos correspondientes para que pueda realizarse ésta solicitud.

En todo caso, de existir inconformidad por el acreedor, deberá establecerse un plazo razonable para que la misma sea expresada por escrito, fundando y motivando en su caso la

negación. De no darse ésta inconformidad, se establece en beneficio del solicitante la afirmativa ficta, la cual únicamente procedería para el caso de que el solicitante contara con crédito Infonavit.

La solicitud planteada por el cesionario deberá contener los elementos necesarios para garantizar adecuadamente el pago del monto del crédito motivo de la operación, ya sea porque el nuevo titular cuente con crédito Infonavit, o haga uso de instrumentos otorgados por la banca privada, o de manera preferente, el deudor original permanezca como aval solidario garantizando con su propio crédito la liquidación total del importe original.

En dado caso de que el titular cuente con crédito Infonavit, el crédito se considerará subrogado inmediatamente, y por tanto la transmisión de la deuda con sus respectivos derechos y obligaciones será procedente, al encontrarse garantizado el pago del importe total del crédito restante, debiéndose únicamente establecer un límite en la cantidad de operaciones que pudieran realizarse, en el afán precisamente de garantizar la seguridad jurídica.

La propuesta es que este traspaso con reconocimiento institucional, pueda otorgarse por una única ocasión por el Infonavit, para generar condiciones de regularización de todos aquellos créditos afectados por las circunstancias motivo de la presente iniciativa.

Para el caso de que el solicitante no cuente con crédito Infonavit, y aporte financiamiento de otras instituciones públicas o privadas, estas últimas cubrirán la totalidad del adeudo pendiente por el crédito original para que proceda la operación y sustitución correspondiente de los derechos y obligaciones en favor del nuevo titular, y en consecuencia el Instituto escriturará en su beneficio.

Sin embargo el caso más complicado, como ya se ha mencionado, es cuando el cesionario carece de las ventajas que le otorgan un empleo formal, y por lo tanto carece de la oportunidad de presentar como garantía de pago o como pago mismo, su propio crédito Infonavit, pero sin embargo paga mensualmente su mensualidad.

Para este caso en particular, el deudor original, deberá permanecer como aval solidario en favor del cesionario, garantizando con su crédito la liquidación de la totalidad del crédito original. Esta acción permitiría regularizar la situación que se presenta de hecho en materia de vivienda, en beneficio incluso de una muy amplia mayoría de mexica-

nos que no se encuentran en el sector formal, y que no cuentan con otra opción de acceso a vivienda.

Con estas acciones se resuelve una añeja complicación respecto de los créditos de hecho traspasados, en beneficio de los posesionarios de las viviendas y que además cubren de hecho los importes y montos adeudados al Infonavit.

Se garantizaría los derechos no sólo a la vivienda de millones de mexicanos, sino al de seguridad jurídica, pues son, debido a estimaciones del propio Infonavit, cerca del 40 por ciento del total de los créditos otorgados, los que se han visto afectados por alguna cesión o traspaso en favor de otros sujetos diferentes, realizados al margen de la legalidad y el marco normativo que rige al Infonavit, ocasionando un grave perjuicio a millones de familias mexicanas, que ven así comprometido su patrimonio ante una regulación inflexible que no reconoce la realidad de nuestro país.

De no tomarse en cuenta éstas modificaciones legales, se contribuye a fomentar la incertidumbre jurídica respecto de cientos de miles de familias mexicanas que al no contar con acceso a créditos Infonavit por carecer de un empleo formal, ven anulados sus derechos a la vivienda, o incluso a aquellas que contando con empleo formal y por tanto con crédito Infonavit, no puedan aplicar éste para la obtención de la vivienda que habitan.

Por otra parte, si de hecho se encuentra ocupando una casa adquirida con crédito Infonavit una persona distinta del titular original, y ambas partes, en un acto consensuado, acuerdan la respectiva transmisión de derechos y obligaciones, es en interés del propio Estado mexicano otorgar validez a dicho acuerdo, velando siempre, porque los recursos otorgados por el propio Estado para la adquisición del inmueble, retornen efectivamente al Infonavit, preservando así la razón de ser del mismo Instituto, es decir, otorgar créditos para la adquisición de vivienda digna, sin ver comprometida en ningún momento, su propia viabilidad financiera, pues al recuperar el monto total del crédito erogado, se encuentra en condiciones de continuar con el financiamiento de vivienda a las familias mexicanas.

De igual forma, en caso de no aprobarse estas modificaciones legales, se causa un perjuicio económico grave a los posesionarios de vivienda, pues al concluirse el crédito y otorgarse la correspondiente escritura, deberá realizarse una nueva operación notarial para asignar los derechos al nuevo titular, incurriéndose así en gastos y erogaciones que dificultan y encarecen el acceso a la vivienda.

A esto debe sumarse la complicación de que al momento de la liquidación del crédito original, sea imposible localizar al derechohabiente inicial, lo que imposibilita la escrituración al usuario final, y por lo tanto la permanencia en una situación de incertidumbre.

Teóricamente en la actualidad el Infonavit reconoce la subrogación o cesión siempre que el crédito original sea cubierto. Sin embargo, en la práctica al establecerse en el artículo 49 la prohibición de la cesión, el **instituto** no otorga esta facilidad. La propuesta presentada implicaría establecer esta obligación como una facultad reglada y no discrecional, sujeta únicamente al cumplimiento de los requisitos establecidos.

Como beneficio inmediato derivado de esta reforma, se encuentra la regularización del patrimonio de cientos de miles de familias mexicanas, garantizando la actualización de derechos fundamentales, sin una erogación o recurso patrimonial del estado mexicano que ponga en peligro la viabilidad del Instituto o del propio Estado.

Es más, la misma representa una acción de alto impacto con contenido social y humano, relativo a derechos fundamentales, garantizando el acceso a la vivienda digna, a la certidumbre y seguridad jurídica, con un costo mínimo para las finanzas públicas, constituyendo así una excelente acción Costo-Beneficio que resuelve una problemática ampliamente difundida, y a la fecha, sin respuesta.

Fundamento legal

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 49 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Artículo Único. Se reforma el artículo 49 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para quedar como sigue:

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 49. Los créditos que otorgue el Instituto, se rescindirán y por lo tanto se darán por vencidos anticipadamente, cuando sin su autorización los deudores enajenen, incluida la permuta, o graven su vivienda, así como cuando incurran en cualesquiera de las causales de violación consignadas en los contratos respectivos.</p> <p>Tratándose de créditos otorgados para la adquisición de viviendas financiadas directamente por el instituto, éstos se darán por cancelados y el contrato rescindido si los deudores incurrían en alguna de las causales señaladas en el párrafo anterior, por lo que el deudor o quien ocupe la vivienda deberá desocuparla en un término de 45 días naturales contados a partir de la fecha en que se reciba el aviso respectivo. En el caso del párrafo anterior, las cantidades que hayan cubierto los trabajadores hasta la fecha en que se desocupe la vivienda, se aplicarán a favor del instituto a título de pago por el uso de la propia vivienda.</p>	<p>Artículo 49. Los créditos que otorgue el Instituto, se rescindirán y por lo tanto se darán por vencidos anticipadamente cuando los deudores incurran en cualesquiera de las causales de violación consignadas en los contratos respectivos. El instituto autorizará la cesión del crédito otorgado, siempre que se realice o garantice el pago del mismo. En favor de quien se establezca la autorización para la permuta o cesión, invariablemente ante notario público, subrogará todos los derechos y obligaciones del titular del crédito, siempre que se liquide el monto total del adeudo original, o el deudor original garantice el pago de la obligación como aval solidario con su crédito, hasta la extinción de la obligación. El instituto notificará al patrón para que deje de hacer las aportaciones y los descuentos correspondientes a la subcuenta de vivienda de las cuentas individuales sin que esto contravenga lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo y en lo aplicable a la Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Tratándose de créditos otorgados para la adquisición de viviendas financiadas directamente por el instituto, éstos se darán por cancelados y el contrato rescindido si los deudores incurrían en alguna de las causales señaladas en el primer párrafo de éste artículo, por lo que el deudor o quien ocupe la vivienda deberá desocuparla en un término de 45 días naturales contados a partir de la fecha en que se reciba el aviso respectivo. En el caso del párrafo anterior, las cantidades que hayan cubierto los trabajadores hasta la fecha en que se desocupe la vivienda, se aplicarán a favor del instituto a título de pago por el uso de la propia vivienda.</p>

Transitorio

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

Segundo. El instituto contará con 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto pa-

ra realizar las adecuaciones reglamentarias correspondientes, a fin de cumplir con las disposiciones contenidas en el artículo 49 de la ley.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.— Diputada Gabriela Ramírez Ramos (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Vivienda, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Guadalupe González Suástegui, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, Guadalupe González Suástegui, diputada a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 94, 95, 97, 98, 99 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad o igualdad de género en el Poder Judicial conforme al siguiente

Exposición de Motivos

A pesar de los avances con perspectiva de género en las leyes que rigen la vida en nuestro país, aún existen prácticas, usos y costumbres que fomentan la discriminación y exclusión de las mujeres en los tres poderes públicos, principalmente en el Poder Judicial; lo cual, contraviene nuestra constitución en su artículo 1o. y 4o. así como los instrumentos internacionales reconocidos por el Estado mexicano, que consagran el principio de la igualdad de oportunidades del hombre y de la mujer en las esferas de lo público, político, social, económico y cultural; para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, para que pueda disfrutar plenamente de sus derechos humanos y libertades.

Lo anterior plantea tomar en consideración lo establecido en los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 7o. y 15 de la **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw)** en la cual, los estados parte, se comprometen a realizar por todos los medios apropiados y sin dilaciones, acciones legislativas o de cualquier otra índole para que las mujeres puedan participar abierta y libremente en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, además de ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales, lo que significa garantizar su participación para el caso de la presente iniciativa de reforma constitucional en el Poder Judicial, para que pueda haber más ministras, magistradas, juezas y en

general, funcionarias de manera horizontal y transversal en el Poder Judicial.

Respecto a lo anterior, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, menciona lo siguiente:

“**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

(...)

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.”

Lo antes expuesto significa que todas las personas tienen reconocidos y disfrutarán plenamente de sus derechos humanos reconocidos en nuestra constitución y en los instrumentos internacionales reconocidos por nuestro país, los cuales, deben ser interpretados e incorporados ampliamente para permitir la mayor protección posible.

Asimismo, prohíbe cualquier forma de discriminación, principalmente la relacionada con el “...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.”

Por su parte el artículo 4o. constitucional plantea desde su párrafo primero, la igualdad entre hombres y mujeres a fin de que ambos puedan desarrollarse de manera integral y plena en todos los ámbitos de la vida en los siguientes términos:

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

De acuerdo a lo previsto en el primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer, establece una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, esto es, frente a la ley hombres y mujeres deben ser tratados por igual, es decir, busca garantizar la igualdad de oportunidades para que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de su sexo, dada su calidad de persona; y también comprende la igualdad con el varón en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de responsabilidades.

Esta modalidad del principio constitucional de igualdad jurídica impone a las distintas autoridades del estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener una correspondencia de oportunidades entre distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población; ello se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad evitar que se siga produciendo una diferenciación injustificada o discriminación sistemática o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o estructural de un grupo social relevante.

Así, el texto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da la pauta para modificar todas aquellas leyes secundarias que incluyan algún modo de discriminación.

Derivado de lo anterior, cabe señalar que el derecho humano a la igualdad jurídica se configura por distintas facetas que pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) La igualdad formal o de derecho, y 2) La igualdad sustantiva o, de hecho.

La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional.

En ese sentido, se considera que la igualdad de género ya se encuentra contemplada en el artículo 4o. constitucional, por lo que la presente iniciativa tendrá por efecto precisar la observancia de dicho principio al momento de realizar los nombramientos a que se hace referencia.

Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o, de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

En nuestra constitución, no existe duda de la igualdad existente entre mujeres y hombres, incluso en la organización y el desarrollo de la familia, lo que implica la igualdad de oportunidades, de derechos y obligaciones desde el centro de la composición de nuestra sociedad: la unidad familiar y la esfera pública en su más amplia interpretación.

En términos políticos y sociales, la paridad debe entenderse como el equilibrio existente entre mujeres y hombres para participar en la política, en las decisiones de estado desde los poderes que lo integran a fin de impulsar un desarrollo equilibrado e incluyente de mujeres y hombres.

En una interpretación más amplia, la paridad tiene como objeto crear un equilibrio cuantitativo y cualitativo, tendiente a garantizar el disfrute pleno de los derechos en igualdad, sin pretender favorecer a un género de otro, como se menciona en la Cedaw, “... que se deben adoptar medidas temporales, esto es, la realización de acciones positivas a favor de la igualdad de género.”

Lo anterior, nos permite entender que la creación de dispositivos constitucionales que den paso a la paridad en el Poder Judicial, es una cuestión ineludible para lograr la integración de las mujeres en un plano de igualdad en la

profesión de la impartición de justicia en nuestro país y de esta manera, erradicar la exclusión estructural de que han sido objeto en dicho poder en cumplimiento de los compromisos adquiridos y la obligación del Estado mexicano de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

La incorporación en la Constitución de la perspectiva de género en la composición del Poder Judicial en su conjunto, se traduce en una medida estratégica para erradicar la sub-representación de las mujeres en los órganos de impartición de justicia en virtud de que es un acto de justicia y de superación de la desigualdad estructural existente en dicho poder de estado, permitiendo dar un paso más allá de las cuotas y de las medidas temporales que plantea la igualdad sustantiva.

De ahí que, actualmente, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establece en la fracción VII del artículo 36, la obligación de las autoridades de fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección del Poder Judicial, como puede observarse a continuación:

“Artículo 36. Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes desarrollarán las siguientes acciones:

I. a VI. ...

VII. Fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.”

Sin embargo, vemos que, pese a dicha disposición, por lo que respecta al Poder Judicial, la presencia de las mujeres es escasa.

Desde el año 2010, el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género¹ de esta Cámara de Diputados señaló que el Poder Judicial parecía haberse quedado a la zaga respecto a la implementación de medidas tendientes a la igualdad entre mujeres y hombres desde la perspectiva de género, lo cual se reflejaba en la limitada presencia de las mujeres en los altos puestos de primer nivel como funcionarias del Poder Judicial, toda vez que en 2008, de 11 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo 2 eran mujeres; de 6 consejeros del Consejo de

la Judicatura Federal sólo 2 eran mujeres; de 7 magistrados del Tribunal Federal Electoral sólo 1 era mujer; de 15 magistrados electorales de las salas regionales sólo 6 eran mujeres; de 546 jueces colegiados sólo 94 eran mujeres; de 71 jueces unitarios sólo 8 eran mujeres; mientras que de 301 jueces de distrito sólo 80 eran mujeres.

Dicho problema aún subsiste. Recientemente se ha reconocido la falta de representación de las mujeres en el Poder Judicial. La consejera del Consejo de la Judicatura, Martha María del Carmen Hernández Álvarez, ha señalado que en los mandos superiores del Poder Judicial de la Federación existe poca participación de las mujeres, toda vez que por cada diez magistrados sólo dos son mujeres y por cada diez jueces solamente tres son mujeres².

De igual manera, durante su participación en el cuarto Congreso Nacional para juzgar con Perspectiva de Género, celebrado el pasado 20 de agosto de 2015, la magistrada Margarita Luna Ramos señaló, “respecto a la participación de la mujer en posiciones de juezas o magistradas, que en México el Poder Judicial Federal trabaja para que más mujeres accedan al porcentaje promedio de Iberoamérica que es aproximadamente de 30 por ciento”, y que el “Comité Interinstitucional propone que se reserve para mujeres plazas en los concursos de oposición para acceder a la judicatura y a la magistratura; realizar exámenes exclusivamente para las interesadas en acceder al cargo de jueza de distrito o magistrada de circuito; insertar criterios flexibles y objetivos para la definición de adscripciones, entre otras medidas.”³:

Estos datos nos indican la necesidad de contar con mecanismos que garanticen el acceso de las mujeres a los principales puestos de toma de decisiones, en este caso del Poder Judicial, fortaleciendo con ello la igualdad entre mujeres y hombres, entendiendo por ésta la obligación de considerar a ambos géneros al momento de evaluar sus capacidades y aptitudes para ocupar un cargo, en este caso, dentro del Poder Judicial Federal.

Así, en congruencia a nuestro sistema jurídico donde se reconoce como derecho humano la igualdad para acceder a un cargo público en todos los ámbitos y niveles sin discriminación –por razón de sexo, entre otras– acorde al artículo 1o. y 4o. constitucional, es imperativo aprobar acciones legislativas que garanticen dicho principio, es decir la igualdad material entre hombres y mujeres; como también lo establece el artículo 6o. de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, donde se reafirma dicha igualdad.

En el ámbito internacional, existen diversos instrumentos tendientes a proteger y garantizar mediante su incorporación en las legislaciones locales, la igualdad de mujeres y hombres, en los siguientes términos.

En los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 7o. y 15 entre otros de la **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Cedaw)** se establece que los estados parte deben encaminar sus políticas a erradicar la discriminación contra la mujer y, consagrar el principio de la igualdad del hombre y de la mujer en las esferas política, social, económica y cultural, para asegurar su pleno desarrollo, con la finalidad de garantizar el ejercicio y goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Lo anterior quedó reafirmado en la recomendación hecha al Estado mexicano, aprobada en el 36o. periodo de sesiones de la Cedaw, en la que se señaló la necesidad de fortalecer las medidas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos en todos los niveles y ámbitos.

En lo que respecta a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), en sus artículos 1o., 23 y 24, se plantea que los estados integrantes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna, también establece que todas las personas deben gozar, entre otros derechos y oportunidades, el de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por su parte, los artículos 5, 13 y 14 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), establece que "... toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Así como el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones. Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos."

Por su parte el criterio señalado en la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada del seis al nueve de agosto de dos mil siete, conocido como Consenso de Quito en la consideración 17, menciona que "... la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política..."

A la luz de todo lo anterior, en congruencia con el sistema jurídico nacional e internacional, las reformas tendientes a promover la paridad de género en el Poder Judicial, es congruente con el ejercicio pleno de los derechos y libertades de las personas, para hacer efectiva la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los ámbitos públicos, esencialmente en lo que se refiere a la profesión de impartición de justicia.

Finalmente, de acuerdo a todo lo antes expuesto y fundado, someto a consideración del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de reforma constitucional cuyo objeto, consiste en realizar el principio de paridad de género en su aspecto vertical, horizontal y transversal en el Poder Judicial.

Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de paridad de género en el Poder Judicial

Artículo Único. Se reforman los artículos 94, 95, 97, 98, 99 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de igualdad de género en el Poder Judicial, para quedar como sigue:

Capítulo IV Del Poder Judicial

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá, **atendiendo al principio de igualdad de género**, de once ministros o ministras y funcionará en pleno o en salas.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo 95. Para ser electo ministro o ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I. Tener la ciudadanía mexicana por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II. (...) a VI (...)

Los nombramientos (~~de los Ministros~~) deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Artículo 96. (...)

(...)

Artículo 97. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos, **atendiendo la igualdad de género**, por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, só-

lo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá, **atendiendo la igualdad de género**, a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, **atendiendo la igualdad de género**, el pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo 98. Cuando la falta de un ministro excediere de un mes, el presidente de la República, **atendiendo a la igualdad de género**, someterá el nombramiento de un ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, **atendiendo a la igualdad de género**, el presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

(...)

(...)

Artículo 99. (...)

(...)

La sala superior se integrará **atendiendo a la igualdad de género** por siete magistrados electorales. El presidente del tribunal será elegido por la sala superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. (...) a X. (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Los magistrados electorales que integren las salas superior y regionales serán elegidos **atendiendo a la igualdad de género** por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

(...)

(...)

En caso de vacante definitiva se nombrará, **atendiendo a la igualdad de género**, a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

(...)

Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El consejo se integrará **atendiendo a la igualdad de género** por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del consejo; tres consejeros designados por el pleno de la Cor-

te, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la República.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Transitorios

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

Segundo. El Poder Judicial contará con un plazo no mayor de sesenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las reformas correspondientes.

Notas:

1 La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad. 1a Reimpresión. Febrero 2010. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. LXI Legislatura. Pág. 91.

2 Reconoce CJF sensibilidad de las mujeres para detectar y combatir problemas de discriminación dentro del PJF.

Comunicado No. 15. México, D.F., a 09 de abril de 2015. Disponible en <http://www.cjf.gob.mx/documentos/Comunicados%20Prensa/docs-ComunicadosPrensa/2015/comunicado15.pdf>

3 Inicia Congreso “Juzgar con perspectiva de Género” <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/seguridad/228898/inicia-congreso—juzgar-con-perspectiva-de-genero->

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.— Diputada Guadalupe González Suástegui (rúbrica).»

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

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma el artículo 159 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Araceli Madrigal Sánchez, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

Uno de los retos de la salud en México está en la cobertura total de enfermedades que, por sus características y riesgos asociados con su desarrollo presentan diferentes detonantes que muestran síntomas agresivos y muy diversos, llegando a imitar a otras enfermedades que, por su severidad, son causantes de la muerte.

Tal es el caso del Lupus Eritematoso Sistémico (LES), enfermedad autoinmune, inflamatoria, crónica y multisistémica de etiología desconocida, definida por sus características clínicas y por la presencia de anticuerpos dirigidos contra uno o más componentes del núcleo.

En las personas con afectación de la enfermedad de lupus, el sistema inmunitario del cuerpo, el cual está diseñado para combatir las sustancias ajenas al organismo, se vuelve hiperactivo, formando anticuerpos que atacan a los tejidos y a órganos sanos, incluyendo piel, articulaciones, riñones, cerebro, corazón, pulmones y sangre.

La prevalencia en la población general -dependiendo de la zona- se encuentra entre 4 y 250 casos por cada 100,000 habitantes. En el caso de Norteamérica, Asia y el norte de Europa, la enfermedad afecta a 40 de cada 100,000 habitantes, con una mayor incidencia entre la población hispana y afroamericana.

Se estima que actualmente hay cinco millones de personas que padecen esta enfermedad, siendo España el país que tiene 20,000 personas enfermas de Lupus Eritematoso Sistémico, mientras que en Estados Unidos reporta de 14.6 a 50.8 casos por cada 100,000 habitantes.

En México se reporta una prevalencia de 0.086%. La incidencia se ha estimado de 1.8 a 7.6 casos por cada 100,000 habitantes al año.

El LES suele comenzar entre los diecisiete a treinta y cinco años y el gran derrotero, a pesar de que el pronóstico ha mejorado en los últimos tres años, la mortalidad es todavía un problema mayor, la cual es tres veces mayor que en la población general y ello, por el impacto económico que representa atender la enfermedad.

Los tratamientos para el Lupus Eritematoso Sistémico siguen siendo para un reducido número de personas con capacidad económica sostenible.

Es indispensable, incorporar la enfermedad de Lupus Eritematoso Sistémico al catálogo de enfermedades del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos. Toda vez y con fundamento en lo dispuesto en el Artículo 77 Bis 29, Capítulo VI de la Ley General de Salud, se establece que:

Se considerarán gastos catastróficos a los que se derivan de aquellos tratamientos y medicamentos asociados, definidos por el Consejo de Salubridad General, que satisfagan las necesidades de salud mediante la combinación de intervenciones de tipo preventivo, diagnóstico terapéutico, paliativo y de rehabilitación, con criterios explícitos de carácter clínico y epidemiológico, seleccionadas con base en su seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social, que impliquen un alto costo en virtud de su grado de complejidad o especialidad y el nivel o frecuencia con la que ocurren.

Argumentos

Con el objetivo de apoyar el financiamiento de la atención principalmente de beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud que sufren enfermedades de alto costo de las que provocan gastos catastróficos, se constituirá y administrará por la Federación un fondo de reserva, sin límites de anualidad presupuestal, con reglas de operación definidas.

Por lo expuesto, someto a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona al catálogo de enfermedades el Lupus Eritematoso Sistémico igualmente se adiciona la fracción VII al artículo 159 de la Ley General de Salud, que establece la actualización del catálogo de enfermeda-

des que por su impacto económico, afectan la economía de las familias mexicanas que tienen enfermos de LES y que no aparece dentro de las coberturas vertical y horizontal.

Fundamento legal

La suscrita, legisladora federal Araceli Madrigal Sánchez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás aplicables, somete a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la enfermedad Lupus Eritematoso Sistémico al apartado 3.5.1 Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos y la ampliación de las coberturas vertical y horizontal del Sistema de Protección Social en Salud, y la fracción VII al artículo 159 de la Ley General de Salud.

Decreto por el que se adiciona la fracción VII al artículo 159 de la Ley General de Salud

Artículo Primero. Se adiciona la fracción VII al artículo 159 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 159. El ejercicio de la acción de prevención y control de enfermedades no transmisibles comprenderá una o más de las siguientes medidas, según sea el caso que se trate:

I. a VI. ...

VII. Actualizar el catálogo de enfermedades que, por su impacto económico, afectan la economía de las familias mexicanas que tienen enfermos de Lupus Eritematoso Sistémico y que no aparece dentro de las coberturas vertical y horizontal.

Artículo Transitorio

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

Bibliografía:

Ley General de Salud.

Boletín Epidemiológico, Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica. Sistema Único de Información.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a los diecinueve días del mes de abril de 2016.— Diputada Araceli Madrigal Sánchez (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen.

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL Y LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes General de Desarrollo Social, y de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado Juan Pablo Piña Kurczyn, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Juan Pablo Piña Kurczyn, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversos artículos de la Ley General de Desarrollo Social y de la Ley de Coordinación Fiscal, de conformidad con el siguiente:

Considerando

La pobreza en México es uno de los problemas más grandes que ha tenido nuestro país. Constantemente ha sido un tema de análisis y discusión, en el cual se han buscado varias formas para erradicarla mediante políticas públicas, proyectos, fondos y cruzadas, tanto por parte del gobierno como de instituciones privadas. Sin embargo, esta situación no deja de aquejar a nuestra sociedad. Las cifras siguen siendo alarmantes. Todas las acciones no han tenido el impacto esperado y el problema sigue en incremento, generando que las familias se encuentren en condiciones de vulnerabilidad.

De acuerdo con cifras del Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) existen en nuestro país 55.3 millones de personas en situación de pobreza, de las cuales 11.4 millones se encuentran en pobreza extrema y 43.9 millones en pobreza moderada, cifras basadas en tres aspectos analíticos, el enfoque de bienestar, derechos fundamentales y el contexto territorial.

Existen varias formas de medición de la pobreza, algunas de ellas son: por Marginación, la cual es realizada por el Consejo Nacional de Población, Conapo, por rezago social la cual es ejecutada por el Coneval, por las Áreas Geoestadísticas Básicas, AGBE, diseñadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, a través del Marco Geoestadístico Nacional, entre otras.

El Marco Geoestadístico Nacional, fue creado en 1978 para referenciar correctamente la información estadística de los censos y encuestas con lugares geográficos correspondiente, dicha división es diseñada por el Inegi en base a los censos, el cual divide al territorio en áreas geoestadísticas con tres niveles de desagregación:

1. Área geoestadística estatal (AGEE),
2. Área geoestadística municipal (AGEM) y
3. Área geoestadística básica (AGEB)¹

Dentro de estos tres niveles de degradación se encuentra el área geoestadística básica, la cual constituye la unidad fundamental de dicho marco; por las diferencias de densidad de población y uso de suelo, el Inegi dividió en dos tipos a las AGEB: urbanas y rurales.

Las primeras, delimitan una parte o el total de una localidad de más de 2 mil 500 habitantes, generalmente van de 1 a 50 manzanas; y las segundas demarcan una superficie de aproximadamente 11 mil hectáreas². Actualmente existen en el país un total de 59, 195 AGEB, de las cuales 18 mil 139 están en pobreza extrema.

Por otro lado, el Coneval realiza una metodología para la medición de la pobreza en México mediante Grados de Rezago Social, con el objeto de contar con la mayor información posible para determinar la degradación territorial, estos grados son Muy Alto, Alto, Medio, Bajo y Muy Bajo los cuales se distribuyen en el total de AGEB dadas por el Inegi.³

Aunado a todo lo anterior, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social, se considera una zona de atención prioritaria, ZAP, lo siguiente:

Artículo 29. Se consideran zonas de atención prioritaria **las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta ley.** Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que esta Ley señala y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social.”

De lo anterior se desprende que las zonas de atención prioritarias, ZAP, son otra forma de medición de la pobreza, sin embargo, esta tiene una peculiaridad que es de gran relevancia, éstas únicamente son para regiones de carácter predominantemente rural o urbano cuya población registra índices de pobreza, por lo que no todo el territorio puede acceder a ser una ZAP.

Estas zonas son revisadas anualmente por el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, de acuerdo con el artículo 30 de la citada Ley, en la que se establece lo siguiente:

Artículo 30. El Ejecutivo federal revisará anualmente las zonas de atención prioritaria, **teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social e informará a la Cámara de Diputados sobre su modificación,** desagregado a nivel de localidades en las zonas rurales y a nivel de manzanas en las zonas urbanas, para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto, hará la declaratoria de zonas de atención prioritaria, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, junto con el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.”

Esta revisión se hace tomando en cuenta las evaluaciones de medición de pobreza que emita el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval. Dicha revisión será informada a la Cámara de Diputados sobre su modificación, la cual se aprobará en el

presupuesto, haciendo la declaratoria de estas zonas, debiéndose publicarse en el Diario Oficial de la Federación, junto con el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora bien, al tratarse de un problema social, es necesaria la inyección de fondos a la población que se encuentra en esta situación desfavorable y se genere un mejor desarrollo social en el país. Por ello, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social se establece en el artículo 17 que los municipios son los encargados de ejecutar los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, **de acuerdo con las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo federal.**

Dichas reglas de operación, así como el diseño y coordinación de los programas y apoyos federales de las zonas de atención prioritaria, corresponden al gobierno federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol.

De igual forma, el artículo 32 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2016, señala que los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, se destinarán **exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, rezago y marginación**, de acuerdo con los criterios que defina la Conapo y las evaluaciones del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, en los programas que resulte aplicable y la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria formulada por la Cámara de Diputados.

Por lo anterior, existen varias incongruencias en el método actual para definir prioridades geográficas que a continuación se detallan:

Al existir varios métodos para la medición de la pobreza los municipios caen en confusiones geográficas y limitaciones presupuestales.

De los mil 80 municipios de zonas de atención prioritaria, ZAP, que actualmente existen, al menos 994 municipios de esos son designados como áreas geoestadísticas básicas, generando una duplicación geográfica de la pobreza.

Las áreas geoestadísticas básicas asignadas por Secretaría de Desarrollo Social anualmente, con base en la pobreza, no cuentan con reglas fijas y claras, lo que generan confusión e incertidumbre territorial.

Entre 2013 y 2014 se disminuyeron 4 mil 735 AGEB la cual afectó gravemente a 204 municipios mayores a 100 mil habitantes en su territorialidad para ejercer recursos urbanos y entre 2014 y 2016 aumentaron 2 mil 576 AGEB.

En este momento existen 354 municipios sin clasificación de pobreza, no se encuentran dentro de las zonas de atención prioritaria y la Cruzada Nacional contra el Hambre no las toman en cuenta; tampoco tienen asignadas áreas geoestadísticas básicas y de igual forma reciben recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), fondo que es utilizado para favorecer a las zonas de pobreza extrema.

En la disminución de 4 mil 735 AGEB existen casos que no cuentan con fundamento alguno para ser eliminadas, limitando gravemente la autonomía y la soberanía municipales, el desempeño de atribuciones constitucionales y el ejercicio de acciones jurídicamente propias en la materia, previstas en el artículo 115 constitucional.

En apoyo a lo anterior, se muestra una tabla en la que se demuestra cómo cambian drásticamente la asignación de las áreas geoestadísticas básicas en ciertos municipios del territorio nacional:

Tabla 1

Municipios	Número de AGEB			FAISM 2015
	2013	2014	2016	
Cuauhtémoc, Chihuahua.	35	1	8	24, 554, 205
Chiautempan, Tlaxcala.	20	1	14	20, 229, 443
Romita, Guanajuato.	9	1	6	31, 112, 153
Actopan, Veracruz.	0	1	4	21, 227, 655
Pichucalco, Chis.	7	1	4	21, 260, 071
Tampico, Tamaulipas.	89	2	3	30, 688, 005
Sgo. Papasquiario, Durango.	25	2	9	55, 773, 940
Copainalá, Chis.	0	2	5	27, 343, 677
Apizaco, Tlaxcala.	28	3	10	16, 064, 614
Cd. Fernández, San Luis Potosí.	9	3	9	21, 583, 202
Acuña, Coahuila.	48	4	11	19, 504, 827
Acaponeta, Nayarit.	8	4	4	26, 479, 577
Contepec, Michoacán.	0	4	6	30, 689, 870
Ciudad Madero, Tamaulipas.	60	5	9	35, 139, 166
Tlatlahuquitepec, Puebla	0	6	12	53, 776, 582
Guadalajara, Jalisco.	204	7	5	83, 733, 745
Salamanca, Guanajuato.	30	8	21	58, 236, 706

Nota: Estos municipios no son de la clasificación ZAP de 2016. De igual forma, se presenta una tabla en la que se demuestra las incongruencias del método actual, en cuanto a las zonas geográficas, existiendo confusión para delimitar las mismas y por ende se generan conflictos presupuestales:

De igual forma, se presenta una tabla en la que se demuestran las incongruencias del método actual, en cuanto a las zonas geográficas, existiendo confusión para delimitar las mismas y por ende se generan conflictos presupuestales:

Tabla 2

AGEB	Rezago social				Número de municipios
	Muy alta	Alta	Media	Baja y media baja	
0	3	33	39	374	449
1	24	196	33	326	579
2	18	92	69	169	348
3	17	56	48	107	228
4	8	37	30	97	172
5	3	19	32	56	110
6-10	12	40	18	205	275
11-20	3	15	32	99	149
21-50	1	7	25	65	98
51-300	0	1	0	52	53
Total	89	496	326	1,550	2,461

Aunado a lo anterior, la presente iniciativa propone modificar los artículos 30 y 43 de la Ley General de Desarrollo Social con la finalidad de que a más tardar el 15 de septiembre de cada año, la Secretaría de Desarrollo Social entregue a la Cámara de Diputados, el diseño, operación y lineamientos de coordinación de los programas y apoyos federales en las zonas de atención prioritaria, para el año fiscal siguiente, para que ésta a su vez realice con antelación a la aprobación del PEF el análisis y aprobación de la declaratoria de zonas de atención prioritaria, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el primero de noviembre de cada año.

Por todo lo anterior, se considera necesario modificar varios preceptos de la Ley General de Desarrollo Social, así como de la Ley de Coordinación Fiscal a fin de que las incongruencias en la medición de la pobreza sean eliminadas y brindar mayor autonomía a los municipios del país en la

operación de dichos recursos, en beneficio de los habitantes de las zonas que así lo requieran.

En tal virtud, someto a la consideración de la Honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Primero. Se reforman los artículos 17, 29, 30, y 43 fracciones III y IV de la Ley General de Desarrollo Social para quedar como sigue:

Artículo 17. Los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos, acciones y obras federales de desarrollo social, que se financien mediante recursos provenientes de subsidios locales o federales, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo federal o la entidad federativa correspondiente.

Sus lineamientos, normas o reglas de operación deberán ser claras, sencillas, accesibles y de trámite ágil. Deberán ser publicadas como fecha límite el treinta de enero del año fiscal correspondiente y sus plazos de atención deberán estar abiertos cuando menos durante 5 meses.

Las dependencias responsables del otorgamiento de estos recursos, deberán brindar de manera obligada y gratuita la asesoría, capacitación y orientación para que los municipios accedan a los recursos del desarrollo social en tiempo y forma.

Artículo 29. Se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones de tipo rural o urbano, cuya población registre altos índices de marginación, rezago social y pobreza extrema dictaminados por el Consejo Nacional de Población, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Secretaría de Desarrollo Social; que indiquen y sustenten la existencia de carencias sociales, insuficiencias alimentarias y en materia de salud, educación, vivienda y servicios básicos en el ejercicio de los derechos del desarrollo social establecidos en esta ley.

La selección y clasificación de zonas prioritarias no deberán duplicarse en materia geográfica, especificando claramente qué las constituye y su territorialidad; res-

petando la autonomía municipal en la toma de decisiones y acompañando a los municipios en materia de asesoría, capacitación y orientación constante y gratuita.

Artículo 30. El Ejecutivo federal revisará anualmente las zonas de atención prioritaria, teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y **enviará la propuesta a más tardar el quince de septiembre a la Cámara de Diputados, sobre su modificación, desagregando a nivel de localidades en las zonas rurales y a nivel de manzanas en las zonas urbanas.**

La Cámara de Diputados, aprobará o modificará la declaratoria de zonas de atención prioritaria, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, antes del primero de noviembre del año fiscal que termina para aplicarse en el año fiscal siguiente.

Artículo 43. Corresponde al gobierno federal, por conducto de la secretaría, las siguientes atribuciones:

I. y II. ...

III. **Proponer a la Cámara de Diputados** anualmente las zonas de atención prioritaria, **con base a los artículos 29 y 30 de esta ley.**

IV. **Proponer a la Cámara de Diputados, el quince de septiembre como máximo; el diseño, operación y lineamientos de coordinación de los programas y apoyos federales en las zonas de atención prioritaria, para el año fiscal siguiente.**

V. a XI. ...

Segundo. Se reforma el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal para quedar de la siguiente manera:

Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán prioritariamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, y a localidades con alto o muy alto nivel de rezago social.

Lo anterior sin perjuicio de que el municipio pueda ejecutar las obras acciones en aquellas áreas de geosta-

dística básica y localidades donde no se hayan determinado zonas de atención prioritaria, conforme a lo señalado en los artículos 17, 29, 30 y 43 de lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social.

A. ...

B. ...

Transitorio

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

Notas:

1 http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/m_geoestadistico.aspx

2 <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/mapas/mg/>

3 http://www.coneval.gob.mx/Medicion/IRS/Paginas/Rezago_social_AGEB_2010.aspx

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.— Diputado Juan Pablo Piña Kurczyn (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público, para dictamen y a la comisión de Fortalecimiento al Federalismo, para opinión.

LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS

«Iniciativa que reforma el artículo 11 de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, a cargo del diputado Ángel Rojas Ángeles, del Grupo Parlamentario del PRI

Quien suscribe, Ángel Rojas Ángeles, diputado federal integrante de la LXIII Legislatura, perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de

la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto al artículo 11 de Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En 2014 a efecto de verificar las condiciones de internamiento y el trato que se brinda a las mujeres privadas de la libertad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizó la supervisión sobre las condiciones de las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de La República Mexicana.

Derivado de ello se informó que 77 de los 389 establecimientos penitenciarios tiene población femenina, entre los cuales se encuentran:

- 15 exclusivos para mujeres (13 de ellos estatales y dos federales);
- 3 prisiones militares, que alojan a población mixta, así como
- 59 centros, también mixtos, bajo la administración de autoridades estatales

En ellos, conforme al Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015 del INEGI, existían 549 Menores de 6 años viviendo con su madre en los centros penitenciarios y de estos el 45% eran menores de un año.

Sin embargo, en 10 centros NO se permite la estancia de menores de edad con sus madres internas, lo que es contrario a lo señalado por el artículo 11 de la Ley Que Establece Las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social De Sentenciados y el artículo 23 segundo párrafo de la Ley General De Los Derechos De Niñas, Niños Y Adolescentes, ya que ambos establecen el derecho de los hijos de las mujeres reclusas, no sólo a que permanezcan dentro de la institución hasta los 6 años de edad, sino que además, recibirán atención pediátrica, educación inicial y preescolar.

Aunado a ello, la propia CNDH observó que la estancia de estos menores únicamente se permite cuando nacen mientras sus madres se encuentran internas, con los que se les restringe el derecho a convivir con ellas, ya que se ha dejado a criterio de las autoridades penitenciarias garantizar

o no este derecho en sus reglamentos internos, permitiendo la discrecionalidad en el cumplimiento del derecho de los menores y de su madre a comprenderse. (En Acapulco de Juárez y Chilpancingo de los Bravo, ambos en Guerrero, los menores de edad pueden permanecer hasta los 8 y 12 años de edad, respectivamente).

Aunado a lo anterior, por mencionar un ejemplo, en el Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, Publicado En La Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de Septiembre de 2004, se establece que los menores de 6 años, “en ningún caso podrán permanecer después de esta edad alojados en las estancias de los Centros de Reclusión, por lo que los responsables de los Centros Femeniles se abocarán, con la anticipación debida, a realizar los estudios de trabajo social necesarios para entregar a estos menores a los familiares más cercanos o a instituciones que desarrollen funciones de asistencia social”.

Es decir, a los 6 años cuando un menor es más cercano y más afecto a su madre, es separado de ella, sin que haya la obligación por parte de los centros penitenciarios o institución alguna de dar el tratamiento psicológico a fin de preparar al menor, a la madre o a los familiares, a sufrir el cambio emocional que ello implica, e incluso considerar que la madre en muchos casos ha sido abandonada por su propia pareja o sus familiares. Por lo que, los menores no tienen garantizado su derecho a la salud emocional.

A la fecha no sabemos que le ocurre a estos pequeños, no se le da seguimiento a este acontecimiento vital estresante, porque tampoco se da tratamiento a los menores posteriormente al ser separados de su madre; no sabemos si habrá algún tipo de resentimiento o trastorno biopsicosocial, pero más aún se le deja a la madre la tarea de rehabilitarse y que cuando recobre su libertad, tenga sin apoyo especializado, la difícil labor de reconstruir la relación emocional con sus hijos y que estos la vean con el mismo respeto, ya que el tiempo en prisión casi siempre produce la ruptura del grupo familiar; tengamos en claro que la persona pudo haber tomado una decisión, pero la madre y el hijo merecen el cariño mutuo.

Es verdad, que existen algunas buenas prácticas de ofrecer tratamiento psicológico a los menores previo a la referida separación, pero depende, como lo he señalado de la discrecionalidad de la autoridad, no hay un **programa que se encargue de una manera eficaz de garantizar o recobrar la reinserción emocional de las madres y sus hijos y a su vez de estos con sus seres queridos, quienes son**

los lazos más cercanos. Esta es justamente la finalidad de la presente iniciativa, garantizar a los hijos de madres privadas de su libertad en centros de readaptación social, las condiciones que les permitan un crecimiento y desarrollo integral pleno.

Para ello, es conveniente recordar que las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres (Reglas de Bangkok), suscritas por México, piden que “Las autoridades penitenciarias, en cooperación con los servicios de libertad condicional y de asistencia social, los grupos comunitarios locales y las organizaciones no gubernamentales, elaborarán y ejecutarán **programas de reinserción amplios para el período anterior y posterior a la puesta en libertad, en los que se tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres**” (Regla 46).

Asimismo a que “**Tras su puesta en libertad, se prestará apoyo suplementario a las mujeres que requieran ayuda psicológica**, médica, jurídica y práctica, en cooperación con los servicios comunitarios, a fin de asegurar su reinserción social” (Regla 47).

Aunado a lo anterior, del Informe Especial de la Comisión Nacional de Los Derechos Humanos sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de La República Mexicana, se desprende la recomendación de que “**con relación a las deficiencias en la atención médica para los niños que viven con sus madres internas**, es importante recordar que por razones obvias, **estas personas no están en posibilidad de proporcionar a sus hijos los medios más elementales para subsistir, ni mucho menos para procurarles el acceso a los servicios de salud especializados** que requieren en la etapa de desarrollo en que se encuentran, por lo que, el Estado debe asumir esa responsabilidad mientras se encuentren bajo su custodia”.

Con base en lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un párrafo cuarto al artículo 11 de Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, para quedar como sigue:

Artículo 11.

...

...

...

Para los efectos anteriores, los Centros Penitenciarios podrán suscribir convenios de colaboración con los Sistemas DIF, Nacional, Estatal y Municipales, para que en coordinación se implementen programas que ofrezcan tratamiento psicológico a las hijas e hijos de las mujeres reclusas, al menos un año previo al momento en que deban concluir su permanencia dentro de la institución y hasta cumplidos los 12 años de edad.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2016.— Diputado Ángel Rojas Ángeles (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Seguridad Pública, para dictamen.

LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS

«Iniciativa que adiciona el artículo 20 Bis y reforma el 46 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a cargo de la diputada Rocío Matesanz Santamaría, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Rocío Matesanz Santamaría, 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; y 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta al pleno de este órgano legislativo iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Obras y Servicios Relacionados con las Mismas, para establecer que “las dependencias y entidades incluirán en las convocatorias y en los contratos, cláusulas para que los contratistas establezcan programas de responsabilidad social que privilegien la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y

habilitación de inmuebles e instalaciones destinados a los servicios del sistema nacional educativo y de salud”, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

I. Planteamiento del problema.

México requiere más inversión en infraestructura educativa, para que la educación esté verdaderamente al alcance de todos los niños y jóvenes, y así poder construir escuelas que cuenten con los servicios básicos que necesitan los estudiantes a fin de aprovechar su estancia en los centros escolares. La educación es un derecho humano fundamental que debe estar al alcance de todos los mexicanos, es un instrumento necesario para el desarrollo del país, mejora la capacidad de la población para lograr su bienestar, es una herramienta indispensable para combatir la desigualdad y propiciar la evolución de la sociedad”, no basta con dar un espacio a los alumnos en las escuelas, éstas deben contar con la infraestructura y recursos necesarios para funcionar, debido a que la calidad de la infraestructura y su equipamiento son factores que facilitan el aprendizaje y constituyen una parte esencial de los insumos requeridos para llevar a cabo el proceso educativo.

De acuerdo con el informe *Panorama de la educación 2015 México*, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), acerca del financiamiento de la educación, México gasta un porcentaje de su producto interno bruto en educación similar al de otros países de la OCDE, pero el gasto por estudiante es aún bajo en términos absolutos. El gasto de México en educación primaria a terciaria como porcentaje del PIB se elevó de 4.4 por ciento en 2000 a 5.2 en 2012, porcentajes similares al promedio de la OCDE. En 2012, México gastó 3.9 por ciento de su PIB en instituciones de educación básica (un poco por encima del promedio de la OCDE, de 3.7 por ciento, que incluye también las instituciones de educación postsecundaria no terciaria) y 1.3 por ciento del PIB en instituciones de educación terciaria (un poco por encima del promedio de la OCDE de 1.5 por ciento).¹

En 2012 sólo una pequeña parte del gasto total en educación básica se destinó a gastos de capital. En 2012, el gasto de capital en México en la construcción, renovación y reparación importante de edificios escolares representó sólo 2.5 por ciento del gasto en instituciones de educación básica.

El gasto de capital en México como porcentaje del gasto total en educación terciaria fue de 6.8 por ciento. México destina un mayor porcentaje de su gasto actual en educación a la remuneración de los docentes que ningún otro país de la OCDE. En 2012, casi 81 por ciento del gasto actual en los niveles de primaria y secundaria se usó para remuneración de los docentes (el promedio de la OCDE, que incluye al nivel postsecundario no terciario, fue de 62 por ciento). Cerca de 62 por ciento del gasto actual en el nivel terciario se dedica a remunerar a los profesores (el promedio de la OCDE es de 40 por ciento).

Aunado a lo anterior se debe sumar el hecho de que en el reciente Censo Educativo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, que realizó el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía en 2013, reveló las graves carencias del sistema educativo nacional, escuelas sin materiales básicos o con infraestructura deficiente y alumnos sin acceso a computadoras e internet, por lo cual dicho documento arroja los siguientes datos:

1. El 25 por ciento de las escuelas de educación básica del país se ubica en instalaciones adaptadas para dar clases, no en inmuebles construidos expresamente con ese propósito. Preescolar es el nivel educativo con el mayor número de planteles en esa situación (29 por ciento de total).
2. El 36 por ciento de las escuelas carece de drenaje.
3. El 24 por ciento de las escuelas no tiene agua de la red pública.
4. El 10 por ciento de las escuelas no cuenta con baños.
5. El 8 por ciento de las escuelas no posee energía eléctrica.
6. El 59 por ciento de las escuelas carece de salidas de emergencia.
7. En materia de protección civil, el porcentaje es similar en el caso de las escuelas sin rutas de evacuación, 58 por ciento, y en el de planteles sin zonas de seguridad para eventualidades como un sismo, 54 por ciento.
8. El 15 por ciento de las escuelas no tiene sillas para los alumnos.

9. Una de cada 10 (10 por ciento) carece de pizarrón.

10. De las escuelas, 20 por ciento no cuenta con escritorio ni silla para el profesor.

11. De las escuelas, 40 por ciento carece de computadoras.

12. De ellas, 61 por ciento no tiene internet.

13. De los datos anteriores se desprende que el 45% de los alumnos de preescolar, primaria y secundaria no tiene acceso a computadora en su escuela, en tanto el 61% no puede acceder a la red.

Las características de la infraestructura escolar se transforman en oportunidades para el aprendizaje y la enseñanza, por ello se requiere atender de manera urgente la problemática que guardan los planteles educativos del país. Legalmente, la Secretaría de Educación Pública tiene como atribución fortalecer y desarrollar la infraestructura de los servicios educativos, a través de la construcción, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de espacios educativos, siendo así tenemos que a nivel federal hay 40 mil 967 escuelas, a nivel estatal 171 mil 173, autónomo 2 mil 460 y particulares 43 mil 801, dando un total nacional de 258 mil 401.²

La infraestructura de los planteles educativos comprende aquellos servicios y espacios que permiten el desarrollo de las tareas educativas. Las características de la infraestructura física de las escuelas contribuyen a la conformación de los ambientes en los cuales aprenden los niños y, por tanto, funcionan como plataforma para prestar servicios educativos promotores del aprendizaje que garantizan su bienestar. Diversos estudios informan que el ambiente físico, conformado por la infraestructura, es en sí mismo una fuente rica de información para los niños, pues éste influye en su aprendizaje y desarrollo integral.

Además, dicha infraestructura es una condición para la práctica docente, pues es un insumo básico para los procesos educativos y su ausencia, insuficiencia o inadecuación pueden significar desafíos adicionales a las tareas docentes. Así, las características de la infraestructura se transforman en oportunidades para el aprendizaje y la enseñanza. Aun cuando se reconoce que los servicios educativos se pueden prestar bajo condiciones de ausencia, insuficiencia o inadecuación de la infraestructura, es deseable que el en-

torno donde se encuentran los niños, independientemente de la escuela a la que asistan, tenga características que permitan garantizar su bienestar y facilitar la realización de los procesos de aprendizaje y enseñanza.

Sin embargo, también los resultados hacen evidente que en todas las modalidades educativas hay carencias; algunas son generalizadas, pero la mayoría se concentran en las modalidades que atienden a niños provenientes de contextos socioeconómicos desfavorables. En éstas se ofrecen los servicios educativos en forma más precaria; aún hay carencias en servicios básicos para la infraestructura de los planteles, por ejemplo, algunas instalaciones para la seguridad e higiene no están presentes o su estado actual es deficiente, lo cual, en conjunto, puede poner en riesgo el aprendizaje de los niños y la salud de la comunidad escolar. Una de las insuficiencias generalizadas es el espacio disponible por alumno en el aula. Los resultados apuntan hacia algunas medidas que convendría implantar. En general, la situación que presenta la infraestructura de las escuelas de educación deja ver la necesidad de acciones del Estado dirigidas a asegurar la existencia, suficiencia y funcionamiento de servicios y espacios educativos adecuados, a fin de que los niños y docentes dispongan de ambientes apropiados para la enseñanza y el aprendizaje.

Por ello es importante modificar el marco normativo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para establecer disposiciones en la que las empresas tiendan a ser socialmente responsables hacia la comunidad en las que interactúan. Hace relativamente poco tiempo, se asumía que la responsabilidad de las empresas era únicamente generar utilidades, actualmente, esta concepción no es suficiente ni aceptable; además de generar utilidades para sus accionistas, la empresa debe tomar en cuenta que sus actividades afectan, positiva o negativamente, la calidad de vida de sus empleados y de las comunidades en las que realizan sus operaciones. Como consecuencia, un número creciente de empresas perciben que la “responsabilidad social” es un tema que no está restringido solamente a las acciones sociales o ambientales desarrolladas por la organización en la comunidad, sino que implica también el diálogo y la interacción con los diversos públicos relacionados con la empresa. Para que ésta actúe con responsabilidad social, desde una perspectiva sistémica y amplia, es necesario que ese concepto sea incorporado a sus procesos de gestión y, por tanto, que pase a formar parte integral de sus estrategias de negocio y de su sistema de planeación interna, al igual que en el marco normativo que rige las formas de contratación entre el Estado y las em-

presas. En este sentido, “la responsabilidad social empresarial es una nueva forma de gestión y de hacer negocios, en la cual la empresa se ocupa de que sus operaciones sean sustentables en lo económico, lo social y lo ambiental, reconociendo los intereses de los distintos grupos con los que se relaciona y buscando la preservación del medio ambiente y la sustentabilidad de las generaciones futuras”.³ Es una visión de negocios que integra el respeto por las personas, los valores éticos, la comunidad y el medioambiente con la gestión misma de la empresa, independientemente de los productos o servicios que ésta ofrece, del sector al que pertenece, de su tamaño o nacionalidad.

La “responsabilidad social empresarial” debe sustentarse en los valores expresados por la empresa y debe ser plasmada en un conjunto integral de políticas, prácticas y programas a lo largo de las operaciones empresariales para institucionalizarla. De lo contrario, se caería en el riesgo de implantar prácticas que, si bien son socialmente responsables, al no responder a un mandato y cultura institucionales, están en peligro de suspenderse ante cualquier eventualidad, coyuntura, crisis presupuestal o cambio en la dirección de la empresa. Un elemento adicional fundamental es que debe ser apoyada, la responsabilidad es la “obligación de responder ante hechos o situaciones”, la responsabilidad social es la “obligación de responder ante la sociedad en lo general y ante algunos grupos en lo específico”. Entonces, la responsabilidad social empresarial es la capacidad de entender y dar respuesta al conjunto de solicitudes que los diversos grupos que constituyen el entorno, esto permite a la empresa incrementar su competitividad a través de la generación de confianza como base de su negocio. En conclusión, la responsabilidad social empresarial lleva a la actuación consciente y comprometida de mejora continua, medida y consistente que permite a la empresa generar valor agregado para todos sus públicos, y con ello ser sustentablemente competitiva.

Mientras que el desarrollo económico y social continúa mejorando las vidas de algunos en nuestro país, todavía hay trabajo considerable que hacer para alcanzar condiciones favorables en los ámbitos económico, social, educativo y de salud que benefician a toda la sociedad. A través de todo el hemisferio, la potencia y la influencia de las empresas continúa creciendo y es cada vez más evidente que la construcción de una sociedad más justa y una economía más sostenible depende, en gran parte, de influenciar a la comunidad de negocios para poner en ejecución acciones que permitan alcanzar estas metas. Los mismos indicadores, cuantitativos y cualitativos, servirán de base para que

la empresa y sus directivos establezcan las medidas necesarias para hacer más efectiva y eficiente la manera en que la responsabilidad social se integra a sus estrategias medulares.

En este contexto, tenemos que Petróleos Mexicanos (Pemex) tomó la decisión de impulsar medidas de conservación y protección del medio ambiente así como de mejorar las condiciones económicas y sociales de las comunidades que se encuentran en el espacio geográfico donde se efectúan los trabajos de Pemex Exploración y Producción (PEP) valorando el trascendente aporte al desarrollo nacional que realizan las comunidades en cuyos territorios efectúa sus actividades de exploración y producción, dado que el proceso de producción así como del patrimonio natural pueden verse afectados y las comunidades enfrentar deterioro de su entorno por lo que Pemex, en su carácter de empresa social y ambientalmente responsable, crea en el año 2013 el Programa de Apoyo a la Comunidad y Medio Ambiente (PACMA) como mecanismo de intervención pública para optimizar las acciones de los agentes del desarrollo de estas zonas, fortaleciendo la relación de Pemex con la ciudadanía, los gobiernos de los estados y municipios, así como para conjuntar esfuerzos con las diferentes dependencias y entidades del Gobierno Federal, con autoridades locales y organizaciones sociales que se sumen a este esfuerzo.

El programa se encuentra acorde con las metas nacionales y sus estrategias “México Próspero” y “México Incluyente” establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, así como con el objetivo 10 del Plan de Negocios de Pemex 2014-2018, “Mejorar el desempeño ambiental, la sustentabilidad del negocio y la relación con las comunidades”, específicamente en la estrategia 10.3., “Fortalecer los mecanismos de vinculación y desarrollo social”. El PACMA promueve el desarrollo sustentable, a través de acciones de desarrollo económico y social y de conservación del medio ambiente, así como el fortalecimiento de las relaciones de Pemex con las comunidades para garantizar la obtención o ampliación de la licencia social de operación. Su logro significa el reconocimiento y valoración de la comunidad así como la concurrencia de los gobiernos estatales y municipales para que la empresa pueda realizar sus operaciones, siendo social y ambientalmente responsable, mediante programas, obras y acciones que permiten impulsar el desarrollo humano, generar capacidades productivas, coadyuvar en la atención de rezagos sociales y forjar un desarrollo comunitario sustentable de largo plazo en las co-

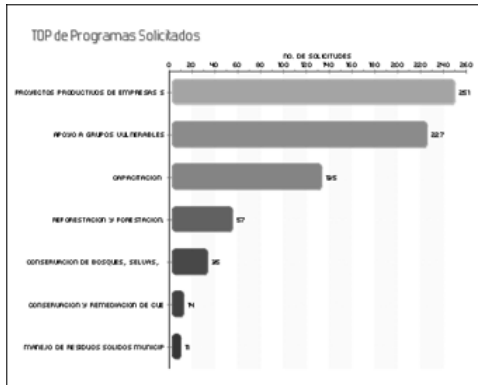
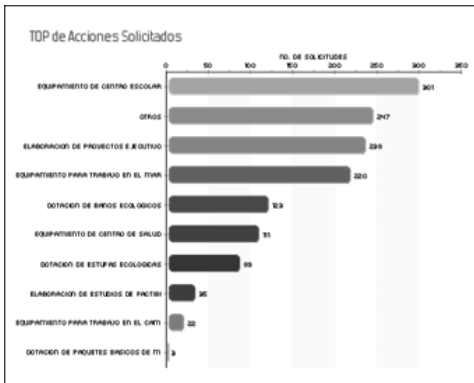
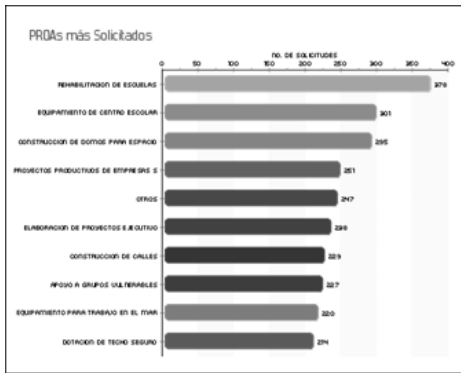
munidades que se encuentran dentro de las áreas de influencia del PEP.

El programa se financia con al menos el dos por ciento del monto total del Contrato Principal de los proveedores o contratistas que realizan actividades para PEP. Con estos recursos, el PACMA impulsa Programas, Obras y Acciones (Proa). El programa dispone que se trata de contratos que sean iguales o superen 100 millones de pesos para el caso terrestre y 500 millones de pesos en zona marítima. No se incluyen las contrataciones con dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, organismos internacionales e instituciones académicas. Ni los relativos al desarrollo de prototipos o a investigaciones específicas.

El compromiso de los proveedores o contratistas de PEP con el desarrollo sustentable, así como la participación de las comunidades donde se realicen los Proa, será fundamental para garantizar el éxito de los objetivos del Programa que contará con sistemas de monitoreo y seguimiento a la operación y los resultados obtenidos y de evaluación cuantitativa y cualitativa sobre sus resultados e impacto.

Tomando como marco de referencia el programa citado, la iniciativa vincularía el proceso de gestión teniendo como valores a la honestidad, el respeto, la responsabilidad y la solidaridad y principios siendo estos la corresponsabilidad y el desarrollo sustentable y las instancias participantes y que se apoyarán en ellos buscando el logro de los objetivos como son la eficacia, eficiencia, oportunidad, calidad y transparencia, teniendo como valores. La iniciativa busca mejorar las condiciones de las personas, en materia de salud y educación, a través del equipamiento y la dotación de bienes básicos, lo que propicia una mejor calidad de vida, a través de la aplicación de obras y acciones de educativas y de salud.

La estrategia del programa se apoya en tres pilares: Obtención de Resultados del Negocio, Responsabilidad Social y Ambiental y Desarrollo de las Comunidades. Con ello se contribuye a mejorar la productividad y a generar beneficios económicos y sociales para la población. Dicho programa ha tenido un buen desempeño y así como el impulso y desarrollo de varios programas y acciones ejecutados, como lo demuestran las estadísticas de referido programa.



4

Asimismo, dicho programa cuenta con el sustento de nuestra Carta Magna, dado que diversos artículos de ésta hacen referencia al impulso así como al desarrollo económico nacional en la que concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado.

Con esta iniciativa se busca reformar el orden jurídico mexicano a fin de establecer que un porcentaje del monto total del contrato principal de los contratistas y ejecutores de obras públicas relacionadas con las dependencias y entidades de la administración pública federal, se destine para la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio del sistema

educativo nacional, así como en infraestructura en materia de salud.

II. Argumentación de la propuesta

La presente propuesta tiene por objeto modificar la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a efecto de establecer la figura de un programa en materia de responsabilidad social que privilegie la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio del sistema educativo nacional, así como en infraestructura en materia de salud, a fin de establecer que un porcentaje del monto total del contrato principal de los contratistas y ejecutores de obras públicas relacionadas con las dependencias y entidades de la administración pública federal se destine para el desarrollo del referido programa.

Como ha sido señalado, la figura de apoyo a la comunidad que ha sido instaurada por Pemex través del PACMA como mecanismo de intervención pública para optimizar las acciones de agentes de desarrollo, ha sido tomado como un modelo de gestión pública para la presente iniciativa de reforma de la citada ley para establecer desde el marco normativo, el apoyo a las comunidades por medio de recursos financieros para el mejoramiento de la infraestructura educativa y de salud, al establecer que de las contrataciones que se adjudiquen en términos de la ley se destine un porcentaje de los recursos económicos para el impulso de dicho programa y que en este caso tomado como modelo del PACMA sea un 2 por ciento del total del contrato obra pública que el gobierno federal lleve a cabo mayor a cien millones de pesos por licitación, invitación o adjudicación. Esta propuesta va más allá, pues busca establecer en la legislación la incorporación de dichos apoyos.

Asimismo, en la revisión al Programa de Apoyo a la Comunidad y Medio Ambiente se observa que las disposiciones que le dan sustento en nuestro orden jurídico, mantienen la característica de ser generales, al referirse a la responsabilidad social y ambiental, como bien se observa en lo normado en la Ley de Petróleos Mexicanos y considerando que

- De acuerdo con el artículo 25 constitucional, párrafo cuarto, al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado.

- Que de acuerdo con su párrafo séptimo, conforme a criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el ambiente.

- Que, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley General de Educación, el Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional.

- De acuerdo con el artículo 9 de la Ley General de Educación, el Estado tiene la obligación de promover y atender directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio, todos los tipos y modalidades educativos.

- Que de acuerdo con su artículo 28, son de interés social las inversiones que en materia educativa realice el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares.

- Que de acuerdo con el artículo 19 de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, es atribución del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa vincular y coordinar los esfuerzos de los organismos sociales del sector privado que desarrollen proyectos relacionados con la misma, en los términos de ley y sin perjuicio de las competencias locales al respecto.

Y tomando en cuenta que, de acuerdo al artículo 134, párrafos tercero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen la Federación, los estados, los municipios, la Ciudad de México, y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Y que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas tiene por objeto

Reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen

I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;

II. Las secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;

III. La Procuraduría General de la República;

IV. Los organismos descentralizados;

V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal; y

VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente ley los fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Para lograr lo anterior, se proponen las siguientes modificaciones: respecto de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se adicionan el artículo 20 Bis y la fracción XV Bis al artículo 46.

Respecto a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se adiciona un artículo 20 Bis y que dicha disposición establecería que “las dependencias y entidades incluirán en las convocatorias y en los contratos, cláusulas para que los contratistas establezcan programas de responsabilidad social que privilegien la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados a los servicios del sistema nacional educativo y de salud”.

Y con relación a la adición de la fracción XV Bis al artículo 46, se propone que las “obligaciones en materia de responsabilidad social, entre las cuales se considerará una aportación del dos por ciento del monto total del contrato correspondiente, siempre que éste sea mayor cien millones

de pesos”, finalmente, y a efecto de que la presente iniciativa tenga una consecuencia inmediata y positiva para las comunidades y municipios y en general para la educación nacional y el sistema de salud se propone estipular en un artículo transitorio para emitir los lineamientos para la operación e instauración de dichos programas. De esta manera, el beneficio que por sí mismo habrán de traer al país tal reforma, será aún mayor al traer beneficios inmediatos en la infraestructura educativa.

Para el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, es importante recobrar sus principios doctrinarios y acercarlos a la sociedad mexicana en general, los cuales enarbolaba como propuestas el crear un fondo de inversión directa a las escuelas a través del cual se proveerá financiamiento para el equipamiento y mejoramiento de la infraestructura y la calidad de la educación en las escuelas de la comunidad, de acuerdo con lo determinado por los padres de familia, directivas y maestras, extender la conectividad a internet en las escuelas como una vía de acceso para los estudiantes a la información y la cultura, adicional a las bibliotecas escolares y de aula, y como un instrumento que facilite al maestro su formación continua y la preparación de sus clases y en materia de salud garantizar que la cobertura de los servicios de salud sea universal, que se puedan recibir en cualquier establecimiento de atención médica de los diferentes sistemas, y los mecanismos para que estos servicios converjan en estándares de calidad homogéneos, fortalecer mecanismos de prevención y atención de las enfermedades mentales, facilitar un esquema de coordinación y de alianzas público-privadas con la industria farmacéutica, para mejorar la provisión de medicamentos en todas las regiones del país y el abasto suficiente de material de curación en las unidades de atención.

Acción Nacional –desde su primera proyección de su declaración de principios, realizada en 1939–, que “es deber del Estado, pero nunca monopolio suyo, procurar a todos los miembros de la comunidad una igual oportunidad de educación, asegurar por lo menos, una enseñanza elemental para todos, y promover el mejoramiento cultural en la Nación. En el cumplimiento de este deber el Estado no puede convertirse en agente de propaganda sectaria o partidista, y la libertad de enseñanza ha de ser garantizada sin otros límites por parte del Estado, que la determinación de los requisitos técnicos relativos al método, a la extensión y a la comprobación del cumplimiento del programa educativo mínimo o concernientes al otorgamiento de grados o títulos que capaciten para ejercer una profesión o una función social determinada.

Estamos convencidos de que con las modificaciones contenidas en esta iniciativa podrá darse un paso firme para generar mayor vinculación y aportación de las empresas hacia las comunidades donde se efectúan obras públicas a fin de mejorar el entorno social.

III. Contenido del proyecto de decreto

Por todo lo expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de este órgano legislativo la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Obras y Servicios Relacionados con las Mismas, para establecer que las dependencias y las entidades incluirán en las convocatorias y en los contratos cláusulas para que los contratistas establezcan programas de responsabilidad social que privilegien la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados a los servicios del sistema nacional educativo y de salud

Único. Se adicionan el artículo 20 Bis y la fracción XV Bis al artículo 46 de la Ley de Obras y Servicios Relacionados con las Mismas, para quedar como sigue:

Artículo 20 Bis. Las dependencias y entidades incluirán en las convocatorias y en los contratos, cláusulas para que los contratistas establezcan programas de responsabilidad social que privilegien la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados a los servicios del sistema nacional educativo y de salud.

Artículo 46. Los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas contendrán, en lo aplicable, lo siguiente:

I. a XV. ...

XV Bis. Obligaciones en materia de responsabilidad social, entre las cuales se considerará una aportación del dos por ciento del monto total del contrato correspondiente, siempre que éste sea mayor cien millones de pesos.

XVI. a XVII. ...

...

...

...

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contará con un plazo de noventa días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para expedir los lineamientos a que deberán sujetarse las dependencias a fin de llevar a cabo las disposiciones normadas que se desprendan del contenido del propio decreto, de acuerdo con la normatividad correspondiente.

Notas:

1 México-Nota país-Panorama de la Educación 2015: Indicadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

2 *Principales cifras del sistema educativo nacional, 2013-2014*, diciembre de 2014, Dirección General de Planeación y Estadística Educativa Secretaría de Educación Pública.

3 Cemefi es promotor y miembro fundador de Forum Empresa, una alianza hemisférica de organizaciones nacionales que comparten la visión de promover la responsabilidad social empresarial en América. Forum Empresa es la mayor red de responsabilidad social en el mundo.

4 <https://pacma.org.mx/estadisticas>.

Recinto legislativo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 19 de abril de 2016.— Diputada Rocío Matesanz Santamaría (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen.

LEY DE AVIACIÓN CIVIL Y LEY DE AEROPUERTOS

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley de Aviación Civil y de la Ley de Aeropuertos, suscrita por los diputados Ulises Ramírez Núñez y Miguel Ángel Salim Alle, del Grupo Parlamentario del PAN

Los que suscriben, Ulises Ramírez Núñez y Miguel Ángel Salim Alle, diputados a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados sometemos a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Aviación Civil y a la Ley de Aeropuertos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT),¹ el crecimiento promedio de la industria aeronáutica a nivel mundial durante 2015 fue del 6%, mientras que en México se registró un crecimiento superior al 12%, con lo que se rompió el record de tráfico aéreo al registrarse más de 73 millones de pasajeros regulares.

Por su parte, el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señaló que la actividad aeroportuaria en nuestro país ha crecido más rápido que la economía nacional, por lo que el crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) fue de alrededor del 2% entre 2014 y 2015, mientras que el crecimiento anual de pasajeros en México fue de 8.5% durante el mismo periodo.

A partir de lo anterior y con objeto de apuntalar el dinamismo del sector, se decidió poner en marcha uno de los proyectos más ambiciosos en nuestro país, me refiero a la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, que a partir del inicio de sus operaciones en el año 2020, tendrá una capacidad instalada para atender a más de 50 millones de pasajeros al año y realizar alrededor de 850 mil operaciones, con lo que se duplicará la capacidad del actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México

(AICM), tan criticado y que aqueja graves problemas de saturación.

Si bien es cierto que tendremos que esperar a que inicie operaciones el nuevo aeropuerto para acceder a los beneficios de una infraestructura de clase mundial, no debemos perder de vista que mientras esto no ocurra seguiremos pagando precios excesivos por la falta de competencia en el actual AICM y tolerar el deterioro cada vez más visible del servicio que presta el aeropuerto.²

Cuando en los mercados no impera la competencia, los participantes no tienen ningún incentivo para mejorar sus servicios u ofrecer mejores tarifas y cualquier reducción de costos o incremento en la eficiencia de los procesos, jamás se traducirá en beneficios para los consumidores. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), **en 2015 las tarifas aéreas se incrementaron 3.17% en México a pesar que el precio de la turbosina disminuyó 26%**³ y esta situación no se reflejó en mejores tarifas para los usuarios. La falta de competencia en el AICM, la reducción del precio de la turbosina y el incremento de pasajeros, permitió que los ingresos de Aeroméxico en 2015 se incrementaran 9.4%, respecto a 2014.

Para el **Partido Acción Nacional** incrementar la competencia en este sector, se correlaciona con beneficios inmediatos para los consumidores de estos servicios. Proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones es un compromiso de los legisladores de **Acción Nacional** con la ciudadanía y permítanme ser muy enfático en este renglón, en la medida en la que avancemos en esta materia, más mexicanos podrán acceder a este servicio, más empresas competirán por llevarnos a nuestro destino, la calidad y puntualidad del servicio será una variable que defina nuestra elección y la competencia entre las aerolíneas garantizará un precio justo por nuestro traslado.

A este respecto, quiero reconocer el trabajo de la **Comisión Federal de Competencia Económica** (Cofece), ya que el 16 de febrero de 2015,⁴ inició una investigación en el mercado de la provisión de los servicios de transporte aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue con el fin de determinar la probable existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos.

El resultado preliminar de dicha investigación fue publicado el pasado 29 de febrero, en el Diario Oficial de la Federación (DOF)⁵ y me permitiré enunciar lo más revelador de los resultados:⁶

- El AICM tiene la más alta densidad de tráfico en el país, en 2015 se transportaron a más de 38 millones de pasajeros, es decir, 2/3 partes de los pasajeros nacionales y 1/3 de los internacionales usaron este aeropuerto para llegar o salir.
- Se identificó que algunos Transportistas Aéreos realizan operaciones de aterrizaje y despegue sin una asignación por parte del Administrador Aeroportuario. Esto afecta la planeación y coadyuva al desfase de las operaciones programadas.
- El actual procedimiento de cancelación de horarios de aterrizaje y despegue por parte de las aerolíneas imposibilita que estos slots sean aprovechados por un potencial competidor. Esto inhibe la competencia en un mercado en donde existe saturación de capacidad.
- Durante 2014, las aerolíneas no utilizaron, en promedio, el 37% del total de slots que se les asignó.⁷

Lo más grave es que el Administrador Aeroportuario tiene la facultad de retirar horarios de aterrizaje y despegue y no se tiene registro alguno del reglamento y tampoco se han efectuado subastas de este tipo de slots, por lo que ninguno de los métodos de reasignación de horarios de aterrizaje y despegue previstos en el marco jurídico en la materia, ha surtido efecto alguno en el Aeropuerto.

Efectos anticompetitivos

- Se observó que las aerolíneas cargan un sobreprecio por sólo llegar o salir del AICM.
- Un comparativo de tarifas indica que, disminuye el precio hasta en un 33.9% cuando se incrementa el número de participantes de dos a tres en una ruta nacional determinada.
- El uso de aeronaves de baja capacidad para atender rutas de baja demanda, restringe la entrada o la expansión de algún competidor y se mantienen precios y rentas económicas elevadas en beneficio de las aerolíneas.

- Las aerolíneas han disminuido la calidad del servicio.
 - De 2011 a 2015, se identificó una tendencia decreciente en sus índices de puntualidad de 95% a 78%.⁸
 - En enero de 2011, 85% de los vuelos que llegaban al AICM lo hacían sin retraso, en un rango no mayor a 15 minutos, pero en 2014 más de 115 mil vuelos no operaron conforme a sus tiempos asignados. Es decir, más de 300 vuelos diarios en promedio operaron fuera de su horario. Aeroméxico operó el 40% de sus horarios con una diferencia superior a quince minutos / Interjet 34% / Volaris 32% / VivaAerobus 47% / Aeromar 37%.

Es claro que la falta de competencia en el AICM afecta directamente a los consumidores de este servicio. Los retrasos, el incremento de los precios y el declive de la calidad de los servicios exigen la intervención inmediata de las autoridades competentes y en materia de derechos de los usuarios, es nuestra obligación, como Poder legislativo, revisar el tema con minuciosidad y sensibilizarse con la problemática que se vive a diario en este aeropuerto.

La presente iniciativa tiene dos objetivos concretos:

- 1) Reformar la Ley de Aviación Civil con objeto de regular la sobreventa de boletos y precisar los derechos y beneficios que ya son reconocidos internacionalmente y que en ningún momento ponen en riesgo la viabilidad económica de las aerolíneas.
- 2) Reformar la Ley de Aeropuertos para incrementar la competencia en la asignación de slots, transparentar este proceso y garantizar el acompañamiento de la Cofece en la aprobación de un nuevo modelo de asignación.

1) Reforma a la Ley de Aviación Civil

Esta reforma debe ser analizada desde un enfoque de equidad, en el que las aerolíneas tengan la posibilidad de realizar sus vuelos con el 100% de la ocupación de sus asientos disponibles, pero también, garantizar que los usuarios recibirán una bonificación justa en caso de que no realicen su viaje, se posponga o se demore.

Para el **Partido Acción Nacional** la industria aeronáutica es uno de los pilares más importantes del crecimiento de nuestro país, a nadie le conviene sobreregular y frenar el

dinamismo que ha mostrado el sector, por esta razón, el planteamiento de esta iniciativa es actualizar el catálogo de beneficios de los usuarios, que le permitan a los mexicanos tener certeza del servicio que van a recibir y facilitarle a las líneas aéreas reglas claras en la prestación de sus servicios.

El término *overbooking*, se refiere a la venta de boletos por encima de la capacidad del avión. El ejercicio de esta práctica es legal en nuestro país y se traduce en que pasajeros que, habiendo contratado el servicio de transporte aéreo para un tramo, fecha y horario determinado, no pueden hacer uso del servicio, por no haber disponibilidad de asientos en la aeronave designada para el vuelo.

Se trata de un mecanismo utilizado por las aerolíneas para protegerse de las pérdidas que les puede generar la no presentación de un pasajero. Las compañías justifican esta práctica comercial señalando que existe una probabilidad muy elevada de que un pequeño porcentaje de viajeros no se presente al embarque y esto afecte los ingresos de las aerolíneas porque no fueron ocupados la totalidad de los asientos disponibles.

Las legislaciones de Estados Unidos de América, de la Unión Europea, disponen de normas que específicamente regulan esta práctica. A diferencia de México, contienen disposiciones que fijan reglas procedimentales para aplicar la denegación de embarque, en razón de criterios preestablecidos. Asimismo, obligan a los transportistas a compensar económicamente a los pasajeros afectados.

A nivel federal, la legislación de EE.UU. dispone de normas que expresamente regulan el *overbooking*. La norma dispuesta al efecto se encuentra consagrada en el Code of Federal Regulations, que en su título 14, Capítulo II, subcapítulo A, Sección 250,⁹ norma lo que denominan "*oversales*" en el transporte aéreo de pasajeros.

De negarse el embarque a un pasajero, el transportista se encuentra obligado a pagar una indemnización al pasajero afectado que va del 200% del valor de la tarifa para el destino correspondiente, en función de las horas del retraso para concretar el traslado del pasajero.

En Europa existe legislación referente a la denegación de embarque desde 1991 de acuerdo con el Reglamento (CE) 295/91. Esta legislación se elaboró específicamente para combatir el problema de la sobreventa deliberado por parte de las compañías aéreas.

El año 2004 el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea emitieron el Reglamento (CE) número 261/2004,¹⁰ por el que fija normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o retraso de los vuelos.

De acuerdo a las normas del citado reglamento, cuando un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo prevea que tendrá que denegar el embarque, éste deberá:¹¹

- Solicitar que se presenten voluntarios que renuncien a sus reservas a cambio de determinados beneficios;
- Sólo si el número de voluntarios no es suficiente para que los restantes pasajeros con reservas puedan ser embarcados en dicho vuelo, el transportista puede denegar el embarque a los pasajeros contra su voluntad de éstos.

En caso de denegar el embarque, contra la voluntad de los pasajeros, el pasajero tiene derecho al pago de compensaciones económicas, reembolso o traslado, y la atención de necesidades.

Las compensaciones económicas se determinan en función de la distancia y los montos oscilan entre los 250 y 600 euros, es decir entre 4,942 y 11,862 pesos mexicanos, considerando que el tipo de cambio del 01 de abril de 2016, estableció en 19.77.¹²

La denegación de embarque por *overbooking* o sobreventa genera, además de la compensación descrita, otorga el derecho a los pasajeros a optar por el reembolso del costo íntegro del billete o la conducción hasta el destino final, siempre que la diferencia en la hora de llegada respecto a la prevista para el vuelo inicialmente reservado no supere las cuatro horas. Si la compañía propone un vuelo alternativo bajo este supuesto, la compensación puede verse reducida a la mitad.

Si la demora es superior a las cinco horas, se equipara a una cancelación. En estos casos, puede que tu viaje ya no tenga sentido, así la normativa te brinda la posibilidad de renunciar al viaje. “Estas situaciones dan derecho a la devolución del precio del billete, más la compensación”.

Finalmente mencionaré que de acuerdo con el titular de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) en el pasado periodo vacaciones de semana santa y pascua,

cerca de 5 mil personas fueron afectadas por sobreventa de boletos de avión.¹³

A partir de la regulación en Estados Unidos, la Comunidad Europea, así como la realidad y la forma en la que se presta el servicio en nuestro país, se formulan las siguientes modificaciones a la Ley de Aviación Civil:

Modificación a los artículos 50 y 51.

La modificación a estos artículos tiene que ver con la necesidad de otorgar certeza tanto a los pasajeros como a las aerolíneas del tiempo máximo en el que se puede documentar o confirmar la presencia en el aeropuerto y por otra parte, garantizarle a las aerolíneas el momento en el que podrán disponer de aquellos asientos que no fueron confirmados y permitirle el embarque a aquellas personas que adquirieron boletos bajo la denominación de *overbooking* o sobreventa.

Se considera conveniente que en el Reglamento de la Ley la SCT determine el tiempo máximos en el que será válida la documentación del equipaje, así como la hora en la que se permitirá el ingreso a la sala para abordar cuando lleven consigo sólo su boleto de avión. La Secretaría deberá tomar en cuenta la accesibilidad al aeropuerto, traslados internos, tiempos de registro y de embarque a la aeronave, para que se definan estos tiempos.

LEY VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 50. En servicios de transporte aéreo nacional, los pasajeros tendrán derecho al transporte de su equipaje dentro de los límites de peso, volumen o número de piezas establecidos en el reglamento y disposiciones correspondientes, y al efecto se expedirá un talón de equipaje. En vuelos internacionales, dichos límites serán los fijados de conformidad con los tratados.</p> <p>Artículo 51. Para los servicios de transporte aéreo internacional, el contrato de transporte aéreo de pasajeros se sujetará a lo dispuesto en los tratados y a esta Ley.</p> <p>Para este tipo de servicios, el concesionario o permisionario deberá exigir a los pasajeros la presentación de los documentos oficiales que acrediten su legal internación al país de destino del vuelo respectivo.</p>	<p>Artículo 50. En servicios de transporte aéreo nacional, los pasajeros:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Deberán documentar o registrar su presencia en el aeropuerto, en los términos en que lo establezca el reglamento, tomando en cuenta las características físicas del aeropuerto. b) Tendrán derecho al transporte de su equipaje dentro de los límites de peso, volumen o número de piezas establecidos en el reglamento y disposiciones correspondientes, y al efecto se expedirá un talón de equipaje. <p>Artículo 51. Para los servicios de transporte aéreo internacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Los pasajeros deberán presentarse dos horas y media previa a la salida del vuelo, cuando se documente equipaje y 2 horas sin él. b) El contrato de transporte aéreo de pasajeros, así como los límites de peso, volumen o número de piezas se sujetará a lo dispuesto en los tratados y en esta Ley. <p>Para este tipo de servicios, el concesionario o permisionario deberá exigir a los pasajeros la presentación de los documentos oficiales que acrediten su legal internación al país de destino del vuelo respectivo.</p>

Modificación al artículo 52.

La afectación más significativa en el servicio aéreo es la cancelación del vuelo por causas imputables al concesionario o permisionario y por esa razón se considera necesario la reforma a este artículo con la finalidad de que se precisen las obligaciones de las aerolíneas. Si consideramos que la cancelación representa para el usuario la imposibilidad de iniciar un periodo vacacional o asistir a citas, eventos, conferencias, foros o perder conexiones con otros medios de comunicación, así como la aplicación de penalizaciones en reservaciones, se considera razonable aplicar una penalización acorde a los gastos y molestias que tienen que afrontar aquellas personas a las que se les informa que su vuelo no saldrá.

Para Acción Nacional, ya no es suficiente una disculpa por parte de las aerolíneas y la promesa de asignar un lugar en el siguiente vuelo disponible. Es responsabilidad de las aerolíneas contar con la disponibilidad de aeronaves suficientes para afrontar la demanda y las rutas asignadas. No debemos permitir que las empresas sigan cancelando vuelos, como mecanismo recurrente para ahorrarse costos porque los vuelos no se vendieron en su totalidad o porque el avión se empleó en una ruta que generaba mayor ingreso.

Debemos anteponer los derechos de los usuarios por encima de cualquier cosa, en consecuencia y tomando de refe-

rencia la regulación de otras naciones se considera conveniente que los concesionarios o permisionarios, además de reintegrar el precio del boleto o la parte proporcional del viaje, deberán cubrir una indemnización del 100 por ciento del valor del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.

Lo que queremos provocar con esta reforma, es que las aerolíneas cumplan con la obligación de tener vuelos disponibles para todos sus viajes y generar un círculo virtuoso en donde cada año se reduzca el número de cancelaciones, se mejore el servicio y que los usuarios sean los más beneficiados.

Si alguna empresa no le conviene viajar determinadas rutas en ciertos horarios, seguramente habrá otros competidores que sí deseen volar y ofrecerle sus servicios a la gente que requiere llegar en tiempo y forma a su destino.

Que no se pretenda alarmar o persuadir a la sociedad que de aplicación de esta medida se incrementará el costo de los boletos de avión, porque no hay ninguna razón que justifique la posibilidad de algún incremento. Lo único que se está pidiendo es que las aerolíneas planifiquen y replanteen qué rutas y qué horarios desean cubrir, para que ellas mismas evalúen si les conviene o no indemnizar a los pasajeros de los vuelos que deseen cancelar.

LEY VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 52. Cuando se hayan expedido boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave o se cancele el vuelo por causas imputables al concesionario o permisionario, que tengan por consecuencia la denegación del embarque, el propio concesionario o permisionario, a elección del pasajero, deberá:</p> <p>I. Reintegrarle el precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje;</p> <p>II. Ofrecerle, con todos los medios a su alcance, transporte sustituto en el primer vuelo disponible y proporcionarle, como mínimo y sin cargo, los servicios de comunicación telefónica o cablegráfica al punto de destino; alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo; alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se requiera pernocta y, en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto, o</p> <p>III. Transportarle en la fecha posterior que convenga al mismo pasajero hacia el destino respecto del cual se denegó el embarque.</p> <p>En los casos de las fracciones I y III anteriores, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una indemnización al pasajero afectado que no será inferior al veinticinco por ciento del precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.</p>	<p>Artículo 52. Cuando se cancele el vuelo por causas imputables al concesionario o permisionario, a elección del pasajero, deberá:</p> <p>I. Reintegrarle el precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje;</p> <p>II. Ofrecerle, con todos los medios a su alcance, transporte sustituto en el primer vuelo disponible y proporcionarle, como mínimo y sin cargo, los servicios de comunicación telefónica o cablegráfica al punto de destino; alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo; alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se requiera pernocta y, en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto, o</p> <p>III. Transportarle en la fecha posterior que convenga al mismo pasajero hacia el destino respectivo, sin cargo alguno.</p> <p>En los casos de las fracciones I y III anteriores, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una indemnización al pasajero afectado que no será inferior al 100 por ciento del precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje y en el caso de la fracción II la indemnización no será menor al 50 por ciento del precio del boleto o billete o de la parte no realizada del viaje.</p>

Adición del artículo 52 Bis.

Se mantiene la posibilidad de que las líneas aéreas expidan boletos bajo el concepto de *overbooking* o sobreventa, destacando que la nueva regulación otorga certeza absoluta tanto a los pasajeros que compren este tipo de boletos, como a los que decidan ceder su asiento, en cuanto a los derechos y restricciones de esta modalidad.

Las modificaciones a los artículos 50 y 51 permitirán que las aerolíneas dispongan eficientemente de los lugares que no fueron confirmados y facilitarles el ingreso a los pasajeros que compraron boletos bajo la denominación de *overbooking* o sobreventa. A su vez, se admite la negociación con los pasajeros para que cedan su asiento a cambio de diversos beneficios y se establece en ley que estos pasajeros deberán ser indemnizados al menos con el 20% del precio del boleto. En cuanto a los pasajeros que decidan comprar boletos de sobreventa se garantiza la corresponsabilidad de las aerolíneas y se precisa que sólo tendrán derecho a ser considerados en el siguiente vuelo disponible, sin ningún tipo de beneficio adicional.

La adición de este artículo busca eliminar sorpresas para aquellos pasajeros que adquirieron un asiento de acuerdo a la capacidad de la aeronave, para que se les respete su prioridad en el embarque y por otra parte se obliga a las aerolíneas a hacer pública la venta de boletos *overbooking* o de sobreventa, para que aquellos usuarios que tienen la urgencia de trasladarse a otro destino, conozcan su turno en la lista de espera para poder abordar en caso de que no se confirme la presencia de algún o algunos pasajeros.

LEY VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Sin correlativo	<p>Artículo 52 Bis. Cuando se expidan boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave, se hará del conocimiento de los pasajeros que adquieran dichos boletos y se deberá precisar el orden de prelación en que se expidan, con la finalidad de que ingresen a la aeronave en el mismo orden.</p> <p>El concesionario o permisionario podrá hacer uso de los asientos que no hayan sido confirmados en los términos del inciso a) de los artículos 50 y 51 y en su caso, podrá solicitar voluntarios que renuncien a su asiento a cambio de algunos beneficios.</p> <p>El pasajero que acepte ceder su asiento tendrá derecho a los beneficios de las fracciones II y III del artículo 52 y a una indemnización que no será inferior al 20 por ciento del valor del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.</p> <p>Los pasajeros que hayan adquirido boletos relativos al exceso a la capacidad disponible de la aeronave, sólo tendrán derecho a que se les reintegre el precio del boleto o que se les reasigne en el primer vuelo disponible, sin cargo alguno.</p>

Adición de los artículos 52 Ter y 52 Quáter

Se considera necesario establecer obligaciones respecto a las anticipaciones o demoras de los vuelos, por lo que se propone la adición de 2 artículos que regulen esta situación. En algunas ocasiones los pasajeros tienen ciertas actividades agendadas previas a su vuelo, por lo que la anticipación también debe ser considerada como una afectación en caso de que se pierda el vuelo o se niegue su embarque.

Por otra parte y de acuerdo con datos de la Dirección General de Aeronáutica Civil, las demoras imputables a aerolíneas pasaron de ser el 15% de sus operaciones en 2014 en la terminal aérea de la capital, a 18% en 2015. La administración del aeropuerto considera que una operación está fuera del horario asignado, si la operación se realizó antes o después de los 15 minutos del horario programado.¹⁴

- El rendimiento que más empeoró fue el de Grupo Aéreo Monterrey (Magnicharters), al pasar de 10 por ciento en 2014, a 20 por ciento de sus 5 mil 267 operaciones en 2015.

- Le siguió Volaris, pues en 2014, el 17 por ciento de sus operaciones resultaban en demoras imputables a la ae-

rolínea, pero para 2015, de sus 35 mil 762 movimientos, el 21 por ciento fueron retrasos atribuibles a la firma.

- En tercer lugar se ubicó Interjet; pues en 2014, el 9 por ciento de sus demoras eran imputables a la empresa, pero para 2015, de sus 80 mil 383 operaciones, el 15 por ciento le fueron atribuibles.

- Aeroméxico Connect empeoró su registro 3 puntos porcentuales en 2015, al tener el 17 por ciento de sus 98 mil 437 operaciones con demoras, mientras que el registro de Aeroméxico empeoró un punto porcentual, a 11 por ciento de sus 77 mil 574 operaciones.

Debemos ser muy pulcros con la puntualidad y con los beneficios que deben recibir los pasajeros si se juega con su tiempo. En ocasiones llegar a un destino con retraso de 3 o 4 horas representa el mismo costo que la afectación por la cancelación del vuelo y posiblemente tu viaje ya no tenga sentido. Por esta razón, se considera conveniente implementar un mecanismo de compensación para que los pasajeros reciban una bonificación por el tiempo que tarde el velo en despegar.

LEY VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Sin correlativo	<p>Artículo 52 Ter. Anticipar la hora de salida de cualquier vuelo obliga al concesionario o permisionario, a cumplir con lo establecido en las fracción I a III del artículo 52.</p> <p>Los pasajeros que no acepten la modificación del horario de salida o que se les niegue el embarque por esta razón, tendrán derecho a los beneficios de las fracciones I a III del artículo 52 y a una indemnización que no podrá ser inferior al 100 por ciento del valor de boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 52 Quáter. Cuando el retraso de la hora de salida del vuelo estipulado en el contrato, sea por causas imputables al concesionario o permisionario, se otorgará una indemnización al pasajero de acuerdo a lo siguiente:</p> <p>a) 20 por ciento por retrasos hasta por 2 horas. b) 50 por ciento por retrasos hasta por 4 horas. c) Retrasos de más de 5 horas reciben todos los beneficios del artículo 52.</p>

2) Reforma a la Ley de Aeropuertos

De acuerdo a la Ley de Aeropuertos, el **Administrador aeroportuario** es la persona física designada por el concesionario o permisionario de un aeródromo civil, que tendrá a su cargo la coordinación de las actividades de administración y operación que se realicen dentro del mismo.

Por su parte el artículo 63 de dicha Ley establece que:

Artículo 63. En los aeropuertos el administrador aeroportuario determinará los horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves, de conformidad con bases que fije el reglamento respectivo bajo criterios equitativos y no discriminatorios y, oyendo la recomendación del comité de operación y horarios a que se refiere el artículo 61 de esta Ley.¹⁵

Alfonso Sarabia de la Garza, es actualmente el Director General de la empresa denominada Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (AICM), y **Administrador Aeroportuario** del Aeropuerto Internacional Benito Juárez Ciudad de México, de acuerdo a la publicación del 24 de enero de 2014, en el Diario Oficial de la Federación (DOF)¹⁶ y el portal electrónico de la SCT.¹⁷

Ahora bien, el análisis realizado por la Autoridad Investigadora de la Cofece 2015-2016, respecto al mercado de los servicios de Transporte Aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue,¹⁸ arrojó in-

formación relevante del funcionamiento del aeropuerto y sobre todo respecto al desempeño del Administrador Aeroportuario, por lo que a continuación haré referencia a lo más sobresaliente de dicha investigación:

- Tras una exhaustiva investigación, se determinó preliminarmente la existencia de un Insumo Esencial, el cual consiste en la infraestructura de la pista, las calles de rodaje, las ayudas visuales y las plataformas del Aeropuerto.
- Durante la investigación se encontró que el mecanismo de acceso al Insumo Esencial genera una serie de efectos anticompetitivos en el mercado investigado, tales como: alta concentración, baja disponibilidad de horarios que inhibe la entrada o la expansión de las empresas, el establecimiento de precios elevados y escasa innovación en rutas.
- **Se identificó la utilización ineficiente del Insumo Esencial, con efectos adversos a la competencia, debido a problemas en el procedimiento de asignación, calificación y monitoreo del uso de los horarios de aterrizaje y despegue.**
- En relación al control del Insumo Esencial, al AICM le corresponde de manera exclusiva la administración del Aeropuerto y la prestación de los servicios aeroportuarios. El AICM es el único Agente Económico que controla el Insumo Esencial y que puede dar acceso a la in-

fraestructura del Aeropuerto, así como prestar los servicios aeroportuarios de aterrizaje y despegue, plataforma y control de plataformas en el Aeropuerto.

La investigación de la Autoridad Investigadora de la Cofece identificó que **existen Transportistas Aéreos que efectúan operaciones de aterrizaje y despegue sin una asignación por parte del Administrador Aeroportuario**, y únicamente reportando a la Comandancia General del Aeropuerto. **Durante la temporada de verano 2014, se efectuaron 563 vuelos sin un horario de aterrizaje y despegue asignado**; el 41% se trató de una operación de despegue, mientras que el restante 59% correspondió a aterrizajes. La operación de este tipo de vuelos dificultó y retrasó la operación del resto de los Transportistas Aéreos.

Procedimiento para la cancelación de slots

Una vez que las aerolíneas cumplieron con los requisitos y adquirieron los slots para realizar sus operaciones, existen dos momentos para que los Transportistas Aéreos cancelen horarios de aterrizaje y despegue. **Primero**, durante la etapa previa a la asignación de “Horarios de Largo Plazo”, donde los Transportistas Aéreos deben devolver horarios de aterrizaje y despegue que no les será viable operar durante la temporada. **Segundo**, una vez iniciada la temporada, es decir, en la operación diaria.

La Cofece identificó que este tipo de cancelaciones dificulta que otros Transportistas Aéreos estén en posibilidad de aprovechar los horarios de aterrizaje y despegue liberados por otras aerolíneas, toda vez que los slots pueden ser cancelados el mismo día en que se iban a operar y, por lo tanto, los demás Transportistas Aéreos están imposibilitados para planear y comercializar vuelos.

Lo anterior, ocasiona que estos horarios de aterrizaje y despegue no sean aprovechados por un potencial competidor. En este orden de ideas, el actual procedimiento de cancelación de horarios de aterrizaje y despegue inhibe las condiciones de competencia en un mercado en donde existen restricciones de acceso (saturación de capacidad de campo aéreo en este caso).

La Cofece identificó que las cancelaciones se pueden efectuar hasta una hora antes de iniciar la operación del vuelo y esto significa que un Transportista aéreo puede retener hasta el último momento un horario que no pretenda operar, sin que otra aerolínea pueda solicitarlo.

Además y lo que resulta lo más alarmante de esta situación, es que está práctica no condiciona en ningún momento el retiro de prioridad en su asignación para la próxima temporada, ya que el procedimiento de cancelación prevé que, siempre y cuando se cancele un horario de aterrizaje y despegue en tiempo y forma, dicho horario **se calificará como operado** para fines de mantener el Criterio de Prioridad de asignación para la próxima temporada equivalente.

Adicionalmente, las aerolíneas pueden ceder o intercambiar con otros Transportistas Aéreos los horarios de aterrizaje y despegue, lo que debe preocuparnos sobremanera si tenemos claro que es un mercado altamente concentrado y del total de vuelos operados en 2014 Aeroméxico operó el 46% y Volaris el 20.4%.

Consecuencias de la falta de competencia

Un dato sumamente revelador es que en condiciones de saturación, el **Administrador Aeroportuario tiene la facultad de retirar horarios** de aterrizaje y despegue cuando los Transportistas Aéreos, por causas imputables a ellos, tales como no operar los horarios de aterrizaje y despegue asignados en una proporción igual o mayor al 85% u observen demoras en un 15%.¹⁹

Sin embargo, **la Cofece concluyó que no se tiene registro de que se hayan retirado horarios por esta causa**, incluso el AICM señaló que en el Aeropuerto “no se han efectuado subastas de horarios de aterrizaje y despegue (retirados)”. **Por lo tanto, ninguno de los métodos de reasignación de horarios de aterrizaje y despegue previstos en el marco jurídico en la materia, ha surtido efecto alguno en el Aeropuerto.**

Lo anterior, pese a que durante 2014, los Transportistas Aéreos no utilizaron, en promedio, el 37% del total de horarios de aterrizaje y despegue que se les asignó bajo el Criterio de Prioridad (“Horarios de Largo Plazo”). Y Bajo este concepto, Magnicharters y VivaAerobus, no operaron el 58% y 41% respectivamente, de los horarios de aterrizaje y despegue que se les asignó. En un caso similar, Aeromar y Grupo Aeroméxico no operaron vuelos para un 39% y Volaris e Interjet no utilizados, 16% y 29%, respectivamente.

Resalta que Grupo Aeroméxico, siendo el Transportista Aéreo que ostenta el mayor número de horarios de aterrizaje y despegue en el Aeropuerto, operó el 40% de sus horarios con una diferencia superior a quince minutos. En un caso similar se ubica a Interjet, Volaris, VivaAerobus y Ae-

romar, con porcentajes de 34%, 32%, 47% y 37% respectivamente. Lo anterior, confirma el señalamiento de la Cofece respecto a que el Administrador Aeroportuario no ha cumplido con su función respecto a la administración eficiente de la asignación de slots.

En relación a este tema, la OCDE ha mencionado que *“en cuanto a la transportación aérea, el acceso equitativo a los slots de aterrizaje y despegue en el aeropuerto de la Ciudad de México, que opera a su máxima capacidad, será fundamental para garantizar una competencia abierta. Actualmente, la asignación de dichos slots no es transparente y se basa en gran medida en el mantenimiento de derechos adquiridos; además, es controlada por un comité en el cual sólo están representados los grandes actores”*.²⁰

Es importante mencionar que también la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) ha mostrado su preocupación sobre la saturación del aeropuerto y la necesidad de una gestión eficaz de slots para maximizar la capacidad limitada y aumentar los beneficios económicos y sociales, derivado de que el AICM es considerado como un aeropuerto de nivel 3. En virtud de ello, la Asociación firmó un Memorando con la SCT para asesorar a la Dependencia a fin de garantizar la optimización de la asignación de franjas horarias en el aeropuerto y la aplicación de mejores prácticas globales de conformidad con las Directrices Mundiales de Slots (WSG, Worldwide Slot Guidelines).²¹

Para el Partido Acción Nacional, resulta fundamental que la SCT, como responsable del sector, investigue e informe a esta Cámara de Diputados, respecto al señalamiento de la Cofece de la **existencia de Transportistas Aéreos que efectúan operaciones de aterrizaje y despegue sin una asignación por parte del Administrador Aeroportuario**. Se requiere que la Secretaría explique con toda puntualidad por qué no ha hecho nada para frenar este tipo de operaciones.

Asimismo, sirva esta intervención para solicitar una investigación al Administrador Aeroportuario para que se revisen los criterios con los que se opera el AICM y que se informe por qué no se han retirado horarios de aterrizaje y despegue si la investigación de la Cofece señala que las aerolíneas no han cumplido con la puntualidad correspondiente.

Para **Acción Nacional** es momento de actuar, se ha dicho hasta el cansancio que no existen condiciones de competencia en el AICM, los análisis y opiniones coinciden que

el mercado se encuentra concentrado y se ha comprobado que en algunas rutas se paga hasta un 30% adicional porque no existe competencia o mejor dicho, porque no se permite la competencia.

Dejar que las cosas sigan igual, podría convertirnos en cómplices y después de escuchar estos datos y conocer los resultados de la investigación de la Cofece, también nos haría responsables de que los mexicanos no tengan acceso a un servicio de clase mundial.

Para el **Partido Acción Nacional**, es necesaria la reforma a la Ley de Aeropuertos con la finalidad de ajustar o rediseñar las reglas con las que se asignan los horarios de aterrizaje y despegue para que más empresas ofrezcan sus servicios y para que la competencia nos beneficie a todos.

Modificación a los artículos 6, 62 y 63

Las modificaciones propuestas a estos artículos tienen como objetivo transparentar y monitorear los procedimientos relacionados con la asignación, renovación y cancelación de los horarios de aterrizaje y despegue. Por otro lado, se considera fundamental que se hagan públicos los criterios para determinar el uso indebido de un horario asignado y se aplique las sanciones o la reasignación de slots a quienes verdaderamente harán uso de ellos. Asimismo, se propone un monitoreo bienal de la Cofece para que se garanticen condiciones de competencia y libre concurrencia.

A todos nos conviene que el Congreso cuente con la opinión permanente de la Cofece, porque se convertirá en el mejor incentivo para que se cumpla la ley y se garantice que el órgano regulador más importante en esta materia sugiera las mejores prácticas internacionales que nos permitan avanzar en materia de competitividad y mayores beneficios para los usuarios de este transporte.

LEY VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>ARTICULO 6. La Secretaría, como autoridad aeroportuaria, tendrá las siguientes atribuciones, sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la administración pública federal:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. Establecer las reglas de tránsito aéreo y las bases generales para la fijación de horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves;</p> <p>ARTICULO 62. El comité de operación y horarios emitirá recomendaciones relacionadas con:</p> <p>I. El funcionamiento, operación y horario del aeropuerto;</p> <p>II. El programa maestro de desarrollo del aeropuerto y sus modificaciones;</p> <p>III. La asignación de horarios de operación, áreas, posiciones de contacto y remotas, itinerarios y de espacios dentro del aeropuerto, de acuerdo a los criterios establecidos;</p> <p>IV. Las condiciones para la prestación de los servicios aeroportuarios y complementarios;</p> <p>V. Las tarifas y los precios;</p> <p>VI. Las reglas de operación;</p> <p>VII. Las medidas necesarias para la eficiente operación aeroportuaria;</p> <p>VIII. La solución de los conflictos entre la administración del aeropuerto y los prestadores de servicios, y</p> <p>IX. Las quejas de los usuarios.</p> <p style="text-align: center;">Sin correlativo</p> <p style="text-align: center;">Sin correlativo</p>	<p>ARTICULO 6. La Secretaría, como autoridad aeroportuaria, tendrá las siguientes atribuciones, sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la administración pública federal:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. Establecer las reglas de tránsito aéreo y las bases generales para la fijación de horarios de aterrizaje y despegue, las prioridades de turno de las aeronaves y los criterios para determinar el uso indebido de un horario asignado;</p> <p>ARTICULO 62. El comité de operación y horarios emitirá recomendaciones relacionadas con:</p> <p>I. El funcionamiento, operación y horario del aeropuerto;</p> <p>II. El programa maestro de desarrollo del aeropuerto y sus modificaciones;</p> <p>III. La asignación de horarios de operación, áreas, posiciones de contacto y remotas, itinerarios y de espacios dentro del aeropuerto, de acuerdo a los criterios establecidos;</p> <p>IV. Las condiciones para la prestación de los servicios aeroportuarios y complementarios;</p> <p>V. Las tarifas y los precios;</p> <p>VI. Las reglas de operación;</p> <p>VII. Las medidas necesarias para la eficiente operación aeroportuaria;</p> <p>VIII. La solución de los conflictos entre la administración del aeropuerto y los prestadores de servicios, y</p> <p>IX. Las quejas de los usuarios.</p> <p>X. La transparencia, el monitoreo y control de los procedimientos relacionados con la asignación de horarios de aterrizaje y despegue.</p> <p>XI. Monitoreo del uso de los horarios de aterrizaje y despegue asignados con el fin de obtener un registro de la conducta de los concesionarios o</p>

<p>Sin correlativo</p> <p>En el seno del comité, los participantes coordinarán sus acciones y asumirán los compromisos necesarios para el eficiente funcionamiento del aeropuerto.</p> <p>En los aeródromos civiles donde se ubiquen bases aéreas militares o aeronavales, el comandante del mismo y el de la instalación militar, coordinarán lo conducente en las fracciones I a IV y VI de este artículo, a fin de dar prioridad a las operaciones aéreas militares por razones de seguridad nacional, interior y apoyo a la población civil en casos de desastre.</p> <p>ARTICULO 63. En los aeropuertos el administrador aeroportuario determinará los horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves, de conformidad con bases que fije el reglamento respectivo bajo criterios equitativos y no discriminatorios y, oyendo la recomendación del comité de operación y horarios a que se refiere el artículo 61 de esta Ley.</p>	<p>permisionarios de los servicios de transporte aéreo, a través del tiempo.</p> <p>XII. Procedimientos para la asignación, renovación y cancelación de los horarios de aterrizaje y despegue.</p> <p>XIII. Criterios para determinar el uso indebido de un horario asignado.</p> <p>En el seno del comité, los participantes coordinarán sus acciones y asumirán los compromisos necesarios para el eficiente funcionamiento del aeropuerto.</p> <p>En los aeródromos civiles donde se ubiquen bases aéreas militares o aeronavales, el comandante del mismo y el de la instalación militar, coordinarán lo conducente en las fracciones I a IV y VI de este artículo, a fin de dar prioridad a las operaciones aéreas militares por razones de seguridad nacional, interior y apoyo a la población civil en casos de desastre.</p> <p>ARTICULO 63. En los aeropuertos el administrador aeroportuario determinará los horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves, a partir de las recomendaciones del comité de operación y horarios a que se refiere el artículo 62 de esta Ley.</p> <p>Respecto del aeródromo que la Secretaría resuelva que se encuentra en condiciones de saturación, la Comisión Federal de Competencia opinará en forma bienal del proceso de asignación de horarios de aterrizaje y despegue de conformidad con las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica e informará a la Secretaría y al Congreso de la Unión los resultados de su análisis.</p>
---	---

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a esta Soberanía la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se reforman los artículos 50, 51 y 52 y se adicionan los artículos 52 Bis, 52 Ter y 52 Quáter, todos ellos de la Ley de Aviación Civil, para quedar como sigue:

Artículo 50. En servicios de transporte aéreo nacional, los pasajeros:

a) **Deberán documentar o registrar su presencia en el aeropuerto, en los términos en que lo establezca el reglamento, tomando en cuenta las características físicas del aeropuerto.**

b) **Tendrán derecho al transporte de su equipaje dentro de los límites de peso, volumen o número de pie-**

zas establecidos en el reglamento y disposiciones correspondientes, y al efecto se expedirá un talón de equipaje.

Artículo 51. Para los servicios de transporte aéreo internacional:

a) **Los pasajeros deberán presentarse dos horas y media previa a la salida del vuelo, cuando se documente equipaje y 2 horas sin él.**

b) **El contrato de transporte aéreo de pasajeros, así como los límites de peso, volumen o número de piezas se sujetará a lo dispuesto en los tratados y en esta Ley.**

Para este tipo de servicios, el concesionario o permisionario deberá exigir a los pasajeros la presentación de los documentos oficiales que acrediten su legal internación al país de destino del vuelo respectivo.

Artículo 52. Cuando se cancele el vuelo por causas imputables al concesionario o permisionario, a elección del pasajero, deberá:

I. Reintegrarle el precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje;

II. Ofrecerle, con todos los medios a su alcance, transporte sustituto en el primer vuelo disponible y proporcionarle, como mínimo y sin cargo, los servicios de comunicación telefónica o cablegráfica al punto de destino; alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo; alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se requiera pernocta y, en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto, o

III. Transportarle en la fecha posterior que convenga al mismo pasajero hacia el destino respectivo, sin cargo alguno.

En los casos de las fracciones I y III anteriores, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una indemnización al pasajero afectado que no será inferior al 100 por ciento del precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje y en el caso de la fracción II la indemnización no será menor al 50 por ciento del precio del boleto o billete o de la parte no realizada del viaje.

Artículo 52 Bis. Cuando se expidan boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave, se hará del conocimiento de los pasajeros que adquieran dichos boletos y se deberá precisar el orden de prelación en que se expidan, con la finalidad de que ingresen a la aeronave en el mismo orden.

El concesionario o permisionario podrá hacer uso de los asientos que no hayan sido confirmados en los términos del inciso a) de los artículos 50 y 51 y en su caso, podrá solicitar voluntarios que renuncien a su asiento a cambio de algunos beneficios.

El pasajero que acepte ceder su asiento tendrá derecho a los beneficios de las fracciones II y III del artículo 52 y a una indemnización que no será inferior al 20 por ciento del valor del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.

Los pasajeros que hayan adquirido boletos relativos al exceso a la capacidad disponible de la aeronave, sólo tendrán derecho a que se les reintegre el precio del boleto o que se les reasigne en el primer vuelo disponible, sin cargo alguno.

Artículo 52 Ter. Anticipar la hora de salida de cualquier vuelo obliga al concesionario o permisionario, a cumplir con lo establecido en las fracción I a III del artículo 52.

Los pasajeros que no acepten la modificación del horario de salida o que se les niegue el embarque por esta razón, tendrán derecho a los beneficios de las fracciones I a III del artículo 52 y a una indemnización que no podrá ser inferior al 100 por ciento del valor de boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.

Artículo 52 Quáter. Cuando el retraso de la hora de salida del vuelo estipulado en el contrato, sea por causas imputables al concesionario o permisionario, se otorgará una indemnización al pasajero de acuerdo a lo siguiente:

a) 20 por ciento por retrasos hasta por 2 horas.

b) 50 por ciento por retrasos hasta por 4 horas.

c) Retrasos de más de 5 horas reciben todos los beneficios del artículo 52.

Artículo Segundo. Se reforman la fracción IV del artículo 6 y el primer párrafo del artículo 63; se adicionan las fracciones X a la XIII al artículo 62 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 63, todos ellos de la Ley de Aeropuertos, para quedar como sigue:

Artículo 6. La Secretaría, como autoridad aeroportuaria, tendrá las siguientes atribuciones, sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la administración pública federal:

I. a III. ...

IV. Establecer las reglas de tránsito aéreo y las bases generales para la fijación de horarios de aterrizaje y despegue, las prioridades de turno de las aeronaves y los criterios para determinar el uso indebido de un horario asignado;

Artículo 62. El comité de operación y horarios emitirá recomendaciones relacionadas con:

I. a IX. ...

X. La transparencia, el monitoreo y control de los procedimientos relacionados con la asignación de horarios de aterrizaje y despegue.

XI. Monitoreo del uso de los horarios de aterrizaje y despegue asignados con el fin de obtener un registro de la conducta de los concesionarios o permisionarios de los servicios de transporte aéreo, a través del tiempo.

XII. Procedimientos para la asignación, renovación y cancelación de los horarios de aterrizaje y despegue.

XIII. Criterios para determinar el uso indebido de un horario asignado.

...

...

Artículo 63. En los aeropuertos el administrador aeroportuario determinará los horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves, **a partir de las recomendaciones** del comité de operación y horarios a que se refiere el artículo 62 de esta Ley.

Respecto del aeródromo que la Secretaría resuelva que se encuentra en condiciones de saturación, la Comisión Federal de Competencia opinará en forma bienal del proceso de asignación de horarios de aterrizaje y despegue de conformidad con las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica e informará a la Secretaría y al Congreso de la Unión los resultados de su análisis.

Transitorios

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

Notas:

1 http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/58090/Informe_Sobre_Acciones_Relevantes_de_la_SCT.pdf

2 De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) México ocupa la posición 64 en infraestructura de transporte aéreo en el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial y el último en logística comercial entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Y resalta que la calidad de los servicios de la terminal del AICM se ha agudizado. Tan sólo entre 2009 y 2010, la terminal capitalina pasó del sitio 124 al 138 en el ranking de SKYTRAX, Compañía auditora que analiza la calidad de aerolíneas y aeropuertos de todo el mundo, en evaluación de procesos como tiempos de espera, migración, seguridad, instalaciones, entre otros.

3 <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/negocios/2016/03/7/aerolineas-ganan-mas-en-2015-pero-usuarios-pierden>

4 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382063&fecha=16/02/2015

5 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428226&fecha=29/02/2016

6 Tras una exhaustiva investigación, se determinó preliminarmente la existencia de un Insumo Esencial, el cual consiste en la infraestructura de la pista, las calles de rodaje, las ayudas visuales y las plataformas del Aeropuerto. Durante la investigación se encontró que el mecanismo de acceso al Insumo Esencial genera una serie de efectos anticompetitivos en el mercado investigado, tales como: alta concentración, baja disponibilidad de horarios que inhibe la entrada o la expansión de las empresas, el establecimiento de precios elevados y escasa innovación en rutas. Se identificó la utilización ineficiente del Insumo Esencial, con efectos adversos a la competencia, debido a problemas en el procedimiento de asignación, calificación y monitoreo del uso de los horarios de aterrizaje y despegue

7 Magnicharters y Vivaaerobus, no los utilizaron en un 58% y 41%, respectivamente. Aeromar y Grupo Aeroméxico no operaron vuelos en un 39%. Volaris e Interjet no utilizados el 16% y 29%, respectivamente.

8 <http://a21.com.mx/aeropuertos/2015/11/06/atribuyen-retrasos-en-aicm-ineficiencia-por-parte-de-autoridades>

9 Disponible en: <http://bcn.cl/1npqm> (Octubre, 2014)

10 Disponible en: <http://bcn.cl/1nmya> (Octubre, 2014)

11 Artículo 4º Reglamento (CE) no 261/2004.

12 <http://www.banxico.org.mx/dyn/portal-mercado-cambiario/index.html>

13 <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/finanzas/247386/sobre-venta-de-vuelos-queja-mas-recurrente-en-semana-santa-profeco>

<http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/aerolineas-pagan-69-mas-por-reclamos-en-semana-santa-profeco.html>

<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/03/29/registran-volaris-y-vivaerobus-la-mayor-sobreventa-de-vuelos-6855.html>

14 <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/empeora-impuntualidad-de-aerolineas-mexicanas-en-el-aicm.html>

15 Artículo 61. En cada aeropuerto se constituirá un comité de operación y horarios que estará integrado por el concesionario del aeropuerto a través del administrador aeroportuario, por el comandante de aeródromo y por las demás autoridades civiles y militares que intervienen en el mismo, así como por los representantes de los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte aéreo y de los prestadores de servicios.

Dicho comité será presidido por el administrador aeroportuario y su funcionamiento y operación se ajustará a un reglamento interno que se incluirá en las reglas de operación del aeropuerto.

Artículo 62. El comité de operación y horarios emitirá recomendaciones relacionadas con:

I. El funcionamiento, operación y horario del aeropuerto.

16 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5330784&fecha=24/01/2014

17 <http://www.gob.mx/sct/estructuras/alfonso-sarabia-de-la-garza>

18 La Cofece publicó el pasado 29 de febrero, el Extracto del Dictamen preliminar del expediente IEBC-001-2015

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428226&fecha=29/02/2016

19 Ley de Aeropuertos

Artículo 99. En el supuesto de que la Secretaría resuelva que un aeródromo se encuentra en condiciones de saturación en campo aéreo en horarios específicos, el administrador aeroportuario, a partir de que surta efectos dicha resolución, asignará los horarios de aterrizaje y despegue aplicando, en lo conducente, las bases señaladas en los artículos 95 y 96 anteriores y las que a continuación se indican:

I. Durante los primeros cuatro años, la asignación de horarios de despegue y aterrizaje se realizará de acuerdo a lo siguiente:

a) El administrador aeroportuario deberá retirar a los transportistas aéreos los horarios de aterrizaje o despegue que durante el año anterior, por causas imputables a ellos, no hubieran utilizado en una proporción igual o mayor al 85% o hubieren tenido demoras en un 15% o más;

20 Getting it Right, una Agenda Estratégica para las Reformas en México. OCDE 2012. Disponible en <http://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20it%20Right%20EBOOK.pdf>

21 Un aeropuerto de nivel 3 presenta las siguientes condiciones:

a) La demanda de infraestructura aeroportuaria supera considerablemente la capacidad del aeropuerto durante el periodo en cuestión.

b) La expansión de la infraestructura aeroportuaria para satisfacer la demanda no es viable a corto plazo.

c) Los intentos por resolver el problema a través de ajustes voluntarios en la programación han fallado o no son efectivos y

d) Como resultado, se requiere un procedimiento de asignación, por lo que todas las compañías aéreas y los operadores de aeronaves deben de tener un slot asignado por un coordinador para poder aterrizar despegar del aeropuerto durante los periodos en que tiene lugar la asignación de slots.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 19 días del mes de abril de 2016.— Diputados: Ulises Ramírez Núñez, Miguel Ángel Salim Alle (rúbricas).»

Se remite a la Comisión de Transportes, para dictamen.

LEY DE AVIACIÓN CIVIL

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil, a cargo del diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, del Grupo Parlamentario del PAN

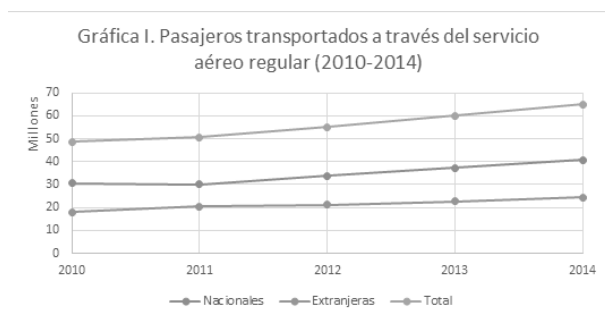
El que suscribe, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así y los artículo-

los 6o., fracción I, y 77, 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones a la Ley de Aviación Civil, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Es innegable el acelerado crecimiento que ha tenido la industria aérea de transporte de pasajeros en México, particularmente durante los últimos cinco años. Tan sólo durante el año 2014, se transportaron más de 65 millones de personas a través de los aeropuertos nacionales, cifra que supera ampliamente los 48 millones de pasajeros trasladados durante 2010. Las cifras más recientes de la Dirección de Aeronáutica Civil, señalan que durante diciembre de 2015, 6.9 millones de pasajeros utilizaron alguno de los 58 aeropuertos comerciales del país, para realizar vuelos nacionales o internacionales.

A pesar de la expansión de éste mercado, hay un factor fundamental que se sigue arrastrando y por el cual poco se ha hecho: la satisfacción de los pasajeros. Mientras que por una parte, las compañías de aviación civil comercial se encuentran en una situación favorecedora al contar cada vez con mayor número de pasajeros y, por ende, una mayor ocupación en sus vuelos, así como la disminución en los precios de la turbosina, lo cual da como resultado mejores márgenes de ganancia, por otra parte han sido mínimos los esfuerzos por mejorar la experiencia del pasajero.



De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, uno de los retos relevantes para sector de transportes en el país es “generar condiciones para una movilidad de personas integral, ágil, segura, sustentable e incluyente, que incremente la calidad de vida”.¹ La aviación civil comercial al ser uno de los principales medios para el traslado de personas en México, no puede quedarse al margen y debe implementar acciones concretas para garantizar la satisfacción de los pasajeros que se movilizan a través de ella.

Es necesario crear condiciones para que las aerolíneas que operan en territorio nacional lo hagan con los más altos estándares de calidad, apegadas a las mejores prácticas internacionales. Se debe entender que el papel de éste medio de transporte va más allá de movilizar personas, es también el de proporcionarle al país conectividad con el mundo, elemento fundamental para el desarrollo económico.

El objetivo de la presente propuesta, es alinear el marco jurídico mexicano considerando las legislaciones más benéficas para el usuario, tratados internacionales suscritos por México como lo es el Convenio de Montreal, y recomendaciones de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA por sus siglas en inglés), con el fin de mejorar la experiencia de los usuarios del transporte aéreo regular, a través de la implementación de mecanismos que regulen el servicio ofrecido por las aerolíneas, para aumentar sus niveles de eficiencia, competitividad y calidad.

Planteamiento del problema

Los problemas que enfrenta el transporte aéreo en materia de atención a los pasajeros, son diversos, basta con revisar el número y las principales causas de quejas, presentadas ante la Procuraduría Federal del Consumidor para tener un panorama sobre el estado actual del sector. Más preocupante aún, es ver que las aerolíneas nacionales lideran las listas de inconformidades, mientras que las aerolíneas internacionales que operan en el país tienen números más discretos. Aún si se construyera un índice considerando la cantidad de pasajeros que se trasladan a través de cada una, las aerolíneas nacionales se mantendrían arriba. Las seis principales aerolíneas nacionales recibieron 1762 quejas durante el año 2015, mientras que las 25 aerolíneas internacionales que operan en el país, recibieron 199 quejas durante el mismo periodo, lo cual refleja mayor presencia de prácticas que resultan insatisfactorias para el pasajero.

**Cuadro I. Aerolíneas Nacionales
Número de quejas presentadas ante la
Procuraduría Federal del Consumidor
(Periodo Ene-Dic. 2015)**

Interjet (ABC Aerolíneas): 174
 Aeroméxico (Aerovías de México): 692
 Magnicharters (Grupo Aéreo Monterrey): 19
 Vivaaerobus (Aeroenlaces): 526
 Aeromar: 20
 Volaris (Concesionaria Vuela Cia. de Aviación): 331

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del Buró Comercial de la Procuraduría Federal del Consumidor. Disponible en http://burocomercial.profecogob.mx/BC/faces/bus_sector.jsp Consultado el 19 de febrero de 2015.

**Cuadro II. Aerolíneas Internacionales
Número de quejas presentadas ante la
Procuraduría Federal del Consumidor
(Periodo Ene-Dic. 2015)**

Aerovías Nacionales De Colombia, SA: 2
 Air Canadá: 6
 Air Europa (Air Europa Líneas Aéreas, SA): 3
 Air France: 11
 Air Transat: 1
 Alaska Airlines, Inc: 4
 American Airlines: 44
 Avianca Taca, SA: 4
 Aviateca, SA: 1
 Blue Panorama Airlines Spa: 1
 British Airways, Plc: 7
 Copa Airlines (Compañía Panameña de Aviación, SA): 13
 Cubana De Aviación: 1
 Delta Airlines: 19
 Lufthansa (Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft Sociedad Alemana De Aviación, SA): 2
 Iberia (Iberia Líneas Aéreas De España, SA): 29
 Klm (Klm Compañía Real Holandesa De Aviación, SA): 4
 Lan (Lan Airlines, SA): 2
 Lan (Lan Perú, SA): 1
 Latam: 12
 Lufthansa German Airlines: 1
 Societe Air France: 11
 Spirit Airlines, Inc: 2
 Taca (Taca International Airlines, SA): 1

Trans Elite Omnibus: 1
 United Airlines: 16

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del Buró Comercial de la Procuraduría Federal del Consumidor. Disponible en http://burocomercial.profecogob.mx/BC/faces/bus_sector.jsp Consultado el 19 de febrero de 2015.

Al hacer una revisión sobre las principales materias de reclamación por parte de los pasajeros ante la Procuraduría Federal del Consumidor, se pueden encontrar diversos e importantes temas los cuales son señalados a continuación:

Poca claridad en la venta de boletos

El aumento de las ventas por internet le ha permitido a las aerolíneas ofrecer sus servicios a través de éste medio, teniendo como resultado mayor alcance y menores costos de operación. Son diversas las estrategias de las aerolíneas para atraer clientes potenciales a sus sitios de internet, las cuales van desde pagar inserciones en otras páginas, hasta campañas de publicidad en otros medios de comunicación como lo son periódicos, la radio y la televisión, anunciando ambiciosas promociones. Sin embargo, una vez que el usuario trata de adquirir boletos con las tarifas publicadas, descubre que resulta prácticamente imposible acceder a dichos precios pues además de sumarse los impuestos que por ley corresponden, la aerolínea agrega diversos servicios adicionales, los cuales no son opcionales para el usuario y se vuelven en condicionantes para obtener el boleto.

Este tema ya ha sido analizado en diversos países al considerarse directamente como publicidad engañosa. Destaca el fallo emitido por el Tribunal de Justicia Europeo que ha dictaminado que las búsquedas y reservas de vuelos por Internet deben mostrar el precio final desde un principio.

El precio final que deba pagarse ha de precisarse cada vez que se indiquen los precios de los servicios aéreos, incluida la primera vez que aparezca en la pantalla. Eso es así no sólo respecto del servicio aéreo seleccionado por el cliente, sino también respecto de cada servicio aéreo cuya tarifa aparezca en la pantalla.²

También la IATA en sus disposiciones para la protección de los usuarios se pronuncia al respecto y sugiere que exista la mayor transparencia en el boleto:

Los pasajeros deben tener acceso claro, transparente a la siguiente información: > Información de tarifas, incluyendo los impuestos y cargos, antes de comprar un billete;³

Por ello, es necesario que se obligue a los concesionarios o permisionarios a volver el proceso de compra más simple y transparente para el pasajero, publicando desde el primer momento el costo total del boleto impuestos incluidos, y se les impida a agregar de forma automática servicios que no hayan sido expresamente solicitados por el pasajero. Esto permitiría que el consumidor conozca en todo momento cuánto va a pagar y pueda consultar de manera sencilla diversas opciones para tomar su decisión de compra de manera informada.

Discriminación

Un tema que causa gran indignación entre los usuarios de servicios de transporte aéreo, es la discriminación por parte de las aerolíneas a personas con discapacidad. Aunque la Circular Obligatoria CO SA-09.2/13 de la Dirección General de Aeronáutica Civil señala que “los concesionarios y permisionarios de servicio al público de transporte aéreo, deben permitir el abordaje a una persona con discapacidad y/o movilidad reducida, incluyendo personas con discapacidad intelectual o psicosocial, sin asistente”, existen quejas presentadas ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en las cuales personas con discapacidad señalan que debido a su condición, personal de las aerolíneas les ha impedido abordar.⁴ Nuevamente, se trata de una materia que ya se encuentra legislada en otras partes del mundo, como es el caso de la Unión Europea:

Los transportistas aéreos encargados de efectuar vuelos darán prioridad al transporte de las personas con movilidad reducida y sus acompañantes o perros de acompañamiento certificados, así como de los menores no acompañados.⁵

Las disposiciones de la IATA para la protección de los usuarios señalan al respecto que:

Las compañías aéreas deben ayudar a los pasajeros con movilidad reducida de una manera compatible con las normas de seguridad pertinentes y las consideraciones operacionales;⁶

Por lo anterior, es necesario que se legisle en éste sentido y que se sancione a los concesionarios o permisionarios que incumplan con la regulación, para garantizar que los pasa-

jeros con discapacidad no enfrenten obstáculos al transportarse.

Cancelación de vuelos con conexión o redondos, por no utilizar algún tramo

Otra de las prácticas que debe de revisarse es la decisión unilateral de las aerolíneas de realizar la cancelación de boletos a pasajeros que no hicieron uso del servicio para trasladarse en alguno de los trayectos, es decir, pasajeros que compraron vuelos de los denominados redondos –ida y vuelta- o con conexión, aquellos que requieren de varios vuelos para llegar a un destino. Generalmente, las aerolíneas cancelan el boleto para el resto de vuelos si el pasajero no abordó en uno de los trayectos previos.

También sobre este tema existen antecedentes en otros países por calificar este proceder como abusivo y perjudicial para el pasajero. Tribunales en Europa han condenado ésta situación y en las controversias presentadas han resuelto en favor del usuario. Destaca el razonamiento realizado por el Juzgado de lo Mercantil en Bilbao, España, ya que señala que es injustificable la cancelación que hace la aerolínea en estos casos, pues lo que busca es vender nuevamente algo que ya estaba vendido:

No cabe aducir que la compañía padece un perjuicio por dejar un asiento libre que podría ocupar otro pasajero. En primer lugar, porque podría disponer de la plaza si hay lista de espera y, aunque no fuera así, no habría perjuicio alguno del transportista, que percibe el precio del viajero que no embarca en el trayecto de ida. El juzgado reconoce contundente: lo que pierde la compañía aérea es la posibilidad de vender por segunda vez el billete a un nuevo pasajero, la posibilidad de lucrarse dos veces. Y este perjuicio no justifica en ningún caso la cancelación del billete de vuelta.⁷

Por ello, ésta práctica debe de prohibirse y las aerolíneas deben de respetar los boletos que han sido adquiridos por el pasajero, pues el concesionario o permisionario no puede argumentar perjuicio alguno o señalar argumentos que la justifiquen.

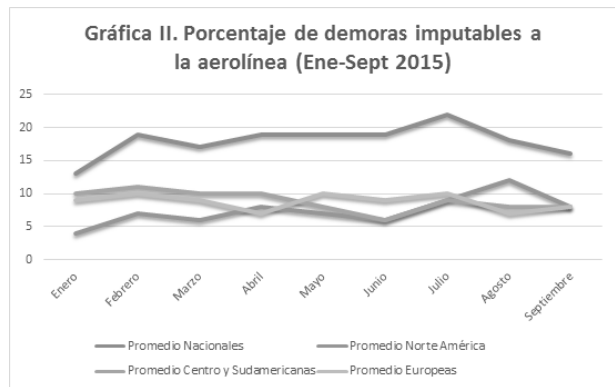
Realizar cambios o transferencias de boletos

Para el pasajero resulta un verdadero viacrucis. De acuerdo con datos de las propias aerolíneas, realizar un cambio puede significar un gasto adicional para el usuario de entre \$290 y \$1700 pesos.⁸ Al no existir una regulación al res-

pecto, las aerolíneas imponen condiciones excesivas al pasajero, así como la aplicación de cargos que en muchos casos superan el costo original del boleto, por lo cual en muchas ocasiones el consumidor prefiere darlo por perdido. Por esto, es necesario establecer condiciones claras al respecto, que permitan que el pasajero conozca desde el primer momento qué opciones tiene en caso de requerir realizar algún cambio.

Retrasos

Uno de los problemas que se presentan con mayor frecuencia es la impuntualidad de las aerolíneas en sus operaciones. Este tema que parece se ha vuelto práctica habitual, provoca pérdidas millonarias, frena la competitividad y la productividad, convirtiéndose en un problema no sólo para la economía mexicana, también para la conectividad del país con el mundo. Tan sólo el pasado 20 de marzo, 4200 pasajeros resultaron afectados debido al retraso de 22 vuelos y la cancelación de otros tres, debido a problemas operativos de dos aerolíneas.⁹

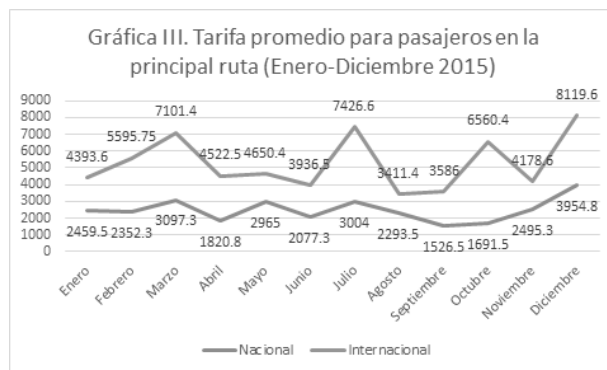


La Gráfica II expone las demoras atribuibles a las aerolíneas en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, terminal desde la que se realizan la tercera parte de las operaciones aéreas comerciales del país. Como se observa, el porcentaje de retrasos de aerolíneas nacionales prácticamente duplica los promedios de las compañías internacionales, lo cual permite ilustrar que se trata en buena medida de un problema de malas prácticas locales. Es importante remarcar que éstas cifras incluyen exclusivamente las demoras cuya responsabilidad es únicamente de la aerolínea, es decir, no considera los retrasos por condiciones meteorológicas, medidas aeroportuarias para garantizar la seguridad operacional o dificultades con el abastecimiento de turbosina, por mencionar algunos.

De acuerdo con la metodología de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para medir los índices de puntualidad, un vuelo se considera en horario si se realizó hasta 15 minutos después de lo que estaba previsto. Hablar de demoras mayores a esto refleja problemas en la organización de las aerolíneas que se han institucionalizado por falta de regulación. Más alarmante aún resulta observar casos de aerolíneas que operan hasta con un 40% de retrasos y que a pesar de haber sido evidenciadas sus malas prácticas por diversos medios de comunicación,¹⁰ siguen sin corregir dicha situación.

Para combatir este problema, es necesario responsabilizar a las aerolíneas por sus demoras y compensar al pasajero, para que recupere al menos una parte del costo de oportunidad que representa perder horas esperando su vuelo, y al mismo tiempo, obligue a las aerolíneas a mejorar sus estándares y ofrecer un servicio eficiente.

Para el cálculo de las compensaciones se propone tomar como punto de partida el costo promedio de un vuelo nacional, de acuerdo a la metodología del Monitor del Estado de la Actividad Aérea.¹¹ La tarifa promedio de la principal ruta en vuelos nacionales (Ciudad de México-Cancún) durante 2015 fue de \$2478.20. Para la principal ruta internacional (Ciudad de México-Los Ángeles) la tarifa promedio fue de \$5290.20.



Se proponen tres escenarios distintos en los que el pasajero pueda recibir una compensación por el retraso de su vuelo. En primer lugar, cuando sea mayor a dos horas, recibirá una indemnización de lo que resulte más alto entre el treinta por ciento del valor total que haya pagado por su boleto, y diez Unidades de Medida y Actualización que equivalen a \$730.40, lo que representa prácticamente la tercera parte del valor del boleto promedio nacional. Para el se-

gundo escenario, cuando el retraso supere las cuatro horas, el resarcimiento deberá ser de lo que resulte mayor entre el sesenta por ciento del valor total del boleto y veinte Unidades de Medida y Actualización, así como alimentos y bebidas. Por último, si el retraso fuera mayor a seis horas, la compensación será de lo que resulte más alto entre el noventa por ciento del costo total del boleto y treinta Unidades de Medida y Actualización, también deberá proporcionarle alimentos y bebidas, y en caso de que aplique, también hospedaje. En todos los casos el prestador del servicio deberá poner a disposición del pasajero los medios necesarios para que se mantenga comunicado.

La aplicación de estas medidas en otras partes del mundo ha ocasionado que las aerolíneas con tal de evadir las compensaciones previstas, opten por cancelar el vuelo después de un retraso, dejando a los pasajeros sin poder trasladarse después de haber soportado horas de espera. Para impedir que dichas prácticas se repliquen en México, se propone que si después de una demora el vuelo es cancelado, el usuario sea compensado con cuarenta Unidades de Medida y Actualización, y le sea reembolsado el costo total de su boleto.

Negativa de aerolíneas a las solicitudes de cancelación de boleto por parte de los usuarios

Otra de las quejas recurrentes de los pasajeros es la dificultad para cancelar su boleto, aun dando aviso a la aerolínea con anticipación. Los pasajeros que solicitan la cancelación del servicio contratado, se encuentran con procedimientos complicados y penalizaciones abusivas, que buscan que el pasajero desista. Al igual que con la adquisición de cualquier producto o servicio, el pasajero debe tener el derecho a solicitar la cancelación o devolución de su boleto si por alguna razón ya no va a hacer uso del mismo. También es comprensible que por la propia naturaleza del servicio de transporte aéreo, el concesionario o permisionario busque obtener alguna compensación por la cancelación, pero ésta debe quedar claramente regulada y no ser establecida arbitrariamente por la aerolínea.

En otros países existe normatividad en la que se establecen los montos máximos de penalización de acuerdo al tiempo previo con el que el pasajero notifique a la aerolínea. Muestra de ello, son las legislaciones de España, Colombia y Argentina que son referidas a continuación:

España	Colombia	Argentina
El pasajero puede renunciar a su derecho a efectuar el viaje obteniendo la devolución del precio del pasaje en la parte que se determine, siempre que aquella renuncia se haga dentro del plazo que reglamentariamente se fije (20% de retención, 24 horas antes).	El pasajero podrá desistir del viaje antes de su iniciación, dando aviso al transportador o a la agencia de viajes con al menos veinticuatro (24) horas de antelación a la realización del vuelo. En estos casos, el transportador o agencia de viajes, podrá retener una suma de dinero, de acuerdo con lo regulado en el presente numeral. (10% de retención)	Cuando el pasajero decide cancelar el contrato, el transportador reintegrará la tarifa pagada por el viaje no realizado sujeto a los siguientes cargos: – hasta el 10% si se solicita la cancelación con una antelación de más de 24 horas antes de la fijada para la partida del vuelo. – hasta el 20% si se solicita la cancelación con una antelación menor a las 24 horas antes de la fijada para la partida del vuelo, aun cuando el pasaje haya sido adquirido dentro de ese lapso.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de legislación española (Ley de Navegación aérea, artículo 95, y Real Decreto 2047/1981, de 20 de agosto, por el que se establecen normas a seguir en caso de anulación de plazas y reembolso de billetes en el transporte aéreo), legislación colombiana (Reglamentos aeronáuticos 3.10.1.8.1. Desistimiento) y legislación argentina (Resolución 1532/98: Transporte Aéreo, artículo 13).

La legislación mexicana también debe de incorporar regulaciones al respecto, que le otorguen al pasajero el derecho de realizar cancelaciones, conociendo desde el primer momento los límites que tiene la aerolínea en cuanto a penalizaciones y, con ello, tomando la mejor decisión de manera informada.

Equipaje

Si bien, el Reglamento de la Ley de Aviación Civil en su artículo 38 señala el derecho que tiene el pasajero de transportar hasta 25 kilogramos de equipaje de manera gratuita, las aerolíneas imponen cláusulas con las que pretenden que el usuario viaje con una cantidad menor de equipaje y, en caso de excederse, pague una cuota adicional, violando completamente éste derecho. Se propone retomar las disposiciones referentes al equipaje del Reglamento en la Ley, con el fin de sancionar de acuerdo a ésta, a los concesionarios o permisionarios que no respeten este derecho.

Por otra parte, es necesario actualizar los montos de indemnización para el pasajero en caso de que la aerolínea extravió o dañó su equipaje. El Convenio de Montreal estipula en su artículo 22, que en caso de destrucción, pérdida o avería del equipaje, el transportista deberá compensar al

pasajero con el pago de hasta 1000 derechos especiales de giro,¹² lo cual equivale a \$25,280 pesos. Actualmente, la Ley de Aviación Civil en su artículo 62, estipula que la indemnización por pérdida o avería del equipaje facturado será de hasta 75 salarios mínimos, es decir, \$5,478 pesos, cifra bastante lejana a la considerada por el Convenio de Montreal y que definitivamente no corresponde con el valor real del equipaje del usuario.

Cláusulas desmedidas

Bajo el concepto de *reglas tarifarias*, los concesionarios o permisionarios imponen una serie de cláusulas que son totalmente favorecedoras para las aerolíneas, pero que dejan al pasajero en estado de completa indefensión jurídica. Ninguna cláusula en un contrato privado puede estar por encima de la Ley, por ello, se propone que las condiciones que vayan en contra de los derechos del pasajero establecidos en la Ley, sean nulas, sin que el concesionario o permisionario interponer recursos para hacerlas válidas.

Es necesario dar atención a los reclamos de los usuarios, creando marcos jurídicos que responsabilicen a los concesionarios o permisionarios por sus actos. Con ello se establecerán las condiciones necesarias para impulsar una in-

dustria con aerolíneas más competitivas, capaces de satisfacer las demandas esenciales de los pasajeros.

Pero además, es urgente darle al sector mayor transparencia, para que el pasajero pueda tomar una decisión de compra de manera informada. Por ello también se propone que los concesionarios o permisionarios del servicio de transporte aéreo comercial entreguen mensualmente Secretaría informes, bitácoras, estadísticas, reportes e índices de reclamaciones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que esta última los haga públicos a través de sus plataformas de difusión, de manera accesible para el pasajero.

Esta iniciativa busca crear un catálogo de derechos del pasajero, por lo que además de los puntos ya expuestos, se retoman algunos postulados del Reglamento, con el fin por una parte de dotarlos de la misma fuerza que el resto de prerrogativas para garantizar su cumplimiento, y por otro, que el pasajero encuentre en un solo ordenamiento, de manera clara y eficaz, los principales derechos a los que debe tener acceso.

Por lo anteriormente expuesto se somete a consideración de la Honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto

Mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil.

Artículo Único. Se adicionan el artículo 2, fracción VIII Bis, el artículo 49, se crea el artículo 49 bis, se modifica el párrafo segundo del artículo 62 y se adiciona un último párrafo al artículo 84 y las fracciones XIII, XIV y XV al artículo 87 de la Ley de Aviación Civil, para quedar como sigue:

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

VIII Bis. Pasajero: persona que se traslada a través del servicio de transporte aéreo. Tendrá ésta calidad, desde el momento en que realiza el contrato con el concesionario o permisionario, hasta que se cumpla el objeto del mismo.

[...]

Artículo 49. El contrato de transporte de pasajeros es el acuerdo entre un concesionario o permisionario y un pasajero, por el cual el primero se obliga a trasladar al segundo, de un punto de origen a uno de destino, contra el pago de un precio.

El contrato deberá constar en un billete de pasaje o boleto, cuyo formato se sujetará a lo especificado en la norma oficial mexicana correspondiente.

El concesionario o permisionario está obligado a proporcionar un servicio de calidad y eficiente a todos sus pasajeros. Para garantizar lo anterior, el contrato, que se perfecciona con la compra del boleto, deberá cumplir con cuando menos los siguientes derechos del pasajero:

I. Es obligación de los concesionarios o permisionarios de servicio al público de transporte aéreo presentar al pasajero desde el primer momento el costo total del boleto impuestos incluidos.

II. No podrán realizarse cargos adicionales por prioridad de abordaje, selección de asientos o cualquier otro que pretenda condicionar el transporte del pasajero al pago o contratación de servicios adicionales.

III. Los concesionarios o permisionarios deberán establecer mecanismos para garantizar el transporte de personas con discapacidad. No se podrán establecer condiciones o aplicar cargos adicionales para permitir su abordaje.

IV. El pasajero mayor de edad puede, sin pago de ninguna tarifa, llevar a un infante menor de dos años a su cuidado sin derecho a asiento y sin derecho a franquicia de equipaje, por lo que el concesionario o permisionario está obligado a expedir sin costo alguno a favor del infante el boleto y pase de abordar correspondientes;

V. En el caso de que el pasajero haya adquirido boletos de ida y vuelta o con conexión, podrá disponer de ellos para cada trayecto particular, es decir, el transportista no podrá negarle el embarque a un tramo por no haber utilizado alguno de los vuelos del trayecto total.

VI. El pasajero que así lo desee podrá realizar cambios en su itinerario o transferir su boleto a otra per-

sona, cumpliendo con los requisitos administrativos que para ello solicite la aerolínea. En caso de que por el cambio o la reimpresión del boleto el concesionario o permisionario aplique algún cargo, éste en ningún caso podrá superar el veinte por ciento del valor total del boleto, siempre y cuando el pasajero dé aviso al concesionario o permisionario al menos cuatro horas previas a la salida de su vuelo.

VII. En caso de que exista retraso en la hora de salida programada y la causa sea atribuible al concesionario o permisionario, el pasajero será indemnizado y/o compensado por el proveedor del servicio de acuerdo a los siguientes criterios:

A) Si la demora es mayor a dos horas desde la hora de salida programada en el boleto, el pasajero recibirá una indemnización equivalente a lo que resulte mayor entre diez Unidades de Medida y Actualización o el treinta por ciento del valor del boleto.

B) Si la demora es mayor a cuatro horas, el pasajero recibirá una indemnización equivalente a lo que resulte mayor entre veinte Unidades de Medida y Actualización o el sesenta por ciento del valor del boleto. Además, el concesionario o permisionario le proporcionará alimentos y bebidas o compensará el gasto de alimentación con dos Unidades de Medida y Actualización por pasajero.

C) Si la demora es mayor a seis horas el pasajero recibirá una indemnización equivalente a lo que resulte mayor entre treinta Unidades de Medida y Actualización o el noventa por ciento del valor del boleto. Además de alimentos y bebidas o de cinco Unidades de Medida y Actualización por pasajero para gastos de alimentos. En caso de que la demora sobrepase de las 23hrs. tiempo local, se le deberá de proporcionar al pasajero hospedaje para pernoctar en algún hotel dentro del aeropuerto o trasladarlo a algún hotel cercano y programar su salida en el próximo vuelo que esté disponible, a menos que el pasajero acepte de forma voluntaria continuar esperando.

En todos los casos, el proveedor del servicio deberá poner a disposición de los pasajeros en espe-

ra acceso a llamadas telefónicas y envío de correos electrónicos.

Si además de la demora, se produjera la cancelación del vuelo por responsabilidad atribuible al concesionario o permisionario, éste deberá compensar al pasajero con cuarenta Unidades de Medida y Actualización y, a elección del pasajero, programar su salida en el siguiente vuelo que esté disponible o devolverle el costo total del boleto.

VIII. Si por caso fortuito o fuerza mayor, la aeronave debe realizar un aterrizaje en un lugar distinto al de destino, el concesionario o permisionario deberá trasladar al pasajero por los medios de transporte más rápidos disponibles hasta el lugar de destino.

IX. El pasajero podrá solicitar la devolución de su boleto en caso de que decida no efectuar el viaje. Si lo comunica al proveedor del servicio hasta con veinticuatro horas de anticipación a la salida del vuelo, el concesionario o permisionario podrá retener hasta el diez por ciento del valor total del boleto por concepto de cargo por cancelación. Pasado este plazo el concesionario o permisionario determinará las condiciones de la cancelación, sin embargo, en ningún caso podrá retener más del veinte por ciento del valor total del boleto.

X. El pasajero podrá transportar como mínimo y sin cargo alguno, veinticinco kilogramos de equipaje cuando los vuelos se realicen en aeronaves con capacidad para veinte pasajeros o más, y quince kilogramos cuando la aeronave sea de menor capacidad, siempre que acate las indicaciones del concesionario o permisionario en cuanto al número de piezas y restricciones de volumen. El exceso de equipaje debe ser transportado de acuerdo con la capacidad disponible de la aeronave y el concesionario o permisionario, en este caso, tiene derecho a solicitar al usuario un pago adicional.

El concesionario o permisionario proporcionará al pasajero, un talón de equipaje por cada pieza, maleta o bulto de equipaje que se entregue para su transporte. El talón debe contener la información indicada en las normas oficiales mexicanas correspondientes y debe constar de dos partes, una para el pasajero y otra que se adhiere al equipaje.

Además, el pasajero podrá llevar en cabina hasta dos piezas de equipaje de mano, siempre que por su naturaleza o dimensiones no disminuyan la seguridad y la comodidad de los pasajeros, de conformidad con lo establecido en las normas oficiales mexicanas correspondientes.

XI. El concesionario o permisionario estará obligado a pagar las indemnizaciones previstas en el presente artículo dentro de un periodo máximo de diez días naturales posteriores a su reclamación por parte del pasajero, salvo las compensaciones de alimentos y hospedaje que deberán ser cubiertos al momento de que el retraso del vuelo se actualice.

Toda cláusula o disposición que pretenda exonerar al concesionario o permisionario de su responsabilidad, evitar el pago de las indemnizaciones o compensaciones antes mencionadas o a fijar un límite inferior al establecido en el presente artículo será nula de pleno derecho y no tendrá efecto alguno. En ningún caso, será posible el perdón, condonación o cualquier figura que implique el no pago de las indemnizaciones, compensaciones o sanciones establecidas en el presente artículo.

Artículo 49 Bis. Con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones señaladas en esta sección, los concesionarios o permisionarios de servicio al público de transporte aéreo deberán de contar con un módulo de atención al pasajero en cada una de las terminales en donde operen. La Secretaría deberá establecer mecanismos para regular estos módulos y garantizar que los procedimientos que ahí se realicen se hagan de forma sencilla y expedita. En caso de que los concesionarios o permisionarios incumplan con estos procedimientos, la Secretaría impondrá sanciones de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 87 y 89 de esta Ley, las cuales se aplicarán independientemente de las compensaciones previamente señaladas para el pasajero.

Artículo 62. Para los daños a pasajeros, el derecho a percibir indemnizaciones se sujetará a lo dispuesto por el artículo 1915 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, salvo por lo que se refiere al monto que será el triple de lo previsto en dicho artículo. Para la prelación en el pago de las indemnizaciones, se estará a lo dispuesto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo.

La indemnización por la destrucción o avería del equipaje de mano será de hasta **ochenta Unidades de Medida y Actualización**. Por la pérdida o avería del equipaje facturado la indemnización será equivalente a la suma de **ciento cincuenta Unidades de Medida y Actualización**.

Artículo 84. La Secretaría verificará el cumplimiento de esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables. Para tal efecto, los concesionarios o permisionarios y, en el caso del servicio de transporte aéreo privado no comercial, los propietarios o poseedores de aeronaves, estarán obligados a permitir el acceso a los verificadores de la Secretaría a sus instalaciones, a transportarlos en sus equipos para que realicen sus funciones en términos de la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones que al efecto expida la Secretaría y, en general, a otorgarles todas las facilidades para estos fines, así como a proporcionar a la Secretaría informes con los datos que permitan conocer de la operación y explotación de los servicios de transporte aéreo.

[...]

Las personas físicas o morales que sean sujetos de verificación, cubrirán las cuotas que por este concepto se originen.

Los concesionarios o permisionarios del servicio de transporte aéreo comercial, estarán obligados a entregar mensualmente a la Secretaría informes, bitácoras, estadísticas, reportes, índices de reclamaciones y todos aquellos datos que permitan transparentar su funcionamiento. La Secretaría publicará y dará seguimiento a la información presentada, conforme a la legislación vigente en materia de transparencia y protección de datos personales.

Artículo 87. Se les impondrán a los concesionarios o permisionarios de servicio al público de transporte aéreo las siguientes sanciones por:

[...]

XIII. Incumplir con el pago de indemnizaciones en favor del pasajero fijadas en la Sección Primera, Capítulo XI de la presente Ley, multa de tres mil a cinco mil Unidades de Medida y Actualización.

XIV. No contar con un módulo de atención al pasajero en las terminales en donde operen, multa de tres mil a cinco mil Unidades de Medida y Actualización.

XV. No entregar informes mensuales de su actividad a la Secretaría, multa de tres mil a cinco mil Unidades de Medida y Actualización.

[...]

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo Federal y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, contarán con un plazo de 90 días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para realizar en el ámbito de sus respectivas competencias, las adecuaciones y modificaciones a los reglamentos y a las demás disposiciones administrativas que posibiliten la materialización del mismo.

Tercero. El Ejecutivo Federal y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, contarán con un plazo de 90 días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para elaborar las Normas Oficiales Mexicanas a las que se hace referencia en los artículos reformados.

Cuarto. Los permisionarios y concesionarios del servicio de transporte aéreo comercial contarán con un plazo de 90 días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para adecuar sus procedimientos con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones señaladas el mismo.

Quinto. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes en coordinación con los concesionarios y permisionarios, deberá realizar acciones de difusión a través de campañas de publicidad, para dar a conocer los alcances del presente decreto.

Sexto. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes deberá implementar un mecanismo público, eficaz y expedito que, en caso de que la salida de un vuelo se retrase o cancele, permita al pasajero conocer las causas y determine si es responsable de ellas el concesionario o permisionario.

Notas:

1 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes. Disponible en

http://www.sct.gob.mx/fileadmin/banners/Programa_Sectorial_de_Comunicaciones_y_Transportes.pdf Consultado el 23 de febrero de 2016.

2 Para mayor información, consultar sentencia dictada en el caso Unión Federal de las Centrales y Asociaciones de Consumidores de Alemania contra Air Berlín y su sistema de reserva online en 2008. Morales, Miguel, “Las aerolíneas tendrán que mostrar el coste total del vuelo”, *Computerhoy*. Disponible en: <http://computerhoy.com/noticias/life/aerolineas-tendran-que-mostrar-coste-total-del-vuelo-23179> Consultado el 03 de marzo de 2016.

3 IATA, Core principles on consumer protection, Disponible en https://www.iata.org/policy/Documents/consumer_protection_principles.pdf Consultado el: 22 de marzo de 2016.

4 Ortuño, Gonzalo, “Volaris es la aerolínea con más quejas por discriminación”, *Animal Político*. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2015/06/volaris-obliga-a-personas-con-discapacidad-a-viajar-acompanadas-es-la-aerolinea-con-mas-quejas-por-discriminacion/> Consultado el 18 de febrero de 2016.

5 Artículo 11 del Reglamento (ce) no 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2004 por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) no 295/91.

6 IATA, Core principles on consumer protection, Disponible en

https://www.iata.org/policy/Documents/consumer_protection_principles.pdf Consultado el: 22 de marzo de 2016.

7 Barrio, Lidia, “Prácticas abusivas en el transporte aéreo”, *Eroski Consumer*. Disponible en

http://www.consumer.es/web/es/viajes/derechos_del_viajero/2011/07/29/202012.php. Consultado el 27 de febrero de 2016.

8 Sánchez Perales, José, “¿Cuánto cuesta cambiar un boleto de avión?”, *El Financiero*. Disponible en

<http://www.elfinanciero.com.mx/archivo/cuanto-cuesta-cambiar-tu-boleto-de-avion.html> Consultado el 20 de febrero de 2016.

9 González, Susana, “Afectados, más de 4 mil pasajeros por cancelación de vuelos y demoras”, *La Jornada*. Disponible en

<http://www.jornada.unam.mx/2016/03/20/economia/021n2eco> Consultado el 20 de marzo de 2016.

10 Martínez, Everardo, “Vivaerobus llega o sale tarde del AICM 1 de 2 veces”, *El Financiero*. Disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/vivaerobus-llega-o-sale-tarde-del-aicm-de-veces.html> Consultado el 24 de febrero de 2016.

11 El Monitor del Estado de la Actividad Aérea es una dependencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

12 Los Derechos Especiales de Giro son una divisa creada por el Fondo Monetario Internacional, un derecho equivale a \$25.28 pesos de acuerdo al tipo de cambio del 11 de marzo de 2016.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 19 de abril de 2016.—
Diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Transportes, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma los artículos 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Carlos Alberto de la Fuente Flores, del Grupo Parlamentario del PAN

Quien suscribe, Carlos de la Fuente Flores, diputado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso c de la fracción V y la fracción VI del artículo 115 y se adiciona la fracción X del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En mayo de 2010, diputados y senadores de diferentes grupos parlamentarios de la LXI Legislatura del Congreso de

la Unión, participaron en diversos trabajos coordinados a través de una mesa interparlamentaria, integrada por las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; del Distrito Federal; de Federalismo; de Desarrollo Regional y de Vivienda del Senado de la República y por las Comisiones de Desarrollo Metropolitano; de Desarrollo Social, de Vivienda, del Distrito Federal y de Fortalecimiento al Federalismo de la Cámara de Diputados, con la finalidad de enfrentar la problemática del desarrollo metropolitano y comprometer esfuerzos para promover la correcta adecuación al marco jurídico federal.

La mesa impulsó el análisis y la discusión de diferentes propuestas, con base en una agenda y diagnóstico con sustento técnico, entre funcionarios de gobierno estatales y municipales, legisladores locales y representantes de los sectores social y privado vinculados en la problemática metropolitana, la cual se realizó a través de cuatro foros regionales, dando como resultado la necesidad de elevar a rango constitucional la regulación del fenómeno metropolitano.

Con la reciente reforma constitucional al artículo 122 de nuestra Carta Magna, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, para que los habitantes de la Ciudad de México puedan gozar de los derechos políticos que consagra la Constitución para el resto de los mexicanos, entre otras disposiciones, se estableció la atribución del Congreso de la Unión de legislar en materia de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Efectivamente, la base C del artículo 122 determina que la federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los estados y municipios conurbados en la zona metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión y que en dicha ley se establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano y la forma en que se tomarán sus determinaciones. A dicho consejo le corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

Estas disposiciones constitucionales aplican sólo a la zona metropolitana de la Ciudad de México, por lo que sigue

pendiente reformar nuestra constitución para dotar de facultades a estados y municipios a coordinarse para una mejor gestión metropolitana que incida en el equilibrio armónico entre los procesos de urbanización, producción, población y sustentabilidad ambiental.

Las zonas metropolitanas se pueden concebir como una delimitación geográfica y social de ciudades, en las que personas interactúan sin distinción de límites y comparten de manera habitual actividades económicas, políticas, sociales, culturales, y territoriales. En esa delimitación territorial, se genera una gran interrelación de actividades de distinta índole, tales como flujos de inversión, dependencia laboral, de movilidad e incluso de prestación de servicios públicos de manera que resulta imposible tomar una decisión sobre una ciudad de la zona metropolitana sin considerar todo su entorno.

El concepto de zona metropolitana surge en Estados Unidos de América en la década de los años veinte y se ocupó para referirse a una “ciudad grande”. Naciones Unidas define zona metropolitana como: “la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa” (Unikel, 1978:118).

En México el Consejo Nacional de Población (Conapo), define como “zona metropolitana al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica.

También se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión. Adicionalmente, se define como zonas metropolitanas a todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.

La evolución de la delimitación de las zonas metropolitanas en México, pasó de 26 zonas metropolitanas identificadas de 1940 a 1980, a 59 en 2010, según el estudio de Consejo Nacional de Población (Conapo), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), las cuales concentran a 367 municipios, representando a 56.8 por ciento de la población, es decir, 63.8 millones de habitantes.

La realidad metropolitana en la que vive más de la mitad de los mexicanos, requiere mejorar la capacidad de respuesta de los tres ámbitos de gobierno, lo que implica incidir en diversos mecanismos, instrumentos y estrategias de planeación, coordinación y gestión, para enfrentar los múltiples retos que las aquejan y darle viabilidad de largo plazo a la calidad de vida de sus habitantes.

De tal forma que es fundamental avanzar hacia una distribución territorial de la población y sus actividades más equilibradas, bajo condiciones de equidad que reduzcan la pobreza, marginación y desigualdad social que existe en las ciudades, al tiempo de constituirse en espacios de ejercicio de los derechos humanos.

Una realidad a la que se enfrentan municipios que integran a las zonas metropolitanas, es la fragmentación de tipo político, territorial y de decisiones de injerencia jurisdiccional que envuelve a cada municipio, quienes además, generalmente tienen autoridades emanadas de distintas corrientes políticas con visiones, planes y proyectos divergentes que les impide avances sustanciales en sus procesos de planeación integral, obstaculizando con ello una verdadera asociación entre municipios y/o entre entidades federativas, generándoles problemas de tipo funcional, económico, social y político.

La Carta Magna considera a los municipios como una instancia administrativa, y los establece como base de la división territorial de los estados y de su organización política, y en la actualidad no les otorga el carácter de orden jurídico a los que se encuentran ubicados dentro de una zona metropolitana, quedando en una situación singular que ha permitido su control por los gobiernos estatales, que los limitan en su régimen, y en reiteradas ocasiones los acota para por motu proprio atender las problemáticas de administración y gobernabilidad de sus límites territoriales.

Si bien es cierto, es potestad de cada municipio atender sus propias necesidades de planeación, también es cierto que

pueden conseguir ventajas comunes cuando los municipios se asocian entre sí a nivel metropolitano.

La falta de una adecuada legislación con relación a las facultades que tienen las distintas autoridades sobre los asuntos metropolitanos, así como los mecanismos y el manejo de los recursos federales destinados para el desarrollo de estas zonas, no permite detonar positivamente las ventajas sociales y económicas que las metrópolis representan y por el contrario, robustecen el desorden y la falta de acuerdos entre las autoridades con respecto a su manejo.

A pesar de que se han realizado diversos esfuerzos por atender el tema metropolitano, como lo ha sido la creación del Fondo Metropolitano, con el que se trata de impulsar la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, hasta el día de hoy, el manejo del tema y de los recursos que reciben las zonas metropolitanas, ha sido poco eficiente y poco transparente por algunas entidades federativas, debido a que los recursos en ocasiones se ejercen de manera tardía y cuando se ejercen, muchas veces no son para proyectos de impacto metropolitano, lo que convierte muchas veces a dichos montos en cajas chicas de gobiernos locales. A parte de que la participación de los alcaldes en la toma de decisiones y en el destino de los recursos, es limitada y en algunas ocasiones nula.

La legislación vigente resulta insuficiente para asegurar la planeación y la coordinación de índole metropolitana. Por lo tanto se carece de instituciones u órganos encargados con las atribuciones suficientes para ejercer la acción especializada que requiere el ordenamiento territorial y el fomento del desarrollo metropolitano sustentable.

El tema metropolitano es necesariamente concurrente, ya que conlleva una toma de decisiones entre autoridades con distinto nivel de representación política y programas de gobierno sobre asuntos, necesidades y problemas que trascienden el ámbito municipal y cuyas consecuencias pueden repercutir muchas veces en el desarrollo de la entidad federativa respectiva.

La insuficiencia del marco legal actual en esta materia, las diferencias en la normatividad urbana, las disposiciones administrativas contrapuestas y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación entre estados y municipios constituyen serios obstáculos para la administración y gestión metropolitana. A pesar de que estados y municipios en colaboración con la federación han realizado distintos esfuer-

zos de coordinación intergubernamental a través de acuerdos, convenios, organismos y consejos, mismos, que en reiteradas ocasiones, se han caracterizado por su limitada capacidad de funcionamiento en el diseño de políticas y estratégicas de planeación urbana.

Es fundamental que se cristalice una reforma constitucional que permita subsanar omisiones jurídicas en este tema, principalmente cuando resultan tan significativas cada vez que se discuten y aprueban los presupuestos de egresos de cada año en materia metropolitana y para acciones relevantes en términos de derechos humanos de las personas, como en infraestructura y medio ambiente que implican mejorar el bienestar y calidad de vida de casi 64 millones de personas que viven en zonas metropolitanas.

Por ello, resulta impostergable mejorar los mecanismos de gestión y coordinación metropolitana entre los diversos ámbitos de gobierno, como son hasta la fecha los Consejos de Desarrollo Metropolitano y para lo cual será necesario que el **Congreso de la Unión cuente con facultades para regular el tema a través de una ley bloque de constitucionalidad o ley general. Lo anterior se explica en virtud de que cualquier determinación legislativa que eventualmente adopte el Congreso en la materia tendrá implicaciones importantes en la organización jurídico-política y sus relaciones de horizontalidad con otros municipios y verticales tanto con el gobierno estatal como el federal. Dicha complejidad jurídica solamente puede ser solventada con una ley de carácter general con características de vinculatoriedad en los tres órdenes de gobierno.**

El contenido de esta propuesta puede subsumir las líneas de orientación del régimen metropolitano de la recientemente promulgada reforma de la Ciudad de México.

En este orden de ideas, la presente iniciativa busca reformar los artículos 73, 115 y 116 constitucionales a efecto de generar el desideratum más amplio a favor de consolidar los cauces por los cuales pueda transitar la modernización de la vida de nuestras ciudades y municipios.

En virtud de lo expuesto, se propone otorgar atribuciones al Congreso de la Unión para la emisión de una Ley General en materia de Gestión Metropolitana que establezca el marco de actuación, desarrolle los principios, defina los rubros, instancias, derechos y obligaciones de

las partes en esta trascendente materia. Dicha legislación si bien tendrá relación con la señalada en la actual fracción XXIX-C, en materia de asentamientos humanos, esta iniciativa propone dejar dicho párrafo intocado a efecto de no trastocar el régimen que en la materia ya existe con un grado importante de madurez.

Los cambios que se proponen a los artículos 115 y 116 pretenden abrir las hipótesis recepcionales de la eventual legislación general que se vislumbra como ley general de gestión metropolitana.

Decreto

Único. Se crea un inciso b) en la fracción XXIX-C del artículo 73, se reforma el inciso c de la fracción V y la fracción VI del artículo 115 y se adiciona la fracción X del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-B. ...

XXIX-C. Para expedir:

a) Las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución; y

b) La legislación general en materia de gestión metropolitana, que contemplará la regulación derivada de la continuidad demográfica de dos o más municipios ubicados en una o más entidades federativas a efecto de generar las condiciones necesarias para la ejecución de servicios públicos con base en principios de sustentabilidad, interoperabilidad, equidad, eficacia, eficiencia y responsabilidad, en las materias de protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; desarrollo urbano; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

Dicha legislación dispondrá los requisitos para la creación y funcionamiento de entidades de ges-

tión metropolitana, así como sus facultades, finalidades, objetivos y mecanismos de financiamiento.

XXIX-D a XXX. ...

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

I. a IV. ...

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) y b) ...

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios. **Los municipios que integren zonas metropolitanas participarán en la planeación del desarrollo regional e incluirán en dicha planeación las acciones de las entidades de orden metropolitana que correspondan;**

d) a i) ...

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a las disposiciones en la materia.

VII. a X. ...

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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. La federación, los estados y municipios conurbados en zonas metropolitanas, coadyuvarán para que las entidades de gestión metropolitana correspondientes cumplan con sus funciones, en términos de la legislación en la materia

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 emitirá la legislación general a que se refiere el presente decreto dentro de los 365 días de la entrada en vigor de este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.— Diputado Carlos Alberto de la Fuente Flores (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen y a la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo, para opinión.

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

«Iniciativa que reforma el artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a cargo del diputado José Máximo García López, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado José Máximo García López, así como los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral I, fracción II, 77, numeral I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permiten poner a la consideración de esta tribuna, iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción IV del ar-

tículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Exposición de Motivos

Hablar de la reinserción social de la delincuencia en el ámbito penitenciario es uno de los objetivos de las políticas de la Seguridad Pública preceptuados en los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos. Esa función del Estado, es reconocida en nuestro sistema como respuesta a una demanda de justicia, a efecto de sancionar al culpable, consumir la reparación del daño en favor de la víctima u ofendido por el delito y en paralelo reorientar la vida de las personas que han delinquido para ser incorporados a la vida social tras compurgar la pena impuesta.

Las funciones de la Seguridad Pública federal en México corren por cuenta de la Secretaría de Gobernación a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública el cual conforme los Estatutos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario tienen como objetivo regular la integración organizacional y funcional de los trabajos de promoción y coordinación de esfuerzos de todos los centros de reclusión para recuperar el sentido de la reinserción social, basada en el trabajo, la capacitación laboral, la educación, las actividades deportivas y desde luego, la salud.

Es entonces donde ubicamos que esta conferencia conformada por toda la federación facilita la cooperación entre los centros penitenciarios e instituciones públicas y privadas, así como crea un vínculo de participación ciudadana para la ejecución de programas y proyectos que generan acuerdos para la ejecución de acciones tendentes a lograr una efectiva reinserción social de los internos.

En este sentido, la reinserción social del sentenciado es uno de los objetivos principales a instrumentar en política pública penitenciaria, siempre con estricto cumplimiento a la legislación aplicable, la cual emana principalmente de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en lo que será la Ley de Ejecución de Sanciones Penales, aún pendiente de aprobación por el Congreso.

Es entonces donde nace el sentido de la presente adición ante el impostergable reto de generar no sólo los instrumentos para hacer efectiva esta política pública, sino adecuar a las instituciones y las normas para hacer que se propicien procedimientos legales de respeto a la integridad de las personas en reclusión.

Es cuando vemos a la luz de la conferencia, en los casos particulares que van sumando datos de la vida interna de los centros penitenciarios que dan lugar a la elaboración de los planes sexenales que se han ido modificando para desahogar las necesidades de la sociedad como en el caso del actual Plan Misión 2040.

El fin de la reclusión no sólo es mantener al interno aislado de la sociedad, sino generar los esfuerzos para reencausar su hábitos de conducta, costumbres y procesos cognoscitivos con la mirada puesta al futuro a fin de que el interno sea capaz de generar nuevos patrones de vida ajenos a las tendencias de cometer ilícitos, así como eliminar los factores que llevan a la reincidencia.

Para México responder a la exigencia social de brindar certidumbre en los procedimientos penitenciarios para que operen con eficacia y garantizar la mediante los programas de trabajo comunitario, educativo, salud y deporte en el marco del Sistema de Seguridad Pública que consagra la ley fundamental es una tarea que también involucra a los responsables del gobierno, custodia, vigilancia y capacitación dentro de los centros penitenciarios, pero ha sido un galimatías hacer tangible la función en forma autónoma para erradicar la corrupción interna de manera coordinada con las funciones de la salud.

El fomento a la salud para las personas en prisión, el entorno psicológico y psiquiátrico, como factores indispensables para la formación humana, son un menester que el Estado debe acatar y velar por que se cumpla en los distintos niveles de gobierno. Al ser un derecho humano el digno trato y el derecho a la salud de las personas en reclusión, vemos la necesidad de hacerlo patente para que los integrantes de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario emitan programas de reinserción social adecuados a las necesidades que persigue la sociedad y en consonancia con la salud física y mental de los internos.

A mayor abundamiento, para reencausar las vidas de los internos tomando en cuenta también los perfiles psicológicos y psiquiátricos particulares como parte de la procuración de un mejor cumplimiento de atención a la salud y que además las fracciones XVI, XIX, XX y XXI del artículo 3 y 13 apartado C de la Ley General de Salud, no obstante que dichos preceptos, son destinados para la población que no está privada de la libertad, por efectos de los lineamientos dictados en los artículos 1, 4, 18 y 21 de la Constitución, también deben ser aplicables e interpretados para establecer bases y modalidades del acceso a servicios de salud.

Lo anterior, también es observable a la luz de los artículos 6 párrafo tercero y 11 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, para un armónico de la actividad de la educación encaminada a la rehabilitación, y no sólo en medidas de solución ante contingencias infectocontagiosas en los penales, sino en la salud mental, atendiendo los factores que hacen con mayor intensidad la afluencia de personas en las cárceles con tendencia a volver a delinquir, debido a factores emocionales perjudiciales enmendables en los que impera la estrecha relación con el uso de alcohol o drogas.

Es de explorado derecho enfrentar que la relación entre los vicios, la delincuencia, y salud mental van de la mano, el consumo de drogas no conduce inexorablemente a las conductas delictivas, pero si son factores que pueden asimilar y curar los trastornos de personalidad, por ende al carecer de leyes que nos den mayores elementos para una real rehabilitación, daremos más atención a las enfermedades psiquiátricas, y no sólo para determinar los patrones de comportamiento para definir pre liberaciones, sino como un medio adicional de solución a la sobrepoblación penitenciaria.

En la recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, número 38/2015, Caso Violación al Derecho a la Salud y Pérdida de la Vida de V1, dada por el evento suscitado en el Centro Federal de Readaptación Social de Hermosillo, Sonora, se actualiza el deber de generar estándares de salud mental como factores para la eficiente reconducción de conductas educativas y pedagógicas.

Por ello, debemos ser capaces de generar una armonización legislativa con sustento exigible de derecho interno claro y efectivo de los centros penitenciarios, todo ello en marco de dotar de mayor legitimidad en los esfuerzos y los recursos dotados a la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

Resolutivo

Único: Se reforma la fracción IV del artículo 31 de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

Artículo 31. ...

I. a III. ...

IV. Proponer mecanismos para implementar la educación, **la salud integral, psicológica, psiquiátrica, prevención social**, y el deporte como medios de reinserción social;

V. a IX. ...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.—
Diputado José Máximo García López (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Seguridad Pública, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Alberto Martínez Urincho y Arturo Santana Alfaro, del Grupo Parlamentario del PRD

1. Planteamiento del problema

El artículo 29 de la Constitución Federal establece la suspensión o restricción del ejercicio de derechos y garantías. Este artículo previene que la restricción o suspensión sólo procederá en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública u otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Tal medida, tendrá como único fin restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos. Sin embargo, las causales para decretar un Estado de excepción se han mantenido desde la Constitución de 1856-1857. Es decir, La actual redacción del artículo 29 Constitucional refleja la realidad del siglo XIX y no la del constitucionalismo moderno del siglo XXI. Su problema no es sólo temporal, el texto tiene un problema estructural innegable, ya que la formulación sobre “cualquier otro [caso] que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto” o bien de “perturbación” representa una disposición ambigua que permite un margen de interpretación profundamente discrecional. Cabe señalar que, la propia Corte Interameri-

cana de los Derechos Humanos ha señalado que los Estados no pueden argüir razones de “orden público” o “o bien común” para establecer el Estado de excepción. Por estas razones, la presente Iniciativa se propone: primero, armonizar entre la Constitución Federal con la Convención Americana de los Derechos Humanos las causas que originen el Estado de excepción, y segundo, establecer la votación por de mayoría calificada para la aprobación del Congreso para evitar la gobernabilidad unilateral y propiciar una gobernabilidad multilateral consensada.

2. Argumentos

Primero. El establecimiento de los “Estado de Excepción” tiene sus orígenes en la antigua Roma. Bajo la figura del *iustitium* se permitían poderes extraordinarios para enfrentar amenazas externas tales como guerras o invasiones, o bien internas como las rebeliones. Así entonces el Senado emitía una norma denominada *senatus consultum ultimum*, en el que se solicitaba a los cónsules y pretores romanos que eliminaran los riesgos para Roma. El término *iustitium*, construido exactamente como *solstitium*, significa literalmente “parada, suspensión del derecho”: cuando *ius stat* —explican etimológicamente los gramáticos— *sicut solstitium dicitur* ya que se dice *iustitium* cuando el derecho está detenido, como el *sol en el solsticio*.

Igualmente en la antigua Grecia antigua estaba la figura denominada *stasi*, que hace referencia al caos proveniente de la guerra. La *stasi* puede traducirse como detención de un orden, es decir, como suspensión de un orden establecido; en este sentido puede ser considerado como una figura análoga al *iustitium* romano.

Hay que resaltar que tanto en Roma como en Grecia, a la “*detención del derecho*” le precedía una razón de Estado a efecto de restaurar la regularidad política.

Siguiendo el origen de la figura en juego en la doctrina de la razón de Estado es la existencia del Estado mismo; y frente a la amenaza de algo que pueda destruirlo, que pueda mermarlo o partirlo, es que el mismo genera un dispositivo de defensa: suspende el orden jurídico, suspende el Derecho en busca de canalizar el ejercicio de poder para sobrevivir, “*para salvar al Estado*”.

Ahora bien, el moderno Estado constitucional ha evolucionado y adquirido márgenes de validación cada vez más acotados. Las situaciones que dan lugar a su establecimiento son los conflictos armados: invasión, guerra o con-

flicto interno; los originados por desastres naturales como huracanes, incendios, sismos, epidemias, crisis sanitarias, o de origen químico, biológico o nuclear, y el relacionado con crisis políticas y sociales dentro de un Estado, éste último el de mayor polémica.

Segundo. Sobre la suspensión de los derechos, en el contexto de un auténtico Estado democrático y social, resulta importante debemos preguntarnos: ¿Quién se protege con el estado de excepción? ¿Al Estado, al territorio, a su población, al orden social? ¿Cuáles son los valores y bienes que busca proteger? ¿La paz pública, la seguridad nacional, los valores democráticos? Por tanto, resulta trascendente que dilucidemos con racionalidad el medio para el establecimiento del *Estado de excepción*, sobre todo, por las diversas experiencias en América Latina, donde a través de medios constitucionales, se ha decretado el estado de sitio —la versión extrema del estado de excepción en el que las autoridades militares sustituyen a las civiles— es muestra de la desnaturalización de la medida y su utilización política.

Y no son pocas las dudas, ya la experiencia sufrida por varias poblaciones de nuestro hemisferio en décadas recientes, particularmente por desapariciones, torturas y asesinatos cometidos o tolerados por algunos gobiernos. Esa realidad ha demostrado una y otra vez que el derecho a la vida y a la integridad personal son amenazados cuando el hábeas corpus es parcial o totalmente suspendido. Como lo manifestó el Presidente de la Comisión (Interamericana de Derechos Humanos) en la audiencia sobre esta consulta:

“...la Comisión está persuadida que, así como en el pasado reciente miles de desapariciones forzadas se hubieran evitado si el recurso de hábeas corpus hubiese sido efectivo y los jueces se hubieran empeñado en investigar la detención concurrendo personalmente a los lugares que se denunciaron como de detención, tal recurso ahora constituye el instrumento más idóneo no sólo para corregir con prontitud los abusos de la autoridad en cuanto a la privación arbitraria de la libertad, sino también un medio eficaz para prevenir la tortura y otros apremios físicos o psicológicos, como el destierro, castigo tal vez el peor, del que tanto se ha abusado en el subcontinente, donde millares de exiliados conforman verdaderos éxodos”¹

Tercero. En México la suspensión de garantías está prevista en el artículo 29 constitucional que establece como supuestos de procedencia: a) **casos de invasión**, b) **per-**

turbación grave de la paz pública, y c) cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Esta redacción procede de la Constitución de 1857 que lo definía en términos idénticos.

Ahora bien, sobre la suspensión de garantías en el siglo XIX tenemos dos importantes referentes: el primero, el que data del 7 de junio de 1861 y en el contexto de la Guerra de Reforma (1857-1861).² Este decreto estableció lo siguiente (transcripción literal):

“El Excmo. Sr. presidente interino de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

El C. Benito Juárez, presidente interino constitucional de los Estados-Unidos Mexicanos, a todos sus habitantes, sabed:

Que el soberano congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

Art. 1. La primera parte del art. 5º, sección 1ª, título 1º de la Constitución quedará en estos términos: “En caso de interés público nacional, todo individuo puede ser obligado a prestar trabajos personales mediante una justa retribución.”

2. Se suspende la garantía que concede el art. 7º del mismo título y sección. La libertad de imprenta se sujetará por ahora a la ley de 28 de Diciembre de 1855 en lo que no se oponga a las leyes de reforma; pero respecto de escritos que directa o indirectamente afecten la independencia nacional, las instituciones, **el orden público** o el prestigio de los poderes, el gobierno podrá prevenir el fallo judicial, imponiendo a los autores de los escritos una multa que no pase de mil pesos, la cual se impondrá al dueño de la imprenta en caso de ignorarse quién es el autor, o cuando éste no tenga con que satisfacerla. Puede el mismo gobierno, en vez de la pena pecuniaria, imponer la de prisión o confinamiento por seis meses. Los gobernadores de los Estados podrán aplicar las mismas penas; pero en caso de confinamiento darán cuenta al gobierno general para que designe el lugar, quedando entretanto el reo asegurando competentemente. Los diputados al congreso de la Unión quedan sometidos, lo mismo que los demás ciudadanos, a los preceptos de este artículo.

3. Para ejercer la garantía concedida por el art. 9º en asuntos políticos, se necesita el permiso de la autoridad.

4. Los gobernadores de los Estados, el del Distrito y jefes políticos de territorios, expedirán inmediatamente un reglamento sobre portación de armas, en que designarán cuáles son las prohibidas, y el requisito con que se han de portar las permitidas; bajo el concepto de que, en ningún caso podrá con este pretexto, imponerse gravamen alguno pecuniario. En este sentido queda limitada la garantía que concede el art. 10.

5. Se suspenden las garantías de que habla la primera parte del art. 13, la concedida en la segunda parte del art. 18 y en la primera y segunda parte del artículo 19.

6. La primera parte del art. 16, se limita en estos términos: “Nadie puede ser molestado en su persona, domicilio y posesiones, sino en virtud del mandamiento de la autoridad competente”.

7. Se suspende la garantía concedida en el art. 21 respecto de los delitos políticos. Solamente el gobierno general, y en caso de delito político, podrá imponer penas gubernativas, que no pasen de un año de reclusión, confinamiento o destierro. Estas penas solo las aplicará en los casos en que no hubiere consignado los reos a la autoridad judicial.

8. Desde el momento en que se empieza a obrar con las armas en la mano en el sentido de cualquiera opinión política, el delito deja de ser meramente político, y entra en la esfera de común.

9. La segunda parte del art. 26, se limita en estos términos: “En tiempo de guerra podrán exigir los militares, bagaje, alojamiento y servicio personal en los términos que dispone la ordenanza.”

10. La suspensión de estas garantías durará el término de seis meses.

11. Se declara que ha estado y está vigente la ley de conspiradores de 6 de Diciembre de 1856.

Dado en el salón de sesiones del congreso de la Unión, en México, a siete de Junio de mil ochocientos sesenta y uno.- Francisco de P. Cendejas, diputado vicepresidente.- E. Robles Gil, diputado secretario.- G. Valle, diputado secretario.

Por tanto, y con acuerdo del consejo de ministros, mando se imprima, publique, circule y observe. Dado en el palacio nacional de México, a 7 de Junio de 1861.- Benito Juárez.

rez. — Al C. León Guzmán, ministro de Relaciones y Gobernación.

Y lo comunico a V. E. para su inteligencia y fines consiguientes.

Es importante señalar que en este Decreto la referencia al concepto de “orden público”.

Por otra parte, el segundo referente, concierne al Decreto del 11 de diciembre de 1861 determinada la suspensión de algunas garantías constitucionales y se facultaba ampliamente al Ejecutivo, como a continuación de cita³ (transcripción literal):

El C. presidente constitucional de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

El C. Benito Juárez, presidente constitucional de los Estados-Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

Art. 1. Se declara vigente la ley de 7 de Junio del corriente año, que suspendió algunas de las garantías que otorga la Constitución, haciéndose extensiva la suspensión que ella establece a las que conceden los arts. 11 y 27 en su primera parte.

2. Se faculta omnímodamente al Ejecutivo para que dicte cuantas providencias juzgue convenientes en las actuales circunstancias, **sin más restricciones que la de salvar la independencia e integridad del territorio nacional**, la forma de gobierno establecida en la Constitución y los principios y leyes de Reforma.

3. Esta suspensión de garantías y la autorización concedida al Ejecutivo por la presente ley, durarán hasta treinta días después de reunido el congreso, al que dará cuenta del uso que hubiere hecho de estas facultades.

Dado en el salón de sesiones del Congreso de la Unión en México, a once de Diciembre de mil ochocientos sesenta y uno.-Vicente Riva Palacio, diputado presidente.-Juan N. Guzmán, diputado secretario.-M. M. Ovando, diputado secretario.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y observe. Palacio nacional de México, a 11 de Diciembre de 1861.

–Benito Juárez. –Al C. Francisco J. Villalobos, oficial mayor encargado del despacho de Gobernación.

Y lo comunico a vd. para su inteligencia y fines consiguientes

Sobre este Decreto, resulta imprescindible la invocación de los conceptos de independencia e integridad del territorio.

Ahora bien, ya en el siglo XX, se expidió el 1° de junio de 1942 un Decreto por el que se autoriza al Ejecutivo Federal, con acuerdo del Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, la suspensión, por el tiempo de duración del conflicto, en todo el territorio nacional, de aquellas garantías que constituyeran obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación creada por el estado de guerra y con motivo de la agresión sufrida por parte de Alemania, Italia y Japón donde se hundió de dos barcos, a pesar de la condición de no beligerantes.

Con posterioridad, el 13 de junio de 1942, se expidió la Ley de Prevenciones Generales relativa a la Suspensión de Garantías establecida por decreto de 1° de junio de 1942, así como el Reglamento relativo a Suspensión de Garantías.

En la Ley de Prevenciones Generales relativa a la Suspensión de Garantías establecida por decreto de 1° de junio de 1942, se establecía:

a) Se entendía, por legislación de emergencia, la dictada por el Ejecutivo Federal, en uso de las facultades que le confiere el artículo 3° del decreto de 1° de Junio de 1942.

b) Las autoridades locales y las municipales, tienen el deber de velar por la eficaz observancia de esta ley. El ministerio público Federal podrá dictar las órdenes y providencias para lograr una mayor eficacia en la cooperación de las autoridades.

c) La garantía otorgada en el artículo 4° de la Constitución tendrá las siguientes limitaciones: los países enemigos solamente podrán realizar actos de comercio en territorio nacional mediante autorización del ejecutivo; sujetarse a las disposiciones que el ejecutivo dicte cuando estime perjudicial a la defensa nacional el ejercicio de determinada profesión, comercio o trabajo; impedir mediante la ley las ganancias ilícitas obtenidas mediante la especulación de artículos de consumo necesario.

d) La garantía consagrada en el artículo 5° constitucional tendrá la siguiente limitación: facultad del Ejecutivo Federal para exigir trabajos de todos aquellos que estén en aptitud de prestarlos en actividades conexas con la defensa nacional, mediante justa retribución.

e) Las garantías consagradas en los artículos 6° y 7° constitucionales no tendrán limitaciones más que la observancia de los requisitos que establezcan: las dependencias federales a cargo de los medios de difusión.

f) La garantía consignada en el artículo 9° de la constitución se sujetará a las siguientes disposiciones: los organizadores de cualquier reunión deberán dar aviso con 24 horas de anticipación al Agente del Ministerio Público Federal; los asistentes a la reunión no podrán portar armas y permitirán la presencia de la autoridad federal, a que se refiere el párrafo anterior; la misma autoridad tendrá la facultad de impedir o disolver la reunión, si aparece que ésta tiene por objeto alterar el orden público y autorizó hacer uso de la fuerza pública.

g) La garantía consagrada en el artículo 10° se restringirá de la siguiente manera: facultad del ejecutivo federal para hacer requisa de armas entre los particulares; decomisar las armas de los infractores a este precepto; facultad del Ejecutivo para reglamentar la portación de armas, la Secretaria de la Defensa Nacional será la única dependencia con aptitud legal para la expedición de permisos; prohibición absoluta de asistir a una reunión de más de 10 personas portando armas.

h) La garantía consignada en el artículo 11 de la constitución se sujetará a las siguientes disposiciones: facultad del ejecutivo para determinar los requisitos para entrar al territorio nacional o salir de él; determinar las condiciones para viajar en territorio nacional; fijar el lugar de residencia de personas al servicio de la defensa nacional.

i) Las garantías consignadas en el artículo 14 de la Constitución quedarán restringidas en la forma siguiente: el Presidente de la República podrá ordenar mediante acuerdo por escrito la concentración por tiempo indefinido de extranjeros y nacionales en lugares determinados; podrán ser ocupados los bienes y derechos reales de los países enemigos o de sus nacionales y los de personas que hayan perdido la posibilidad de realizar sus actividades normales, debido a disposiciones dictadas por un país con el que México tenga relaciones;

y las propiedades o negociaciones de los nacionales, así como sus derechos reales.

j) La garantía de que habla el artículo 19 tendrá la siguiente restricción: la detención puede prolongarse a juicio del Ministerio público.

k) Las garantías consignadas en el artículo 20 que darán sujetas a las siguientes restricciones: no se decretará la libertad bajo fianza si es perjudicial para la defensa nacional, se autoriza la incomunicación, podrá ser ampliado el término de 48 horas de la fracción III del precepto constitucional, podrá suprimirse la publicidad de audiencia; no se dará entrada a ninguna demanda de amparo en que se reclame alguna disposición de las leyes de emergencia; el ejecutivo federal dictará la legislación punitiva para sancionar los delitos en que incurran funcionarios públicos en la aplicación de la legislación de emergencia.

En tanto, el Reglamento relativo a Suspensión de Garantías precisaba, entre otras cosas:

a) En la aplicación de las leyes de emergencia, las autoridades federales y locales regirán su actividad por determinadas reglas respetando la legislación de emergencia dictada por el Ejecutivo Federal.

b) En los casos a que se contrae el último párrafo del artículo 7° de la Ley de prevenciones, el Ministerio Público procederá conforme a las siguientes reglas: el agente investigador aportará pruebas del delito cometido, señalará día y hora para que en audiencia se reciban pruebas del inculpado, recibirá las pruebas y expresará su parecer sobre el caso a la Procuraduría General, el Procurador pronunciará su fallo.

c) En los casos a que se refiere el artículo 8° de la Ley, se procederá en los siguientes términos: el aviso de que trata la fracción I debe darse por escrito en el D.F. al Procurador General, o al que este encargado de la materia penal en la primera instancia; la falta de aviso de que se trata, se sanciona por el Procurador General con multa de hasta quince mil pesos o arresto por quince días, si se otorga prueba de que se dio aviso, se levantará la sanción impuesta; a quienes porten armas en una reunión se les detendrá con el auxilio de la fuerza pública y puestos a disposición de la Secretaría de la Defensa; en caso de que no se permita la presencia de los agentes federa-

les en una reunión, se disolverá con fuerza pública y se les consignará a la autoridad judicial federal; en caso de que se haga uso de la violencia para impedir que la autoridad cumpla con su deber, los responsables serán castigados con el doble de la pena señalada; si el agente de la autoridad de la fracción IV del art. 8° no cumple con lo dispuesto, será sancionado por omisión con multa de quince días y suspensión hasta por un mes del cargo.

d) Las facultades del art. 13 de la Ley, se sujetarán a lo previsto: cuando un agente del Ministerio Público no obedezca instrucciones del Procurador, dará aviso a dicha dependencia, exponiendo sus motivos; en el caso de aseguramiento de cosas, se dejará constancia escrita de su recibo; en el ejercicio de funciones procederá acompañado de testigos.

e) La aplicación de lo dispuesto por los artículos 14 y 15 de la ley, se sujetará a lo siguiente: las medidas de que se traten estos artículos serán aplicadas por los funcionarios del Ministerio Público Federal con previo aviso a la Procuraduría General; todo delito con motivo del uso de facultad derivado del estado de suspensión de garantías, será considerado de orden federal.

Cuarto. Es importante subrayar que la actual redacción del primer párrafo del artículo 29 constitucional mantiene, con pocos cambios, el texto constitucional del siglo XIX. En particular, las causas para “suspender las garantías constitucionales” no han variado desde la Constitución de 1857. Observemos:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al congreso para que las acuerde.⁴

Asimismo, el artículo 29 de la Constitución de 1917 señalaba:

Artículo 29. **En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros** y con aprobación del congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al congreso para que las acuerde.⁵

Cabe señalar que desde 1917, se registran cuatro reformas al artículo 29 de la Constitución Federal: 1981, 2007, 2011 y 2014. En todas ellas se reproducen las mismas causales para establecer el *Estado de excepción*.

Así, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1981 se señalaba lo siguiente:

Artículo 29. **En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto,** solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que fueren obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que la acuerde.

Por otro lado, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto de 2007 precisaba:

Artículo 29. **En los casos de invasión, perturbación grave, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto,** solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que fueren obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que la acuerde.

Posteriormente, en una ambiciosa reforma constitucional de 2011 –que cambió el paradigma jurídico en muchos sentidos– se impulsó un nuevo régimen con diversos tópicos como:

a) En el artículo 1º se:

- Transforma la denominación del Capítulo I, Título Primero para pasar de “De las garantías individuales” a “De los derechos humanos y sus garantías”;
- Reconoce constitucionalmente a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales al mismo nivel que los consagrados en la norma fundamental;
- Dispone que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Así, además de establecer la obligación de realizar la interpretación conforme a tratados, también se prevé la aplicación del principio pro persona, por el que todas las autoridades que aplican la ley quedan obligadas a preferir aquella norma, o aquella interpretación, que mejor proteja al ser humano;

- Dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Se trata de un mandato integral, no solamente porque está dirigido a todas las autoridades, sino porque la obligación abarca los diversos ámbitos de la actuación pública. Es un mandato para transformar el desempeño diario de las autoridades;
 - Consagran los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos como fundamento de la actuación pública;
 - Obliga al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, y
 - Precisa la prohibición de discriminación por motivo de preferencias sexuales.
- b) El artículo 3 incluye la disposición de que la educación que imparta el Estado fomentará el respeto a los derechos humanos;
- c) En el numeral 11 se reconoce el derecho al asilo y refugio para quedar: “En caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio”;
- d) En el artículo 15 se prohíbe la celebración de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- e) El sistema penitenciario debe organizarse sobre la base del respeto a los derechos humanos (artículo 18);
- f) En el precepto 29 constitucional se regula un nuevo régimen de suspensión y restricción de derechos y garantías, además se constituye un núcleo duro de derechos que no pueden suspenderse nunca, ni aun en estados de excepción;
- g) Por otra parte, se otorga derecho de audiencia a las personas extranjeras sujetas al proceso de expulsión previsto en el artículo 33;
- h) Se prevé en el artículo 89 fracción X que el Poder Ejecutivo, en la conducción de la política exterior, observará como principio el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos;
- i) En el artículo 97 se suprime la facultad de investigación de violaciones graves de derechos humanos que se encontraba en la esfera competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- j) La facultad de investigación se incorporó al artículo 102, Apartado B, de manera cuestionable, como una “nueva” atribución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Además, se pretende dotar al ombudsman de mayor autonomía, verificar una consulta pública en su proceso de elección, brindar mayor fuerza a sus recomendaciones a través de un control político a cargo del Poder Legislativo (Cámara de Senadores) que podrá llamar a los servidores públicos que no acepten o no cumplan las recomendaciones y, finalmente, amplía la competencia del ombudsman a la materia laboral;
- k) En el artículo 105 fracción II inciso g) se prevé que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y
- l) Finalmente se establece la obligatoriedad de legislar sobre determinadas materias⁶ (Ley sobre Reparación del Daño por Violaciones a Derechos Humanos, Ley a que se refiere el artículo 11 constitucional sobre el Asilo, Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de Suspensión del ejercicio de los Derechos y las Garantías, así como para expedir la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de Expulsión de Extranjeros).
- Sin duda, todas las reformas de 2011 se han visto potencializadas y reforzadas en virtud de lo mandado en diversas sentencias pronunciadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los varios casos que contra México en 2008, 2009 y 2010, y dentro de los cuales destaca por sus efectos en el orden jurídico mexicano, el ya famoso caso Rosendo Radilla Pacheco vs México en (2009).

Ahora bien, con relación al nuevo régimen para la suspensión de los derechos derivada de la reforma de 2011, el entonces ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan N. Silva, escribió lo siguiente:

“... las limitaciones de los derechos no tienen cabida salvo en los casos y en las condiciones que nuestro texto constitucional establece. Propiamente hablando, la modificación experimentada en el párrafo primero del artículo inaugural de la Constitución hace notoria la distinción entre la restricción de derechos y su suspensión, siempre por lo que hace únicamente a su ejercicio. Lo anterior, sin embargo, **no debe leerse como una flexibilización para limitar derechos, dado que lo esencial de esta porción normativa es la reiteración del carácter excepcional y reglado de tal proceder.** Es una lista cerrada y explícita.

Es decir, los derechos humanos solamente se pueden restringir o suspender en los supuestos expresamente previstos en la Constitución. Y más: exclusivamente en las condiciones en ella establecidas. Apreciadas en su conjunto, estas pautas se conforman en dos requisitos inseparables para limitar derechos. No basta con la posibilidad de desprender vía interpretación una hipótesis implícita de restricción o suspensión de derechos, en razón de que, si bien ese ejercicio hermenéutico podría concluir en un nuevo caso de limitación, nunca podría completarlo con la regulación de las condicionantes en las que opera, que solo pueden ser explícitas.

En otros términos, **aunque en principio los casos en que pudieran restringirse o suspenderse derechos humanos podrían derivarse por vía de interpretaciones, aduciendo una lectura sistemática de las disposiciones constitucionales** —por ejemplo, al contrastar el enunciado normativo que reconoce un derecho con una diversa disposición orgánica del texto constitucional que confiere una atribución a alguna autoridad, para de esa forma buscar sustentar la limitación de ese derecho a la luz de dicha facultad—, lo cierto es que como las condiciones de tal limitación también deben tener base constitucional, ello es algo que solo puede ser expreso.

Quienes interpretan la Constitución pueden en un momento dado pretender haber descubierto nuevos supuestos de restricción o suspensión de derechos humanos, no explicitados en el propio texto constitucional, pero lo que de ninguna manera pueden atri-

buirse es la capacidad de derivar por vía hermenéutica las condiciones en las que operan tales casos implícitos de limitación de derechos, pues esa tarea corresponde en exclusiva a aquellos a quienes se encomienda el rol de instancia legisladora constitucional. Y si no se puede lo segundo, entonces lo primero no se sostiene. Por ello, bajo el texto constitucional reformado los dos requisitos son inseparables”⁷

Por otro lado, siguiendo nuestra línea argumentativa, y pese a los alcances y las transformaciones estructurales del sistema jurídico por la reforma constitucional del 2011, el artículo 29, primer párrafo, preservó, indebidamente, las causales para decretar el Estado de excepción del siglo XIX. Esto para quedar en los siguientes términos:

Artículo 29. **En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto,** solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y si n que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Continuando con la argumentación, hay que recordar que se presentó una reforma constitucional al artículo 29 del 10 de febrero de 2014. El actual texto constitucional establece:

Artículo 29. En los **casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto,** solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar

determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Cuarto. La actual redacción del artículo 29 Constitucional refleja la realidad del siglo XIX y no la del constitucionalismo moderno del siglo XXI. Su problema no es sólo temporal, el texto tiene **un problema estructural innegable: la formulación “cualquier otro [caso] que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto” o bien de “perturbación representa una disposición ambigua que permite un margen de interpretación profundamente discrecional.**

Es evidente que las causas permitidas por el artículo 27.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado) **se encuentran asociadas a razones de seguridad nacional.** En cambio las causales para decretar el Estado de excepción que establece el artículo 29 de la Constitución Federal, salvo el caso de “invasión”, **las dos restantes requieren de una decisión discrecional del poder público en la medida en que corresponde a éstos decidir cuándo se considera que el Estado se encuentra en una situación que se traduzca en perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.** Luego entonces, **esa discrecionalidad puede derivar en el abuso del procedimiento constitucional, puesto que basta la sola apreciación del presidente de la República de haberse actualizado, circunstancia prevista por la norma constitucional.**

Resulta entonces que causales como “perturbación grave de la paz pública” o “grave peligro o conflicto” por razones intrínsecas del concepto se asocien más a cuestiones de “orden público” que a razones de seguridad nacional.

Recordemos que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el artículo 27 la suspensión de garantías, y en el 29, las normas de interceptación, preci-

sando que **“ninguna norma puede ser interpretada en el sentido de suprimir y limitar injustificadamente el ejercicio de derechos, desnaturalizándolos o vaciándolos de contenido efectivo”.**

Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos, en sus artículos 27.1 y 27.2, 25.1 y 7.6, precisa que:

Artículo 27. Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la deten-

ción fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

Quinto. Por su parte, la Corte Interamericana ha definido estándares de protección y obligaciones de los Estados parte. En la Opinión Consultiva OC-6/86,⁸ estableció que **“en circunstancias excepcionales y bajo condiciones precisas, la Convención permite suspender temporalmente algunas de las obligaciones contraídas por los Estados (art. 27)”**. En este sentido, la CoIDH precisó:

“El artículo 30 se refiere a las restricciones que la propia Convención autoriza a propósito de los distintos derechos y libertades que la misma reconoce. Debe subrayarse que, según la Convención (art. 29.), es ilícito todo acto orientado hacia la supresión de uno cualquiera de los derechos proclamados por ella. **En circunstancias excepcionales y bajo condiciones precisas, la Convención permite suspender temporalmente algunas de las obligaciones contraídas por los Estados (art. 27)**. En condiciones normales, únicamente caben restricciones al goce y ejercicio de tales derechos. La distinción entre restricción y supresión del goce y ejercicio de los derechos y libertades resulta de la propia Convención (arts. 16.3, 29.a y 30). Se trata de una distinción importante y la enmienda introducida al respecto en la última etapa de la elaboración de la Convención, en la Conferencia Especializada de San José, para incluir las palabras “al goce y ejercicio”, clarificó conceptualmente la cuestión (Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969, Actas 5 y Documentos, OEA/Ser. K/XVI/1.2, Washington, D.C. 1973 (en adelante “Actas y Documentos”) repr. 1978, esp. pág. 274).

Asimismo, de acuerdo a los razonamientos de la CoIDH, para que sea procedente la suspensión o restricciones de los derechos humanos es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:⁹

a) Que se trate de una **restricción expresamente autorizada por la Convención** y en las condiciones particulares en que la misma ha sido permitida;

b) Que los fines para los cuales se establece la restricción sean legítimos, es decir, que obedezcan a **“razones de interés general”** y no se aparten del “propósito para el cual han sido establecidas”. Este criterio teleológico, cuyo análisis no ha sido requerido en la presente consulta, establece un control por desviación de poder; y

c) Que tales restricciones estén dispuestas por las leyes y se apliquen de conformidad con ellas.

Por otra parte, la CoIDH en la misma Opinión Consultiva señaló que no puede **“invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real.”** Ello, de conformidad a lo siguiente:

“31. La Corte expresó al respecto en anterior ocasión que es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana... **No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de “orden público” y “bien común”, ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a de la Convención)**. Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención (La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 66 y 67)”.

Este criterio se había vertido ya con anterioridad por la CoIDH¹⁰ en la OC-5/85 al señalar lo siguiente:

67. No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de “orden público” y “bien común”, **ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a) de la Convención).** Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.

Sexto. Una de las importantes reformas constitucionales de 2011 fue, sin duda, la incorporación de principio *pro homine* o el principio *pro persona*. Sin embargo, la aplicación de dicho principio tiene sus dificultades técnicas que hay que dilucidar en la resolución de casos abstractos y concretos: primero, cuáles son las bases para determinar la interacción entre la Constitución y los tratados que contengan normas de protección de derechos humanos de las personas, y segundo, qué implica el mandato específico para la interpretación de las normas en derechos humanos, cualquiera que sea su naturaleza o posición en el sistema jurídico.

Hay que recordar que, desde la década de los años ochenta, la CoIDH dejó entrever en sus resoluciones la definición del principio *pro persona*. Entonces el juez Rodolfo E. Piza Escalante, en uno de sus votos adjuntos a una decisión de la CoIDH, conceptualizó dicho principio como:

[Un] criterio fundamental [que] [...] impone la naturaleza misma de los derechos humanos, **la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen.** [De esta forma, el principio *pro persona*] [...] conduce a la conclusión de que [la] exigibilidad inmediata e incondicional [de los derechos humanos] es la regla y su condicionamiento la excepción.¹¹

En años posteriores, este principio fue adoptado por los tribunales federales, incluso antes de la reforma de 2011. Así, lo demuestra un criterio jurisprudencial de un Tribunal Colegiado de Circuito:

“El principio *pro homine* que implica que la interpretación jurídica siempre **debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio,** se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria”.¹²

Ahora bien, una vez vigente la reforma de 2011, buena parte de tribunales colegiados empezaron a pronunciarse sobre la conceptualización y aplicación de tal principio. Veamos algunos criterios jurisprudenciales:

“Con motivo de las reformas constitucionales de 10 de junio de 2011, el párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia, **para favorecer en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.** Así, existe la obligación constitucional de velar por la interpretación más extensiva sobre el punto jurídico a dilucidar -principio *pro homine*-, que también está recogido en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente, dado que esto deriva en respetar el principio de acceso a la justicia, previsto en el numeral 17 de la Ley Suprema, que obliga a las autoridades en todos los procedimientos, incluyendo los administrativos, a dar oportunidad de defensa y atender a la integridad de los escritos presentados. Por ello, si la autoridad administrativa en un procedimiento requiere al gobernado para que, entre otras cosas, señale domicilio para recibir notificacio-

nes y éste desahoga lo solicitado en una hoja membreada con su nombre y domicilio, se debe atender a la integridad del documento, concluyendo que a falta de otro citado expresamente, en ese inmueble se realizarán las posteriores notificaciones que deban ser personales.”¹³

“La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al explicar el alcance de este principio, en relación con las restricciones de los derechos humanos, expresó que **“entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido”**. Así, cuando esa regla se manifiesta mediante la **preferencia interpretativa extensiva, implica que ante diferentes interpretaciones de un dispositivo legal, debe optarse por aquella que conduzca a una mejor y más amplia protección de los derechos fundamentales, descartando así las que restrinjan o limiten su ejercicio**. Bajo este contexto, resulta improcedente que, a la luz del principio pro homine o pro persona, pretendan enfrentarse normas de naturaleza y finalidad distintas, sobre todo, si no tutelan derechos humanos (regulan cuestiones procesales), pues su contenido no conlleva oposición alguna en materia de derechos fundamentales, de modo que el juzgador pudiera interpretar cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona; de ahí que si entre esas dos normas no se actualiza la antinomia sobre dicha materia, el citado principio no es el idóneo para resolver el caso concreto”¹⁴

Asimismo, los tribunales federales ha determinado que para aplicar el principio *pro homine* es **ponderar** el peso de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, **lo que implica que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites a su ejercicio**.¹⁵

Por otra parte, según criterios jurisprudenciales, el referido principio –su directriz interpretativa– tiene dos variantes¹⁶ por la cual se busca optimizar más un derecho constitucional. Esta variante, a su vez, se compone de:

1.) Principio *favor libertatis*, que postula la necesidad de entender al precepto normativo en el sentido más propicio a la libertad en juicio, e incluye una doble vertiente: **primera, las limitaciones que mediante ley se establezcan a los derechos humanos no deberán ser**

interpretadas extensivamente, sino de modo restrictivo; y segundo, debe interpretarse la norma de la manera que optimice su ejercicio;

2.) Principio de protección a víctimas o principio *favor debilis*; primero, referente a que en la interpretación de situaciones que comprometen derechos en conflicto, es menester considerar especialmente a la parte situada en inferioridad de condiciones, cuando las partes no se encuentran en un plano de igualdad; y segundo, la directriz de preferencia de normas, la cual prevé que el Juez **aplicará la norma más favorable a la persona, con independencia de la jerarquía formal de aquélla**.

En sentido, y una vez entendido el concepto del principio *pro homine*, y comprendido su directriz interpretativa, resulta evidente que las causas para decretar el Estado de excepción, previstas en el artículo 29 constitucional –y basadas en razones de seguridad nacional, pero también de orden público– dan pauta a interpretaciones más extensas para la restricción o suspensión de los derechos humanos.

En cambio, las causales previstas en la Convención Americana de los Derechos Humanos para que un Estado parte suspenda o restrinja el *Habeas Corpus* –que atienden a razones estrictas de seguridad nacional– son interpretación restringida y favorecen la optimización de los derechos. Por tanto, es consecuente, la armonización de las causales para decretar el Estado de excepción previstas en la Constitución Federal con las que contempla la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Séptimo. Al momento de presentar la presente Iniciativa, se discute de la minuta la minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la Cámara de Diputados.

El referido proyecto de Ley Reglamentaria desarrolla tres importantes conceptos como causales para decretar el Estado de excepción: el de “*Invasión*”, “*Perturbación grave de la paz pública*” y “*Grave peligro o conflicto*”. Esto es:

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Invasión. La entrada de fuerzas armadas, sin la autorización correspondiente, pertenecientes a otro Estado, a cualquier parte del territorio nacional;

II. Perturbación grave de la paz pública. Situaciones de violencia que alteren la estabilidad social y pongan en riesgo la integridad, seguridad o libertad de la población o de una parte de ella; y que representen una amenaza a la capacidad de las instituciones del Estado para hacer frente a dichas afectaciones;

III. Grave peligro o conflicto. Circunstancias excepcionales que generen afectaciones a la población por factores de orden sanitario, ambiental, climático, químico o físico, o bien, por acciones que los expongan a emergencias o desastres, sean de origen natural o antropogénico, y

IV. Restricción o suspensión. Restricción o suspensión del ejercicio de derechos y sus garantías en términos del artículo 29 constitucional

Si se examina con cuidado, el concepto de “Invasión” es más cercano a razones de seguridad nacional y que intrínsecamente se asocia a la integridad del territorio e preservación de la soberanía e independencia del Estado. Sin embargo, los conceptos de “*Perturbación grave de la paz pública*” y “*Grave peligro o conflicto*” se asocian al concepto de orden público e interés social.

En argumentos anteriores hemos citado que la CoIDH se ha pronunciado en el sentido de que *no puede “invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real.*

Al reflexionar sobre el concepto de “orden público” o “bien común” es menester hacer una exploración en los criterios jurisprudenciales, para determinar su alcance y significado.

Los tribunales federales han señalado que el “orden público y el interés social se perfilan como **conceptos jurídicos indeterminados**, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso (...) se debe tener presentes las **condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social**”.¹⁷ Asimismo, según los jueces para aplicar “el criterio de interés social y de orden público, **se debe sopesar** el perjuicio que podría sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado y el monto de la **afectación a sus derechos** en disputa, con el perjuicio que

podrían sufrir las metas de **interés colectivo perseguido** con los actos concretos”.¹⁸

Octavo. Sin duda, la suspensión de las garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática. Sin embargo, el Estado de excepción puede dar origen a los abusos, y que de hecho, se han dado en la región. Y cuando las medidas de excepción no están plenamente justificadas a la luz del ejercicio efectivo de la democracia representativa se tiene el riesgo de iniciar un régimen autocrático.

Siendo que la suspensión o restricción de los derechos un asunto toral en las democracias, resulta consecuente que el Congreso de la Unión apruebe, **por votación calificada de los miembros presentes de cada una de las Cámaras**, a efecto de que se permita el libre juego democrático de los diferentes grupos parlamentarios y **abandonar la gobernabilidad unilateral y adoptar la gobernabilidad multilateral consensada.**

3. Fundamento legal

Por todo lo anteriormente expuesto, quienes suscriben, **Alberto Martínez Urincho y Arturo Santana Alfaro**, diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática 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; así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados; sometemos a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente::

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 29. En los **casos de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado**, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **con la aprobación de las dos terceras partes, de quienes integran las cámaras del Congreso de la Unión** podrá restringir o suspender en todo

el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. **En caso de que el Congreso no se encuentre reunido, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato.** Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

...

...

...

Transitorio

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

Notas:

1 Corte interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC.8/87 del 30 de enero de 1987, “El Habeas Corpus bajo suspensión (Arts. 27.2, 25,1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), numeral 36.

2 Memoria Política de México, “1861 Decreto del congreso. Se suspenden algunas garantías constitucionales y se faculta ampliamente al Ejecutivo”, Fuente consultada el 5 de Abril de 2016, www.memoriapoliticademexico.org/Textos/3Reforma/1861SGC.html

3 *Ibidem*.

4 Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)”, fuente consultada el 5 de Abril de 2016. www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf

5 Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)”, versión original, fuente consultada el 5 de Abril de 2016. www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf

6 Según el Quinto Transitorio del Decreto del 11 de junio de 2011, se deberían promulgar, en el término de un año, las siguientes leyes reglamentarias: Ley sobre Reparación del Daño por Violaciones a Derechos Humanos; Ley a que se refiere el artículo 11 constitucional sobre el Asilo; Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de Suspensión del ejercicio de los Derechos y las Garantías, y la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de expulsión de Extranjeros.

7 Silva Meza, Juan N., “El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México”, Anuario de derecho constitucional latinoamericano, año XVIII, Bogotá Colombia, 2012, pp. 156-157

8 Corte Interamericana de Derechos humanos, Opinión consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, numeral 14.

9 *Ibidem*, numeral 18.

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 “La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”.

11 “Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante”, en Corte Interamericana de Derechos Humanos Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva oc-7/86 del 29 de agosto de 1986, serie A, núm. 7, párr. 36. También revisar la “Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante”, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva oc-5/85 del 13 de noviembre de 1985, serie A, núm. 5, párr. 12.

12 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Principio *pro homine*. Su aplicación es obligatoria. Época: Novena Época, Registro: 179233, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Febrero de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis:I.4o.A.464 A, Página: 1744.

13 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acceso a la justicia y *pro homine*. Las autoridades administrativas tienen obligación constitucional de aplicar esos principios al momento de proveer sobre el desahogo de un requerimiento (reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011), Época: Décima Época, Registro: 2000183, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 3, Materia(s): Constitucional, Tesis: VI.3o.A.3 A (10a.), Página: 2223

14 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Principio *pro homine* o *pro persona*. Si en un caso concreto no se actualiza la antinomia de dos normas que tutelan derechos humanos para que el juzgador interprete cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona, aquél no es el idóneo para resolverlo. Época: Décima Época, Registro: 2005477, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, Materia(s): Constitucional Tesis: II.3o.P. J/3 (10a.), Página: 2019

15 Ver, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Principio *pro homine*. Variantes que lo componen, Época: Décima Época, Registro: 2005203, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: I.4o.A.20 K (10a.), Página: 1211

16 *Ibidem*.

17 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Suspensión, nociones de orden público y de interés social para los efectos de la, Época: Novena Época, Registro: 199549, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Enero de 1997, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.3o.A. J/16, Página: 383

18 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Suspensión definitiva. Es procedente su otorgamiento cuando el acto reclamado consiste en el requerimiento de información y documentos que el quejoso estima son confidenciales (artículos 31 de la ley federal de competencia económica y 33 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Época: Novena Época, Registro: 185639, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Octubre de 2002, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.9o.A.58 A, Página: 1454

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.— Diputados: Alberto Martínez Urincho, Arturo Santana Alfaro (rúbricas).»

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

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

«Iniciativa que reforma el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del diputado Alejandro González Murillo, del Grupo Parlamentario del PES

Alejandro González Murillo, diputado por el Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social a la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción XXIV Ter al artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El impulso que se ha dado durante las últimas administraciones al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) ha sido significativo; sin embargo, aún se requiere de un mayor apoyo gubernamental para hacer posible el pleno desarrollo de este importante sector de la producción.

A pesar de lo anterior, hoy, las Mipymes representan la base de la economía nacional; según datos del censo económico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en 2014, habían más de 5.6 millones de Mipymes que empleaban a cerca de 29.7 millones de mexicanos, se trata, entonces, de la mayor fuente de trabajo del país.

En este sentido, resulta de la mayor relevancia redoblar esfuerzos para impulsar el desarrollo del sector. Hoy, más que siempre, requerimos apoyar y fomentar la creación de Mipymes para encauzar el emprendimiento de las y los mexicanos; además, dicha medida resulta eficaz, en la disminución de la economía informal que tanto daño causa a las finanzas públicas de nuestro país.

De esta manera, las Mipymes, pueden y deben ser un medio, efectivo y eficaz para favorecer una mayor formalidad de nuestra economía; ello, con el consabido mejoramiento de las prestaciones laborales en nuestras fuentes de trabajo.

Al respecto, es importante señalar que las Mipymes proporcionan estabilidad al mercado laboral nacional gracias al gran número de trabajos que generan. Ahora bien, la cantidad de empleos va de la mano con los bajos costos salariales; el simbólico nivel de inversión que implica la apertura de una Mipyme así como su flexibilidad administrativa y operativa.

Sobre el último punto, hay que destacar que una administración y operación sencilla, es una de las principales fortalezas de las Mipymes: dicha mayor flexibilidad les permite adaptarse de mejor manera a los cambios del mercado y posibilita emprender proyectos innovadores en mejores condiciones, de forma más rápida y eficiente.

Actualmente, México atraviesa por una delicada situación económica como consecuencia del desplome en los precios del petróleo y la crisis financiera mundial. Esta crisis no ha permitido crecer a la economía, generando la precariedad de los ingresos y un déficit en la creación de empleos, lo cual afecta, de manera muy particular, a las y los jóvenes; quienes requieren ocuparse laboralmente y no encuentran trabajo digno.

Por tal razón, la presente iniciativa busca adicionar una fracción XXIV Ter al artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para establecer que la Secretaría de Economía promoverá, orientará, fomentará y estimulará el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa; a través de la implementación de programas, proyectos y fondos públicos.

Con dicha propuesta se busca impulsar la puesta en marcha de programas, políticas y fondos públicos que impulsen el desarrollo de las Mipymes como factores económicos que inhiban la economía informal; generen empleos dignos y contribuyan a la reactivación económica de nuestro país.

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

Decreto por el que se adiciona una fracción XXIV Ter al artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo Único. Se **reforma** la fracción XXIV del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 34. A la Secretaría de Economía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. a XXIV Bis. (...)

XXIV Ter. Promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa; a través, de la implementación de programas, proyectos y fondos públicos.

XXV. a XXXIII. (...)

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 21 de abril de 2016.— Diputado Alejandro González Murillo (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Felipe Reyes Álvarez, del Grupo Parlamentario del PRD

Problemática:

Desde el nacimiento del México independiente, en “Los Sentimientos de la Nación” José María Morelos y Pavón, planteo la creación de un país que pugnara por la igualdad en todos los sentidos, por un país que velara por el desarrollo de sus ciudadanos sin importar raza, religión o condición social.

La lucha por los Derechos Humanos no es para nada ajena a la actualidad y por tanto los temas relacionados con ellos también han experimentado un notable desarrollo y expansión. En los últimos años hemos visto como además de ser incluidos en las constituciones y leyes de los Estados, han pasado también a la escena internacional al ser incluidos en

múltiples instrumentos internacionales y al establecerse también sistemas internacionales para su protección.

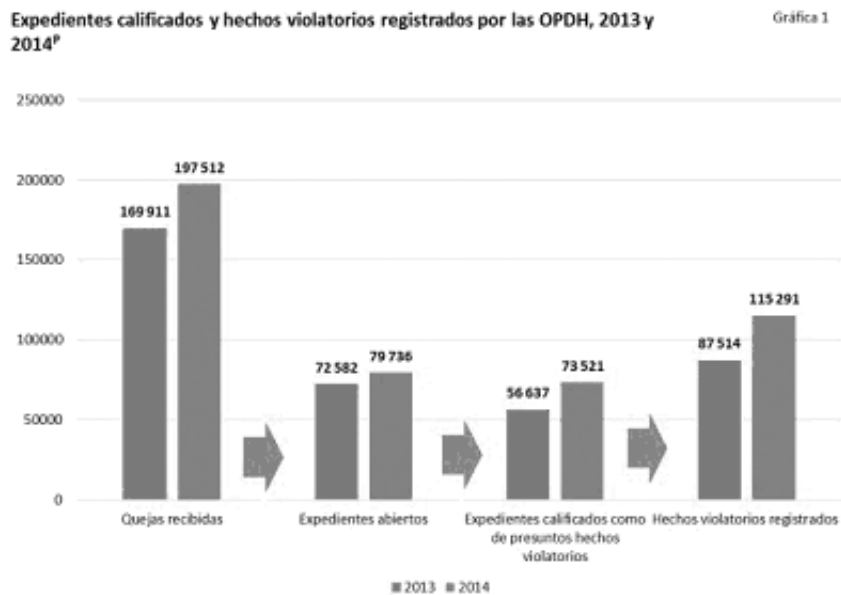
Los Estados deben cumplir con su obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos de todos los ciudadanos sin discriminación y a asegurar que todas las personas participen en las discusiones sobre políticas y leyes que afecten sus derechos.

Debemos parar a toda costa la discriminación ya que estas conductas prejuiciosas, son las que producen desigualdad desfavoreciendo al individuo. La sociedad debe de formar una conducta basada en los ideales de igualdad y de respeto que es obligación del Estado garantizar, corregir y erradicar esas prácticas.

La defensa de los Derechos Humanos es una tarea de todos, pero específicamente, las instituciones del Estado deben de estar obligadas a la procuración de prácticas incluyentes.

En la siguiente gráfica se muestra el aumento de quejas y expedientes abiertos contra dependencias en los años 2013 y 2014.

En el 2014¹⁰, el número de violaciones de los derechos humanos conocidos por los OPDH llegó a los 115 mil 291 hechos, contenidos en 73 mil 521 expedientes calificados como tales por los OPDH¹¹.



^P Cifras preliminares

Fuente: INEGI. Recopilación de información de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos en México, 2014 y 2015.

Consideraciones

Que según lo establece la Comisión Nacional de Derechos Humanos estos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.¹

La misma CNDH señala que los elementos de respeto a los derechos humanos se dividen en principio básicos como el de Universalidad, señala que los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual. Principio de Interdependencia: consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros, de tal manera que el reconocimiento de uno de ellos, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos que se encuentran vinculados. Principio de Indivisibilidad: Se habla de indivisibilidad de los derechos humanos en función a que poseen un carácter indivisible pues todos ellos son inherentes al ser humano y derivan de su dignidad.

Lo anterior faculta al Estado a actuar como garante de los derechos humanos; con la máxima potestad, lo que le permitiría un proceso de armonía y crecimiento en el quehacer cotidiano de la ciudadanía.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece dentro del quinto párrafo del artículo 1o.

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.

Con base en lo anterior y en apego a lo que sugiere la CNDH de clasificar los derechos humanos únicamente en civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales, partiendo que dentro del conjunto de derechos humanos no existen niveles ni jerarquías pues todos tienen igual relevancia, por lo que el Estado se encuentra obligado a tratarlos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.²

Me permito citar el argumento algunas vez vertido que “es oportuno y necesario adecuar nuestro marco regulatorio a la movilidad social, actual y futura”

Fundamento Legal

Con base en lo Anterior el suscrito Diputado Felipe Reyes Álvarez, pone a consideración la presente iniciativa con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por tanto y en atención a lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Honorable Cámara la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma el artículo 1o. en su quinto párrafo del Capítulo I, De los derechos humanos y sus garantías, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 1o. en su quinto párrafo del Capítulo I, de los Derechos Humanos y sus Garantías, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

Las normas relativas...

Todas las autoridades...

Está prohibida la esclavitud...

Queda prohibida toda discriminación, **distinción y exclusión que atenten contra la dignidad humana y que en consecuencia impida, anule o afecte el reconocimiento y el ejercicio de los derechos intrínsecos de las personas.**

Transitorio

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

Notas:

1 www.cndh.org.mx/Que_son_derechos_humanos

2 www.cndh.org.mx/

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro sede de la Cámara de Diputados a los 22 días del mes de abril de 2016.— Diputado Felipe Reyes Álvarez (rúbrica).»

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

LEY GENERAL DE POBLACIÓN

«Iniciativa que reforma los artículos 3o., 6o. y 84 de la Ley General de Población, a cargo del diputado Ricardo Quintanilla Leal, del Grupo Parlamentario del PES

El suscrito, diputado federal Ricardo Quintanilla Leal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social 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 y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, tengo a bien someter a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor del siguiente:

Consideraciones

Uno de los compromisos de México, como Estado parte de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es armonizar la legislación a los contenidos de este instrumento internacional.

Con la presente iniciativa se pretende contribuir al proceso de armonización, y con ello salvaguardar los derechos de este sector social en la legislación de población de nuestro país.

El principio de progresividad supone la obligación de los Estados, de crear indicadores para verificar efectivamente el avance progresivo del ejercicio de los derechos. Este principio debe observarse en las leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y, en general, en toda conducta estatal que afecte derechos.

La progresividad y la no progresividad están directamente relacionados con el estándar del máximo uso de recursos disponibles. La progresividad pasa también por una revisión de que efectivamente se haga uso del máximo de los

recursos disponibles; y no sólo económicos, sino también recursos tecnológicos, institucionales y humanos.

En el ámbito internacional, los Principios de Limburgo y las Directrices de Maastricht establecen que dado la escasez de recursos no libera a los Estados de sus obligaciones mínimas, en caso de no poder cumplirlas a cabalidad deben mostrar que han realizado “todo esfuerzo a su alcance para usar la totalidad de los recursos que están a su disposición en pos de satisfacer, con carácter de prioritario, esas obligaciones mínimas”.

De acuerdo con el texto de Luis Daniel Vázquez y Sandra Serrano, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su Aplicación”¹, progresividad implica tanto gradualidad como progreso. Significa un progreso que supone definir metas de corto, mediano y largo plazo. El progreso patentiza que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.

Asimismo señalan que la progresividad requiere del diseño de planes para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de los derechos mediante el cumplimiento de dichos planes.

Además, apuntan que los derechos económicos, sociales y culturales son siempre de exigibilidad progresiva. El elemento a resaltar, cuando pensamos en el principio de progresividad es que en materia de implementación, este principio aplica por igual a derechos civiles y políticos, y a derechos económicos, sociales y culturales, porque siempre habrá una base mínima que debe atenderse, pero sobre ella los Estados deberán avanzar en su fortalecimiento.

Los derechos humanos codificados en tratados internacionales, prosiguen, no son más que un mínimo, las medidas que adopte el Estado deben ser deliberadas, concretas y orientadas al cumplimiento de las obligaciones.

Por lo que Encuentro Social propone que en ejercicio de sus atribuciones, contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la presente Ley, la Secretaría de Gobernación propicie transversalmente, es decir en todas las dependencias con sus respectivas atribuciones la inclusión de las personas con discapacidad.

La Organización de las Naciones Unidas ha expresado su preocupación por la difícil situación en que se encuentran las personas con discapacidad que son víctimas de múltiples o agravadas formas de discriminación por motivos de

raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico, indígena o social, patrimonio, nacimiento, edad o cualquier otra condición. Como se puede observar en este ordenamiento, al carecer de la finalidad de propiciar la inclusión de las personas con discapacidad.

La Convención suscrita por nuestro país señala que “ajustes razonables” son las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Por lo que se propone que la transversalidad y los ajustes razonables sean los principios que guíen la estrategia de inclusión de las personas con discapacidad.

Además la presente iniciativa propone que las estancias sean accesibles para las personas con discapacidad y los adultos mayores, para que con ello se evite la discriminación por su condición de discapacidad al momento de asistir a una estancia.

Asimismo, la ONU, también se ha reconocido la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y la educación y a la información y las comunicaciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La accesibilidad es entendida como el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

La accesibilidad tiene una importancia fundamental para las personas con discapacidad, ya que sin ella, el disfrute de los demás derechos humanos por parte de dicho grupo de la población se ve frustrado: se le niega el derecho al trabajo a una persona con discapacidad si su lugar de trabajo no es accesible; de igual manera, se viola el derecho a la educación de un niño con discapacidad si no es accesible el transporte público para que pueda trasladarse de su casa a la escuela.

En este tenor, México tiene un compromiso internacional a desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público.

Además, nuestra legislación doméstica prevé a la accesibilidad como un derecho humano. Ley General de las Personas con Discapacidad prevé en los artículos 13y 15:

Artículo 13.

Las personas con discapacidad tienen derecho al libre desplazamiento en condiciones dignas y seguras en espacios públicos. Las dependencias de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal vigilarán el cumplimiento de las disposiciones que en materia de accesibilidad, desarrollo urbano y vivienda se establecen en la normatividad vigente.

Los edificios públicos que sean construidos a partir del inicio de la vigencia de esta Ley, según el uso al que serán destinados, se adecuarán a las Normas Oficiales que expidan las autoridades competentes, para el aseguramiento de la accesibilidad a los mismos.

Artículo 15

Para facilitar la accesibilidad, en la infraestructura básica, equipamiento urbano y espacios públicos se contemplarán entre otros, los siguientes lineamientos:

I. Que sean de carácter universal y adaptado para todas las personas;

II. Que cuenten con señalización e incluyan tecnologías para facilitar el acceso y desplazamiento, y que posibiliten a las personas el uso de ayudas técnicas, perros guía u otros apoyos, y

III. Que la adecuación de las instalaciones públicas sea progresiva.

Otro precepto que apoya lo expuesto, es el contenido en la fracción XXII del artículo 9 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que prevé:

Artículo 9. Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de

oportunidades. A efecto de lo anterior, se consideran como conductas discriminatorias:

XXII. Impedir el acceso a cualquier servicio público o institución privada que preste servicios al público, así como limitar el acceso y libre desplazamiento en los espacios públicos

Así podemos hacer una revisión por todo el marco jurídico, y encontraremos disposiciones similares a las invocadas, sin embargo, la Ley que nos ocupa carece de esta medida que sin duda se armonizará con la legislación mencionada.

Por otra parte, el Estado Mexicano, se encuentra comprometido con la Convención y el Comité de Derechos Humanos de la ONU a ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público.

La Convención señala que por “lenguaje” se entenderá tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal;

Por lo que le resulta ineludible atender las necesidades de comunicación de las personas, tanto indígenas como con discapacidad que se encuentren en las estancias.

La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad conciben a la lengua de señas mexicanas como

Lengua de Señas Mexicana. Lengua de una comunidad de sordos, que consiste en una serie de signos gestuales articulados con las manos y acompañados de expresiones faciales, mirada intencional y movimiento corporal, dotados de función lingüística, forma parte del patrimonio lingüístico de dicha comunidad y es tan rica y compleja en gramática y vocabulario como cualquier lengua oral

De la misma manera, esa norma establece que la Lengua de Señas Mexicana, es reconocida oficialmente como una lengua nacional.

Finalmente, se propone actualizar el nombre de la Reforma Agraria por el de Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. La Secretaría fue creada por las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pu-

blicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.

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

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población

Único. Se reforma el artículo 6, la fracción V del artículo 84; y se adicionan la fracción VII al artículo 3 y la fracción X al artículo 84 de la Ley General de Población, para quedar como sigue:

Artículo 3. ...

I. a VI. ...

VII. Propiciar transversalmente la inclusión de las personas con discapacidad mediante ajustes razonables y el respeto de sus derechos humanos;

VIII. XIV. ...

Artículo 6o. El Consejo Nacional de Población se integra por un representante de la Secretaría de Gobernación, que será el titular del ramo y que fungirá como Presidente del mismo, y un representante de cada una de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, **de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano** y de los Institutos Mexicano del Seguro Social, de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Nacional de las Mujeres y Nacional de Estadística y Geografía; así como de la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, que serán sus respectivos titulares o los Subsecretarios, Secretarios Generales o Subdirector General, según sea el caso, que ellos designen. Por cada representante propietario se designará un suplente que deberá tener el mismo nivel administrativo que aquél, o el inmediato inferior, y cuyas funciones

muestren correspondencia e interacción con las políticas públicas en materia de población y desarrollo.

...

...

...

Artículo 84. ...

...

I. a V. ...

VI. Que se cuente con áreas de estancia separadas para mujeres y hombres, garantizando el derecho a la preservación de la unidad familiar, excepto en los casos en los que la separación sea considerada en razón del interés superior de la niña, niño o adolescente; **asimismo, procurará que sea accesibles para las personas con discapacidad y los adultos mayores;**

VII. ...

VIII. Que en las instalaciones se evite el hacinamiento;

IX. Recibir un trato digno y humano; y

X. Informar con el apoyo de intérpretes de las lenguas maternas o de señas mexicanas, según sea el caso.

...

Artículo Transitorio

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

Dado en la sede de la Cámara de Diputados, a 19 de abril de 2016.—
Diputado Ricardo Quintanilla Leal (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Población, para dictamen.

CÓDIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que adiciona el artículo 383 Bis al Código Penal Federal, a cargo del diputado Juan Manuel Cavazos Balderas, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Juan Manuel Cavazos Balderas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura, y con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, una iniciativa con proyecto de decreto por el que adiciona al Código Penal Federal con un artículo 383 Bis, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los datos personales son cualquier información que identifica o hace identificable a una persona. Se trata de todo aquello que nos da identidad, nos caracteriza, describe y nos hace diferente a otros individuos.

Los datos personales como nombre o nombres, apellidos, sexo, estado civil, homonimia, voz, rasgos físicos, Registro Federal de Causantes (RFC), Clave Única de Registro de Población (CURP), fecha de nacimiento, edad, nacionalidad, huellas dactilares, números de licencia y de seguridad social, números de tarjeta de crédito y de cuentas bancarias, nombres de usuario y contraseñas, información financiera o médica, entre otros, dan identidad a una persona.

La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, en su artículo 3o., fracción V, considera datos personales: cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable¹.

Esta situación se violenta cuando existe el robo de identidad, mismo que se origina cuando se adquiere, transfiere, posee o utiliza información de una persona física o jurídica de forma no autorizada, con la intención de efectuar o vincularlo con algún fraude u otro delito por lo que lesiona la integridad y el patrimonio de las personas y afecta, al igual, a instituciones financieras.

La globalización de los mercados y el avance tecnológico han incrementado el robo de identidad con el uso de internet y el comercio electrónico.

De acuerdo con el más reciente informe de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), en 2015 se registraron 100 mil 488 reclamaciones por probable robo de identidad, contra 41 mil 697 casos en 2014, es decir, un aumento de 141 por ciento de un año a otro. A su vez, el monto global de la defraudación creció 127 por ciento, al brincar de 110 millones de pesos a 250 millones, cifra que según el titular de ese organismo, Mario Di Constanzo, estaría subestimada².

En el Código Penal Federal mexicano, seis artículos (del 386 al 389 Bis) contemplan el delito de fraude, previendo penas y multas de acuerdo con el monto y valor de lo defraudado o falsificación de documentos (del 243 al 246); sin embargo, ninguno de dichos artículos contempla el robo de identidad cometido a través del uso de medios electrónicos o de internet, debido a que a través de éstos se cometen delitos informáticos y financieros.

En México tan sólo en cinco códigos penales tienen tipificada a esta conducta ilícita como usurpación de entidad o suplantación de identidad.

En la Ciudad de México y en los estados de Tlaxcala y México este delito está señalado como usurpación de identidad; y en Colima y Nuevo León está tipificado como suplantación de entidad. Mientras que en el Código Penal del Estado de Tabasco lo señala como utilización de documentación falsa o apócrifa.

Por lo que es necesario y urgente tipificar y homologar el delito de robo de identidad en el ámbito federal. Los términos deben estar acordes con la legislación federal para evitar contradicciones que impidan perseguir este delito.

La presente iniciativa tiene como objeto tipificar el delito de robo de identidad en el ámbito federal para lo cual propone adicionar el artículo 383 Bis al Código Penal Federal.

En consecuencia de lo expuesto, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que adiciona el Código Penal Federal con un artículo 383 Bis

Artículo Único. Se adiciona el artículo 383 Bis al Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 383 Bis. Comete el delito de suplantación de identidad, al que por cualquier medio se atribuya la identidad de otra persona, u otorgue su consentimiento para llevar la suplantación de su identidad, produciendo con ello un daño moral o patrimonial u obteniendo un lucro o un provecho indebido para sí o para otra persona. Se le impondrá una pena de dos a ocho años de prisión y de cuatrocientos a seiscientos días de multa.

Se aumentarán en una mitad las penas previstas en el párrafo anterior, a quien se valga de la homonimia, parecido físico o similitud de la voz para cometer el delito establecido en el presente artículo.

Transitorio

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

Notas:

1 La nueva Ley Federal de Protección de Datos Personales protege la información personal que pueda encontrarse en las bases de datos de cualquier persona física, o empresa como, aseguradoras, bancos, tiendas departamentales, telefónicas, hospitales, laboratorios, universidades, etc. Esta ley regula la forma y condiciones en que las empresas deben utilizar los datos personales de sus clientes.

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) está facultado para imponer infracciones y sanciones a quienes hagan mal uso de los datos personales. Aquellas entidades que manejan datos personales deberán prever medidas de seguridad y establecer mecanismos para que los usuarios puedan Acceder, Rectificar, Cancelar u Oponerse al manejo de su información personal.

2 Periódico *Milenio*, “Por Bandas Extranjeras, Crece Robo de Identidad en México”, véase

http://www.milenio.com/politica/Condusef-robo_de_identidad_0_707929207.html

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.— Diputado Juan Manuel Cavazos Balderas (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Justicia, para dictamen.

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, suscrita por los diputados José de Jesús Zambrano Grijalva y José Guadalupe Hernández Alcalá, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del Problema

En el centro de las diversas iniciativas que se han presentado en el Congreso para reformar la Ley General de Salud en materia de Cannabis medicinal, se encuentra la necesidad de reconocer en la Ley las cualidades terapéuticas de la Cannabis, así como fomentar la producción o importación de medicamentos hechos a base de cannabis. No obstante, ha faltado hacer énfasis en un aspecto que es fundamental para que en nuestro país se impulse la investigación científica y el desarrollo de suplementos alimenticios hechos a base de cannabis no psicoactivo, el cual tiene cantidades mínimas de tetrahidrocannabinol inferiores a 1 por ciento (uno por ciento).

Los tratamientos a base de cannabis no psicoactivo con cantidades mínimas de THC han resultado muy exitosos para el tratamiento de la epilepsia refractaria y el mejor ejemplo de su eficacia es el tratamiento que recibe la pequeña Grace. Por esa razón, en la presente iniciativa queremos proponer el reconocimiento de las cualidades terapéuticas de la cannabis, el fomento a la producción de medicamentos, así como también la regulación de la cannabis no psicoactiva para que estemos en capacidad de abarcar un amplio espectro de pacientes que necesitan allegarse de tratamientos a base de cannabis psicoactiva y cannabis no psicoactiva.

Argumentos

Nos encontramos en un momento crucial en el que se ha generado un consenso internacional y un reconocimiento en torno a los enormes costos que ha tenido la política de drogas a nivel mundial.

Hay coincidencia en que se han invertido muchos esfuerzos en una política que no consiguió los objetivos que se propuso y descuidó un área muy importante respecto al progreso científico y la protección de la salud.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 4o., que "... toda persona tiene derecho a la protección de la salud..." y los legisladores te-

nemos la responsabilidad de lograr que ese precepto constitucional se cumpla. En ese sentido es que presentamos esta iniciativa para que se reconozcan las cualidades terapéuticas de la Cannabis, para fomentar la investigación científica, los experimentos clínicos y la producción de medicamentos y suplementos alimenticios a base de cannabis, así como eliminar de nuestro marco jurídico todas las prohibiciones relativas a la cannabis en cuanto a la producción, preparación, acondicionamiento, posesión, adquisición, importación y prescripción médica de tratamientos a base de cannabis.

Concedores de los preceptos que establecen las Convenciones Internacionales de Estupefacientes signadas por nuestro país, como la Convención Única de Estupefacientes expedida en 1961 y enmendada por el protocolo de 1972, así como con la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 y estando plenamente conscientes de los preceptos que establece el Régimen Internacional de Fiscalización de Estupefacientes que nos rige, ponemos a consideración de este Congreso, una propuesta que plantea regular la cannabis para fomentar la investigación científica, el uso médico, así como para establecer competencias a la Secretaría de Salud y al Consejo de Salubridad General para que ejecuten las medidas de fiscalización, vigilancia y control sanitario de la producción de los preparados y medicamentos a base de cannabis.

Fundamento

Por lo expuesto, y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud

Único. Se adicionan las fracciones IX y X del artículo 17, el artículo 284 bis; Se reforma el artículo 234, el primer párrafo del artículo 237, así como los artículos 243, 245 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 17. Compete al Consejo de Salubridad General:

I. a VII. (...)

VIII. Analizar las disposiciones legales en materia de salud y formular propuestas de reformas o adiciones a las mismas.

IX. Establecer incentivos para fomentar la investigación y desarrollo de medicamentos huérfanos y suplementos alimenticios a base de cannabis no psicoactiva, destinados al tratamiento de las enfermedades poco frecuentes.

X. Establecer lineamientos para promover la investigación científica del cannabis con fines terapéuticos, y

XI. Las demás que le correspondan conforme a la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.

Artículo 234. ...

1. Acetildihidrocodeína.
2. Acetilmetadol (3-acetoxi-6-dimetilamino-4,4-difenilheptano)
3. Acetorfina (3-0-acetiltetrahydro- 7?-(1-hidroxi-1-etilbutil)-6, 14-endoeteno-oripavina) denominada también 3-0-acetil-tetrahydro- 7? (1-hidroxi-1-metilbutil)-6, 14-endoeteno-oripavina y, 5 acetoxil-1,2,3, 3_, 8 9-hexahidro-2? (1-(R) hidroxi-1-metilbutil)3-metoxi-12-metil-3; 9?- eteno-9,9-B-iminoctanofenantreno (4?,5 bed) furano.
4. Alfacetilmetadol (alfa-3-acetoxi-6-dimetilamino-4, 4-difenilheptano).
5. Alfameprodina (alfa-3-etil-1-metil-4-fenil-4- propionoxipiperidina).
6. Alfametadol (alfa-6-dimetilamino-4,4 difenil-3-heptanol).
7. Alfaprodina (alfa-1,3-dimetil-4-fenil-4-propionoxipiperidina).
8. Alfentanil (monoclorhidrato de N-[1-[2-(4-etil-4,5-dihidro-5- oxo- 1H-tetrazol-1-il) etil]-4-(metoximetil)-4-piperidinil]-N fenilpropanamida).

9. Alilprodina (3-alil-1-metil-4-fenil-4- propionoxipiperidina).

10. Anileridina (éster etílico del ácido 1-para-aminofenil-4- fenilpiperidin-4-carboxílico).

11. Becitramida (1-(3-ciano-3,3-difenilpropil)-4- (2-oxo-3- propionil-1-bencimidazolil)-piperidina).

12. Bencetidina (éster etílico del ácido 1-(2-benciloxietil)-4- fenilpiperidin-4-carboxílico).

13. Bencilmorfina (3-bencilmorfina).

14. Betacetilmetadol (beta-3-acetoxi-6-dimetilamino-4,4- difenilheptano).

15. Betameprodina (beta-3-etil-1-metil-4-fenil-4- propionoxipiperidina).

16. Betametadol (beta-6-dimetilamino-4,4-difenil-3-heptanol).

17. Betaprodina (beta-1,3,dimetil-4-fenil-4-propionoxipiperidina).

18. Buprenorfina.

19. Butirato de dioxafetilo (etil 4-morfolín-2,2-difenilbutirato).

20. Cannabis sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas, que contenga Tetrahidrocannabinol (THC) en cantidad igual o superior a 1 por ciento.

21. Cetobemidona (4-meta-hidroxifenil-1-metil-4- propionilpiperidina) ó 1-metil-4-metahidroxifenil-4- propionilpiperidina).

22. Clonitaceno (2-para-clorobencil-1-dietilaminoetil-5- nitrobencimidazol).

23. Coca (hojas de) (erythroxiolon novogratense).

24. Cocaína (éster metílico de benzoilecgonina).

25. Codeína (3-metilmorfina) y sus sales.

26. Codoxima (dehidrocodeinona-6-carboximetiloxi-ma).
27. Concentrado de paja de adormidera (el material que se obtiene cuando la paja de adormidera ha entrado en un proceso para concentración de sus alcaloides, en el momento en que pasa al comercio).
28. Desomorfina (dihidrodeoximorfina).
29. Dextromoramida ((+)-4-[2-metil-4-oxo-3,3-difenil-4-(1-pirrolidinil)-butil] morfolina) o [+]-3-metil-2,2-difenil-4-morfolinobutirilpirrolidina).
30. Dextropropoxifeno (? -(+)-4 dimetilamino-1,2-difenil-3-metil-2 butanol propionato) y sus sales.
31. Diampromida (n-[2-(metilfenetilamino)-propil]-propionanilida).
32. Dietiltiambuteno (3-dietilamino-1,1-di-(2'-tienil)-1-butenol).
33. Difenoxilato (éster etílico del ácido 1-(3-ciano-3,3-difenilpropil)-4-fenilpiperidín-4-carboxílico), o 2,2 difenil-4-carboxi-4-fenil) piperidin) butironitril).
34. Difenoxina (ácido 1-(3-ciano-3,3-difenilpropil)-4-fenilisonipeecótico).
35. Dihidrocodeína.
36. Dihidromorfina.
37. Dimefeptanol (6-dimetilamino-4,4-difenil-3-heptanol).
38. Dimenoxadol (2-dimetilaminoetil-1-etoxi-1,1-difenilacetato), ó 1-etoxi-1-difenilacetato de dimetilaminoetil ó dimetilaminoetil difenil-alfaetoxiacetato.
39. Dimetiltiambuteno (3-dimetilamino-1,1-di-(2'-tienil)-1-butenol).
40. Dipipanona (4,4-difenil-6-piperidín-3-heptanona).
41. Drotebanol (3,4-dimetoxi-17-metilmorfinán-6 ?,14-diol).
42. Ecgonina sus ésteres y derivados que sean convertibles en ecgonina y cocaína.
43. Etilmetiltiambuteno (3-etilmetilano-1,1-di(2'-tienil)-1-butenol).
44. Etilmorfina (3-etilmorfina) ó dionina.
45. Etonitaceno (1-dietilaminoetil-2-para-etoxibencil-5-nitrobencimidazol).
46. Etorfina (7,8-dihidro-7 ?,1 (R)-hidroxi-1-metilbutil 0⁶-metil-6-14-endoeteno- morfina, denominada también (tetrahidro-7 ?;-(1-hidroxi-1-metilbutil)-6,14-endoeteno-oripavina).
47. Etoxidina (éster etílico del ácido 1-[2-(2-hidroxi-etoxi) etil]-4-fenilpiperidín-4-carboxílico).
48. Fenadoxona (6-morfolín-4,4-difenil-3-heptanona).
49. Fenampromida (n-(1-metil-2-piperidinoetil)-propionanilida) ó n-[1-metil-2-(1-piperidinil)-etil]-n-fenilpropanamida.
50. Fenazocina (2'-hidroxi-5,9-dimetil-2-fenetil-6,7-benzomorfan).
51. Fenmetrazina (3-metil-2-fenilmorfolina 7-benzomorfan ó 1,2,3,4,5,6-hexahidro-8-hidroxi 6-11-dimetil-3-fenetil-2,6,-metano-3-benzazocina).
52. Fenomorfan (3-hidroxi-n-fenilmorfinán).
53. Fenoperidina (éster etílico del ácido 1-(3-hidroxi-3-fenilpropil) 4-fenilpiperidín-4-carboxílico, o 1 fenil-3(4-carboxi-4-fenil-piperidín)-propanol).
54. Fentanil (1-fenetil-4-n-propionil-anilino-piperidina).
55. Folcodina (morfoliniletilmorfina ó beta-4-morfoliniletilmorfina).
56. Furetidina (éster etílico del ácido 1-(2-tetrahidrofur-furiloxietil)-4-fenilpiperidín-4-carboxílico).
57. Heroína (diacetilmorfina).
58. Hidrocodona (dihidrocodeinona).

59. Hidromorfinol (14-hidroxi-dihidromorfina).
60. Hidromorfona (dihidromorfina).
61. Hidroxipetidina (éster etílico del ácido 4- meta-hidroxi-fenil-1 metil piperidín-4-carboxílico) o éster etílico del ácido 1-metil-4-(3- hidroxifenil)-piperidín-4-carboxílico.
62. Isometadona (6-dimetilamino-5-metil-4,4-difenil-3-hexanona).
63. Levofenacilmorfan ((-)-3-hidroxi-n-fenacilmorfinán).
64. Levometorfan ((-)-3-metoxi-n-metilmorfinán).
65. Levomoramida ((-)-4-[2-metil-4-oxo-3,3-difenil-4-(1- pirrolidinil)-butil]-morfolina), ó (-)-3-metil-2,2 difenil-4- morfolinobutirilpirrolidina).
66. Levorfanol ((-)-3-hidroxi-n-metilmorfinán).
67. Metadona (6-dimetilamino-4,4-difenil-3-heptanona).
68. Metadona, intermediario de la (4-ciano-2-dimetilamino-4, 4- difenilbutano) ó 2-dimetilamino-4,4-difenil-4-cianobutano).
69. Metazocina (2'-hidroxi-2,5,9-trimetil-6,7-benzomorfan ó 1,2,3,4,5,6, hexahidro-8-hidroxi-3,6,11,trimetil-2,6-metano-3- benzazocina).
70. Metildesorfina (6-metil-delta-6-deoximorfina).
71. Metildihidromorfina (6-metildihidromorfina).
72. Metilfenidato (éster metílico del ácido alfafenil-2-piperidín acético).
73. Metopon (5-metildihidromorfina).
74. Mirofina (miristilbencilmorfina).
75. Moramida, intermediario del (ácido 2-metil-3-morfolín-1, 1- difenilpropano carboxílico) o (ácido 1-difenil-2-metil-3-morfolín propano carboxílico).
76. Morferidina (éster etílico del ácido 1-(2-morfolino-etil)-4- fenilpiperidín-4-carboxílico).
77. Morfina.
78. Morfina bromometilato y otros derivados de la morfina con nitrógeno pentavalente, incluyendo en particular los derivados de n-oximorfina, uno de los cuales es la n-oxicodona.
79. Nicocodina (6-nicotinilcodeína o éster 6-codeínico del ácido-piridín-3-carboxílico).
80. Nicodicodina (6-nicotinildihidrocodeína o éster nicotínico de dihidrocodeína).
81. Nicomorfina (3,6-dinicotinilmorfina) ó di-éster-nicotínico de morfina).
82. Noracimetadol ((+)-alfa-3-acetoxi-6-metilamino-4,4- difenilheptano).
83. Norcodeína (n-demetilcodeína).
84. Norlevorfanol ((-)-3-hidroximorfinan).
85. Normetadona (6-dimetilamino-4,4-difenil-3-hexanona) ó i, 1-difenil-1-dimetilaminoetil-butanona-2 o 1-dimetilamino 3,3-difenil-hexanona-4).
86. Normorfina (demetilmorfina ó morfina-n-demetilada).
87. Norpipanona (4,4-difenil-6-piperidín-3hexanona).
88. N-Oximorfina
89. Opio
90. Oxicodona (14-hidroxi-dihidrocodeinona ó dihidro-hidroxicodona).
91. Oximorfona (14-hidroxi-dihidromorfina) ó dihidroxi-droximorfina).
92. Paja de adormidera (Papaver Somniferum, Papaver Bracteatum, sus pajas y sus semillas).
93. Pentazocina y sus sales.

94. Petidina (éster etílico del ácido 1-metil-4-fenil-piperidin-4- carboxílico), o meperidina.
95. Petidina intermediario A de la (4-ciano-1 metil-4-fenilpiperidina ó 1-metil-4-fenil-4-cianopiperidina).
96. Petidina intermediario B de la (éster etílico del ácido-4- fenilpiperidín-4-carboxílico o etil 4-fenil-4-piperidín-carboxílico).
97. Petidina intermediario C de la (ácido 1-metil-4-fenilpiperidín- 4-carboxílico).
98. Piminodina (éster etílico del ácido 4-fenil-1-(3- fenilaminopropil)-piperidín-4-carboxílico).
99. P (amida del ácido 1-(3-ciano-3,3-difenilpropil)-4-(1- piperidín) -piperidín-4-carboxílico) o 2,2-difenil-4-1 (carbamoil-4- piperidín)butironitrilo).
100. Proheptacina (1,3-dimetil-4-fenil-4-propionoxiazacicloheptano) ó 1,3-dimetil-4-fenil-4-propionoxihexametilenimina).
101. Properidina (éster isopropílico del ácido 1-metil-4-fenilpiperidín-4-carboxílico).
102. Propiramo (1-metil-2-piperidino-etil-n-2-piridilpropionamida)
103. Racemotorfan ((+)-3-metoxi-N-metilmorfinán).
104. Racemoramida ((+)-4-[2-metil-4-oxo-3,3-difenil-4-(1- pirrolidinil)-butil] morfolina) ó ((+)-3-metil-2,2-difenil-4- morfolinobutirilpirrolidina).
105. Racemorfan ((+)-3-hidroxi-n-metilmorfinán).
106. Sufentanil (n-[4-(metoximetil)-1-[2-(2-tienil)etil]-4- piperidil] propionanilida).
107. Tebacón (acetildihidrocodeinona ó acetildemetilodihidrobaína).
108. Tebaína
109. Tilidina ((+)-etil-trans-2-(dimetilamino)-1-fenil-3-ciclohexeno-1-carboxilato).

110. Trimeperidina (1,2,5-trimetil-4-fenil-4-propionoxipiperidina); y

...

...

Artículo 237. Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el artículo 235 de esta ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína sus sales o preparados, cannabis sativa, índica y americana o marihuana y sus derivados, **cuyo contenido de tetrahidrocannabinol, sea igual o superior a 1%,** papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erithroxilón novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones. **La cannabis sativa, índica y americana o marihuana, así como sus derivados, queda exceptuada de la prohibición tratándose exclusivamente de fines médicos y científicos, de conformidad con lo que establece esta ley.**

(...)

Artículo 243. Los preparados que contengan acetildihidrocodeína, codeína, destropropoxifeno, dihidrocodeína, etilmorfina, folcodina, nicocodina, corcodeína y propiram; **así como tetrahidrocannabinol en cantidad igual o superior a 1 por ciento (uno por ciento),** que formen parte de la composición de especialidades farmacéuticas, estarán sujetos, para los fines de su preparación, prescripción y venta o suministro al público, a los requisitos que sobre su formulación establezca la Secretaría de Salud.

Artículo 245. En relación con las medidas de control y vigilancia que deberán adoptar las autoridades sanitarias, las sustancias psicotrópicas se clasifican en cinco grupos:

I. Las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública, y son:

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

II. (...)

(...)

III. Las que tienen valor terapéutico, pero constituyen un problema para la salud pública, y que son:

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Tenociclidina TCP 1-[1-(2-tienil) ciclohexil]-piperidina.

(...)

Canabinoides K2

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)	Tetrahidrocannabinol en sus isómeros: D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas.
(...)	
(...)	Tetrazepam
(...)	
(...)	Triazolam
(...)	
(...)	Zipeprol
(...)	
(...)	Zopiclona
(...)	Y sus sales, precursores y derivados químicos.
(...)	Otros:
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	IV. (...)
(...)	V. (...)
(...)	284 Bis. La Secretaría de Salud facilitará la importación de materias primas o productos terminados que no cuenten con registro sanitario a los pacientes que tienen enfermedades poco frecuentes con afecciones crónicas-
Temazepam	

degenerativas para que tengan la posibilidad de acceder a los tratamientos que les prescriban sus médicos y puedan gozar de los tratamientos cuya calidad, seguridad y eficacia haya sido probada en otros países, para lo cual se deberá facilitar la autorización y las exenciones fiscales necesarias.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.— Diputados: José de Jesús Zambrano Grijalva, Guadalupe Hernández Alcalá (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma el artículo 144 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Marbella Toledo Ibarra, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Marbella Toledo Ibarra, diputada de la LXIII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II; 73 fracciones XVI y XXX en relación con el artículo 4o., párrafo cuarto, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 144 de la Ley General de Salud, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), los papilomavirus humanos (PVH) son la causa de la infección viral más común en el sistema reproductivo, mismos que son contraídos por la mayoría de las mujeres y los hombres sexualmente activos en algún momento de su vida, llegando a presentarse incluso como infección recurrente.

Existe una gran variedad de PVH y una gran mayoría de ellos no generan ningún problema en el organismo y suelen desaparecer sin ninguna intervención al paso de unos meses después de haberse contraído, que es poco después del inicio de la vida sexual del portador. Son transmitidos por vía sexual y alrededor de 90 por ciento remite al cabo de dos años. Sin embargo, un pequeño porcentaje de las infecciones provocadas por determinados PVH pueden persistir y convertirse en cáncer cervicouterino (CCU).

En su gran mayoría, las infecciones por PVH son asintomáticas y se resuelven de forma espontánea sin la necesidad de ningún procedimiento para su detección o tratamiento para su erradicación. A pesar de ello, tipos específicos de PVH como el 16 y el 18, pueden dar lugar a lesiones precancerosas, que –de no tratarse–, pueden evolucionar hacia un CCU, en un proceso que suele durar varios años.

Es por este desarrollo prolongado que los síntomas del CCU se detectan únicamente cuando el cáncer está en una fase avanzada, presentándose como sangrado vaginal irregular intermenstrual (entre periodos menstruales) o sangrado vaginal anormal después de haber tenido relaciones sexuales; dolor de espalda, piernas o pélvico; cansancio, pérdida de peso, pérdida de apetito; molestias vaginales, flujo vaginal oloroso o hinchazón de una sola pierna.

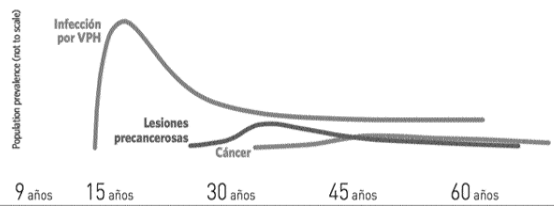
Si bien es cierto que la mayoría de las infecciones por PVH remiten por sí solas, todas las mujeres corren el riesgo de que una infección por PVH se vuelva crónica y que las lesiones precancerosas evolucionen hacia un CCU invasivo.

El CCU es, por mucho, la enfermedad más frecuente entre las relacionadas con los PVH y en una casi todos los casos de cáncer cervicouterino, se puede atribuir a una infección por PVH.

A nivel mundial, el CCU es el cuarto cáncer más frecuente en la mujer y se estima que tan sólo en 2012 se presentaron 530 mil nuevos casos que desencadenaron 7.5 por ciento de las mortalidad femenina por cáncer, y año con año se producen 270 mil defunciones por CCU, ocurriendo 85 por ciento en países en desarrollo¹.

La OMS afirma que “El principio central de un método integral de prevención y control del cáncer cervicouterino consiste en actuar durante todo el ciclo vital utilizando la evolución natural de la enfermedad para identificar en los grupos de edad pertinentes las oportunidades de efectuar intervenciones eficaces².”

FIGURA 1: PANORAMA DE INTERVENCIONES PROGRAMÁTICAS DURANTE TODO EL CICLO VITAL PARA PREVENIR LA INFECCIÓN POR VPH Y EL CÁNCER CERVICOUTERINO



Conforme a la gráfica anterior, presentada en la nota de la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la prevalencia de la contracción de PVH a partir de los 15 años escala de manera significativa, mientras que las lesiones precancerosas y el CCU mismo se reducen, pero avanzan en un largo periodo de tiempo. Ello significa que dirigiendo las campañas preventivas a las niñas de 9 a 13 años de edad, podrían reducirse significativamente los casos.

Desde el 1 de octubre de 2012³ la vacuna contra el virus del papiloma humano se aplica en nuestro país a niñas enroladas al sistema de educación pública a partir de los 10 años de edad, así como en lo general en un “barrido” casa por casa, pero la ley respectiva no ha sido modificada para catalogarla como una vacuna obligatoria y garantizar así que siempre se cuente con el presupuesto necesario para su abasto y aplicación en el sistema nacional de salud del país.

Sin embargo, el hecho de que la población a la que va encaminada la aplicación de las vacunas contra VPH 16 y 18 (causante de 70 por ciento del CCU a nivel mundial) es diametralmente distinto a los lactantes que reciben las vacunas a través de los programas nacionales de vacunación, por lo que las campañas que deben establecerse son distintas.

La aplicación debe realizarse en tres ocasiones en el curso de 6 meses. La matriculación a educación básica en nuestro país es elevada y –por tanto–, la aplicación en las escuelas ha sido una posibilidad; sin embargo, se requieren diferentes enfoques que alcancen a las niñas no escolarizadas que pueden ser especialmente vulnerables por las condiciones en las que viven, como es el caso de las niñas en situación de calle o migrantes.

Este esfuerzo abonará a la disminución de la tasa de mortalidad por cáncer cervicouterino en nuestro país, pues al reducir las probabilidades de la transmisión del virus del papiloma humano en las niñas y mujeres más jóvenes de nuestro país, podemos aspirar a una reducción concreta a futuro.

México cuenta con una larga historia sanitaria en materia de aplicación y producción de vacunas que ha permitido la erradicación total de enfermedades en nuestro país, gracias al Programa Nacional de Vacunación, instrumentado en la propia Ley General de Salud.

Pero los avances logrados no pueden ser un límite. Modificar el artículo 144 de la Ley General de Salud, para incluir de manera permanente la vacuna contra PVH como una de las “enfermedades transmisibles que en el futuro estimare necesarias”, podría ser la gran diferencia para velar por la población de nuestro país, y en el caso en comento de manera particular por las niñas, jóvenes y mujeres que son susceptibles a contraer CCU.

Con base en lo dispuesto por el artículo 39, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a la Secretaría de Salud estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles.

Por su parte, la Ley General de Salud precisa en su artículo 30., fracción XVI, que es materia de salubridad general la prevención y control de las enfermedades transmisibles, complementando el citado artículo 144, en donde se hace mención de las vacunas que deben ser aplicadas en nuestro país de manera obligatoria.

En el mismo sentido, la Ley General de Salud estipula en sus artículos 61, fracción II y 64, fracción III, que la salud de la infancia y la adolescencia son programas prioritarios, la atención de los niños y la vigilancia de su crecimiento y desarrollo.

La introducción definitiva de la vacuna de VPH al Sistema Nacional de Vacunación debe ser un esfuerzo con origen legislativo que detone el trabajo en conjunto que lleve a la sensibilización de toda la población acerca del cáncer cervicouterino y su prevención.

Por lo antes expuesto y fundado, someto a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 144 de la Ley General de Salud

Único. Se reforma el artículo 144 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 144. Las vacunaciones contra la tosferina, la difteria, el tétanos, la tuberculosis, la poliomiелitis, el sarampión y los **papilomavirus humanos**, así como otras contra enfermedades transmisibles que en el futuro estimare necesarias la Secretaría de Salud, serán obligatorias en los términos que fije esta dependencia. La misma secretaría determinará los sectores de población que deban ser vacunados y las condiciones en que deberán suministrarse las vacunas, conforme a los programas que al efecto establezca, las que serán de observación obligatoria para las instituciones de salud.

Transitorios

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

Segundo. Corresponderá a las autoridades encargadas de las presentes disposiciones emitir y efectuar las adecuaciones normativas y operativas correspondientes a fin de dar cumplimiento al presente decreto en un plazo no mayor a 120 días.

Notas:

1 Información disponible en el enlace <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs380/es/>

2 Artículo disponible en el enlace http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85344/1/9789275317471_spa.pdf

3 Información disponible en el enlace

<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/873748.html>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2016.— Diputada Marbella Toledo Ibarra (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen.



LXIII LEGISLATURA