



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Diario de los Debates

ÓRGANO OFICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidente Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar	Director del Diario de los Debates Luis Alfredo Mora Villagómez
Año II	Ciudad de México, miércoles 14 de diciembre de 2016	Sesión 33 Apéndice

SUMARIO

INICIATIVAS Y PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO

Comunicación de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por la que informa el turno que le corresponde a las iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del miércoles 14 de diciembre de 2016, de conformidad con los artículos 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

9

INICIATIVAS

LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO

Del diputado Christian Joaquín Sánchez Sánchez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 113 de la Ley sobre el Contrato de Seguro. Se remite a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.

12

LEY DE AVIACIÓN CIVIL

Del diputado Francisco Saracho Navarro, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el

artículo 52 de la Ley de Aviación Civil. Se turna a la Comisión de Transportes, para dictamen.	15
LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA	
Del diputado Efraín Arellano Núñez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 139 de la Ley de la Industria Eléctrica. Se remite a la Comisión de Energía, para dictamen.	20
LEY DEL SEGURO SOCIAL	
Del diputado César Alejandro Domínguez Domínguez, a nombre propio y de diversos diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 150 y 154 Bis a la Ley del Seguro Social. Se turna a la Comisión de Seguridad Social, para dictamen.	21
LEY AGRARIA	
De la diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 23, 26 y 30 de la Ley Agraria. Se remite a la Comisión de Reforma Agraria, para dictamen.	23
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
De la diputada Adriana Terrazas Porras, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.	26
LEY DE FOMENTO PARA LA LECTURA Y EL LIBRO Y DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN	
Del diputado Germán Escobar Manjarrez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro y de la Ley General de Educación. Se remite a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen.	30
CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES	
Del diputado Ricardo Ramírez Nieto, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 458 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.	32

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del diputado Ricardo Ramírez Nieto, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se remite a la Comisión de Justicia, para dictamen. **36**

LEY DEL SEGURO SOCIAL

Del diputado Yericó Abramo Masso, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 15 de la Ley del Seguro Social. Se turna a la Comisión de Seguridad Social, para dictamen. **40**

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Del diputado Jorge Enrique Dávila Flores, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Se remite a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. **44**

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

De la diputada María del Rocío Rebollo Mendoza, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo. Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. **48**

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del diputado Armando Luna Canales, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 79 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se remite a la Comisión de Justicia, para dictamen. **51**

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del diputado Ricardo Ramírez Nieto, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 17 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen. **56**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia y de los diputados César Camacho Quiroz y Jorge Carlos Ramírez Marín, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se remite a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 59

LEY DE AVIACIÓN CIVIL

De la diputada Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 52, 52 Bis, 52 Ter y 52 Quáter a la Ley de Aviación Civil. Se turna a la Comisión de Transportes, para dictamen. 62

LEY GENERAL DE VÍCTIMAS

Del diputado Armando Luna Canales y de la diputada Julieta Fernández Márquez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 1o. de la Ley General de Víctimas. Se remite a la Comisión de Justicia, para dictamen. 67

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del diputado Ricardo Ramírez Nieto, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 3o. de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen. 73

LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

De la diputada Martha Lorena Covarrubias Anaya, a nombre propio y de diversos diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 6o., 14, 15 y 154 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Se remite a la Comisión de Desarrollo Rural, para dictamen. 75

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y LEY DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

Del diputado David Sánchez Isidoro, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 12 de la Ley General de Educación y 7 Bis de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad. Se turna a las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos y de Energía, para dictamen. 79

LEY GENERAL DE SALUD

De la diputada Adriana Terrazas Porras, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 113 Bis a la Ley General de Salud. Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen. 80

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la diputada María Gloria Hernández Madrid, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 83

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la diputada Edith Anabel Alvarado Varela, a nombre propio y de diversos diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se remite a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 87

LEY GENERAL DE SALUD

De la diputada Beatriz Vélez Núñez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 114, 115, 216 y 421 Bis de la Ley General de Salud. Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen. 89

EXPIDE LA LEY GENERAL DE JUVENTUD Y LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD

De la diputada Edith Anabel Alvarado Varela, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General de Juventud y reforma el artículo 4o. de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. Se remite a la Comisión de Juventud, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión. 92

LEY DE CAMINOS, PUENTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL

Del diputado Ricardo David García Portilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y deroga el artículo 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. Se turna a la Comisión de Transportes, para dictamen. 100

LEY DE LOS INSTITUTOS NACIONALES DE SALUD

De la diputada Beatriz Vélez Núñez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artícu-

los 5o. y 7o. de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud. Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen.	102
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
Del diputado Otniel García Navarro, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.	106
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
De los diputados César Octavio Camacho Quiroz, Víctor Manuel Giorgana Jiménez, a nombre propio y de diversos diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se remite a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . .	110
LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR	
Del diputado Rafael Yerena Zambrano, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 13 de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Se turna a la Comisión de Economía, para dictamen.	118
LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	
Del diputado Armando Luna Canales, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Se remite a la Comisión de Gobernación, para dictamen.	121
LEY DEL SEGURO SOCIAL	
De la diputada Ana Georgina Zapata Lucero, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 95 Bis a la Ley del Seguro Social. Se turna a la Comisión de Seguridad Social, para dictamen.	124
LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS	
Del diputado Ramón Bañales Arambula, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Se remite a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para dictamen.	128

LEY FEDERAL DE DERECHOS

Del diputado Miguel Ángel González Salum, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 231 de la Ley Federal de Derechos. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. **137**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se remite a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. **140**

CREA EL RECONOCIMIENTO “HERMILA GALINDO ACOSTA” Y REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

De los diputados integrantes de diversos grupos parlamentarios, iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea el Reconocimiento “Hermila Galindo Acosta” y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados. Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen. **148**

LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES Y CÓDIGO CIVIL FEDERAL

De la diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 19 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y 54 del Código Civil Federal. Se remite a las Comisiones Unidas de Derechos de la Niñez y de Justicia, para dictamen. **153**

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

De la diputada Gloria Himelda Félix Niebla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 10 Quáter, 10 Quintus y 10 Sextus a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen. **156**

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

De la diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados. Se remite a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen. **158**

LEY ORGÁNICA DE LA FINANCIERA NACIONAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO, RURAL, FORESTAL Y PESQUERO

Del diputado Antonio Tarek Abdala Saad, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 11 y 40 de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. **164**

LEY GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO

De la diputada Rosalina Mazari Espín y del diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 26, 27 y 28 de la Ley General para el Control del Tabaco. Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen. . . . **166**

LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

De los diputados Miguel Ángel Salim Alle y Jorge Enrique Dávila Flores, de los grupos parlamentarios de los Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adicionan los artículos 65 Bis 8; 65 Bis 9 y un párrafo segundo, recorriéndose los subsecuentes al artículo 92 Ter a la Ley Federal de Protección al Consumidor. Se turna a la Comisión de Economía, para dictamen. **170**

PROPOSICIONES**DIFUNDIR LA SITUACIÓN ACTUAL QUE GUARDAN LAS CONSTRUCCIONES DE LOS HOSPITALES GENERALES**

Del diputado Jorge Tello López, del Grupo Parlamentario de Morena, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Secretaría de Salud del estado de Oaxaca y a la SHCP, a difundir la situación actual que guardan las construcciones de los hospitales generales en dicho estado, así como las ministraciones o transferencias realizadas al gobierno de dicha entidad. Se remite a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen. **175**

INICIATIVAS Y PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO

«Comunicación de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por la que informa el turno que le corresponde a las iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del miércoles 14 de diciembre de 2016, de conformidad con los artículos 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Con fundamento en los artículos 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, se informa a la honorable Asamblea los turnos dictados a las iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo, registradas en el orden del día del 13 de diciembre de 2016 y que no fueron abordadas. (*)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de diciembre de 2016.— Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar (rúbrica), Presidente.»

«Iniciativas con proyecto de decreto

1. Que adiciona el artículo 113 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, a cargo del diputado Christian Joaquín Sánchez Sánchez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

2. Que reforma el artículo 52 de la Ley de Aviación Civil, a cargo del diputado Francisco Saracho Navarro, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Transportes, para dictamen.

3. Que reforma el artículo 139 de la Ley de la Industria Eléctrica, a cargo del diputado Efraín Arellano Núñez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Energía, para dictamen.

4. Que reforma y adiciona los artículos 150 y 154 Bis a la Ley del Seguro Social, suscrita por el diputado César Alejandro Domínguez Domínguez y diversos diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Seguridad Social, para dictamen.

5. Que reforma y adiciona los artículos 23, 26 y 30 de la Ley Agraria, a cargo de la diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Reforma Agraria, para dictamen.

6. Que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Adriana Terrazas Porras, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

7. Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro y de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Germán Escobar Manjarez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

8. Que reforma el artículo 458 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo del diputado Ricardo Ramírez Nieto, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Justicia, para dictamen.

9. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ricardo Ramírez Nieto, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Justicia, para dictamen.

(*) El Apéndice corresponde a lo mencionado por la Presidencia, en la página 1917 del Diario de los Debates del 14 de diciembre de 2016.

10. Que adiciona el artículo 15 de la Ley del Seguro Social, a cargo de Dip. Yericó Abramo Masso Aldana, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Seguridad Social, para dictamen.

11. Que adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a cargo del diputado Jorge Enrique Dávila Flores, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

12. Que reforma y adiciona el artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada María del Rocío Rebollo Mendoza, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

13. Que adiciona el artículo 79 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Armando Luna Canales, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Justicia, para dictamen.

14. Que adiciona el artículo 17 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ricardo Ramírez Nieto, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Justicia, para dictamen.

15. Que adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, César Camacho Quiroz y Jorge Carlos Ramírez Marín, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

16. Que reforma y adiciona los artículos 52, 52 Bis, 52 Ter y 52 Quáter a la Ley de Aviación Civil, a cargo de la dipu-

tada Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Transportes, para dictamen.

17. Que reforma el artículo 1o. de la Ley General de Víctimas, suscrita por los diputados Armando Luna Canales y Julieta Fernández Márquez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Justicia, para dictamen.

18. Que adiciona el artículo 3o. de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ricardo Ramírez Nieto, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Justicia, para dictamen.

19. Que reforma los artículos 6o., 14, 15 y 154 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, suscrita por la diputada Martha Lorena Covarrubias Anaya y diversos diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Desarrollo Rural, para dictamen.

20. Que adiciona los artículos 12 de la Ley General de Educación y 7bis de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, a cargo del diputado David Sánchez Isidoro, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

21. Que adiciona un artículo 113 Bis a la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Adriana Terrazas Porras, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Salud, para dictamen.

22. Que reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Gloria Hernández Madrid, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

23. Que adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Edith Anabel Alvarado Varela y diversos diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

24. Que reforma los artículos 114, 115, 216 y 421 Bis de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Beatriz Vélez Núñez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Salud, para dictamen.

25. Que expide la Ley General de Juventud y reforma el artículo 4o. de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, a cargo de la diputada Edith Anabel Alvarado Varela, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

26. Que reforma y deroga el artículo 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, a cargo del diputado Ricardo David García Portilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Transportes, para dictamen.

27. Que reforma los artículos 5o. y 7o. de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, a cargo de la diputada Beatriz Vélez Núñez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Salud, para dictamen.

28. Que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Otaniel García Navarro, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

29. Que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los dipu-

tados César Camacho Quiroz, Víctor Manuel Giorgana Jiménez y diversos diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

30. Que adiciona el artículo 13 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a cargo del diputado Rafael Yerena Zambrano, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Economía, para dictamen.

31. Que adiciona el artículo 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Armando Luna Canales, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Gobernación, para dictamen.

32. Que adiciona un artículo 95 Bis a la Ley del Seguro Social, a cargo de la diputada Ana Georgina Zapata Lucero, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Seguridad Social, para dictamen.

33. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, a cargo del diputado Ramón Bañales Arambula, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

34. Que reforma y adiciona el artículo 231 de la Ley Federal de Derechos, a cargo del diputado Miguel Ángel González Salum, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

35. Que adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada

Laura Nereida Plascencia Pacheco, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

36. Por el que se crea el Reconocimiento “Hermila Galindo Acosta” y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados, suscrita por diputados integrantes de diversos Grupos Parlamentarios.

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

37. Que reforma los artículos 19 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y 54 del Código Civil Federal, a cargo de la diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisiones Unidas de Derechos de la Niñez y de Justicia, para dictamen.

38. Que adiciona los artículos 10 Quáter, 10 Quintus y 10 Sextus a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a cargo de la diputada Gloria Himelda Félix Niebla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Justicia, para dictamen.

39. Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo de la diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

40. Que reforma y adiciona los artículos 11 y 40 de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, a cargo del diputado Antonio Tarek Abdala Saad, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

41. Que reforma los artículos 26, 27 y 28 de la Ley General para el Control del Tabaco, suscrita por los diputados Rosalina Mazari Espín y Jorge Carlos Ramírez Marín, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Salud, para dictamen.

42. Que adicionan los artículos 65 Bis 8; 65 Bis 9 y un párrafo segundo, recorriéndose los subsecuentes al artículo 92 Ter a la Ley Federal de Protección al Consumidor, suscrita por los Diputados Miguel Ángel Salim Alle y Jorge Enrique Dávila Flores, de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional.

Turno: Comisión de Economía, para dictamen.

Proposiciones con punto de acuerdo

1. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Secretaría de Salud del estado de Oaxaca y a la SHCP, a difundir la situación actual que guardan las construcciones de los hospitales generales en dicho estado, así como las ministraciones o transferencias realizadas al gobierno de dicha entidad, a cargo del diputado Jorge Tello López, del Grupo Parlamentario de Morena.

Turno: Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen.»

INICIATIVAS

LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO

«Iniciativa que adiciona el artículo 113 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, a cargo del diputado Christian Joaquín Sánchez Sánchez, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal Christian Joaquín Sánchez Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 60., numeral 1, fracción I; 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Dipu-

tados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 113 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En el marco de fenómenos como el crecimiento de las ciudades y los procesos de urbanización surgen problemas que afectan a las personas en su vida cotidiana causando distintos tipos de daños y perjuicios. Uno de estos problemas son los accidentes automovilísticos, esto es, percances en los que intervienen uno o más vehículos ocasionando daños materiales, lesiones y, en el peor de los casos, la muerte de personas.

Se calcula que en México circulan alrededor de 30 millones de vehículos entre particulares, camiones de pasajeros, de carga y motocicletas, lo que significa que el 27.3 por ciento de la población utiliza el automóvil particular para transportarse.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el año 2011 se registraron 387,185 accidentes de tránsito en las zonas urbanas y suburbanas; 390,411, en el 2012; 385,772, en el 2013 y 378,240, en el año 2014.ⁱ

En el 2015 ocurrieron 119,952 percances automovilísticos en las carreteras y autopistas del país, según datos de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS).ⁱⁱ

Así, nuestro país se ubica entre los primeros 10 países donde ocurre el mayor número accidentes de tránsito, según las estadísticas del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (Conapra).ⁱⁱⁱ

Sin duda alguna, la consecuencia más lamentable de los accidentes automovilísticos son las pérdidas humanas. Cada año mueren 24 mil personas por esta causa y resultan heridas 750 mil, de las cuales, más de 30 mil quedan con alguna discapacidad.

La tasa de letalidad por percances automovilísticos es de 37 muertos por cada mil accidentes, según el Conapra. De este modo, los accidentes viales se han posicionado como la primera causa de muerte en las personas de entre los 5 y 34 años de edad y representan la segunda causa de orfandad en el país.

De las personas que fallecen, el 58 por ciento se concentra en 10 entidades de la República: estado de México, Jalisco, Distrito Federal, Guanajuato, Michoacán, Puebla, Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Veracruz.

En términos económicos, el costo de los accidentes automovilísticos supera los 120 mil millones de pesos anuales, de acuerdo con datos de la Secretaría de Salud.

Si bien en los últimos años gracias a los programas de prevención de accidentes implementados por los diferentes órdenes de gobierno, se ha logrado disminuir el índice de accidentes, el volumen de estos y sus consecuencias para la vida y el patrimonio de las personas, nos obligan a perfeccionar constantemente el marco legal para ampliar la protección de los mexicanos ante este tipo de eventualidades inesperadas e indeseables.

De lo anterior, surge la importancia de los seguros automovilísticos, instrumentos financieros que tienen por objeto brindar coberturas ante riesgos como choques, robo total o parcial, lesiones a ocupantes y daños a terceros en su persona y en sus bienes.

Las ventajas de contar con un seguro de automóvil hablan por sí mismas. Tan solo en términos materiales, si una persona llegara a sufrir un accidente y no contara con un seguro, el promedio de gastos que tendría que pagar directamente de su bolsillo es de aproximadamente de 24,603 pesos.^{iv}

Cabe señalar que la ley obliga a los propietarios de automóviles a contratar un seguro de responsabilidad civil, sin embargo, en México solo 3 de cada 10 automóviles están asegurados.^v

En este orden de ideas, es de subrayarse que contar con un seguro automovilístico constituye a todas luces una decisión acertada, no solo porque se cumple con la ley, sino porque también implica ahorros en términos de tiempo y dinero al involucrarse en un accidente.

Una somera revisión respecto a los procedimientos que se siguen en casos de accidentes de tránsito hace evidentes las grandes ventajas de tener este tipo de coberturas.

En la Ciudad de México, entidad donde se registra la mayor cantidad de percances viales en todo el país, los agentes de tránsito deben seguir el siguiente procedimiento, según el artículo 58 del nuevo Reglamento de Tránsito.^{vi}

El agente o elemento de Seguridad Pública, les requerirá a los involucrados la licencia, tarjeta de circulación y **póliza de seguro**;

Si alguno de los conductores de los vehículos motorizados involucrados no contara con póliza de seguro de responsabilidad civil por daños a terceros vigente, se aplicará la sanción correspondiente, establecida en el artículo 46 de dicho Reglamento.

Marcará en el piso la posición final en la que quedaron los vehículos participantes para lo cual podrá utilizar cualquier medio que le permita fotografiar o grabar los vehículos involucrados de manera clara y fehaciente;

Indicará a los involucrados, que deberán mover sus vehículos a una zona segura con el fin de liberar el tránsito de las vías afectadas, siempre y cuando todos los vehículos estén en posibilidad de circular, caso contrario, se solicitará auxilio de una grúa para mover lo más pronto posible los vehículos;

Indicará a los involucrados que **deberán dar aviso a sus aseguradoras** para seguir las indicaciones que estos les hagan;

Con el fin de establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar llenará el formato de hechos de tránsito y registrará los indicios localizados en el lugar y cualquier otro dato que sea necesarios para determinar la responsabilidad de los que intervienen en el hecho de tránsito;

El agente o elemento de Seguridad Pública esperará a **verificar que las aseguradoras** acuerden la reparación de los daños;

En caso de **existir un acuerdo entre las aseguradoras**, el Agente llenará la boleta de hechos de tránsito en el que se señale la falta que causó el hecho de tránsito;

En caso de **no existir un convenio entre las aseguradoras**, el agente o elemento de Seguridad Pública mediará entre las partes a efecto de que lleguen a un acuerdo que garantice la reparación de los daños; y

Si las partes involucradas no lograrán llegar a un convenio, el Agente o Elemento de Seguridad Pública procederá a **remitir a los involucrados y sus vehículos ante el juez cívico**, a quien entregara copia del formato de hecho de tránsito

y todos los medios de prueba existentes a fin de facilitar el deslinde de responsabilidades.^{vii}

En principio, es de subrayarse que no contar con un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros tiene como consecuencia, en primer término, la imposición de una multa para el conductor que se accidenta.

Por si fuera poco, la pérdida de tiempo es mayor cuando no se llega a un acuerdo entre las partes, lo cual resulta más probable de ocurrir en caso de que no cuenten con seguro.

Por el contrario, cuando se tiene contratado un seguro de automóvil, el arreglo entre los ajustadores de las aseguradoras da paso a una solución más ágil de este tipo de conflicto entre particulares.

Contenido de la iniciativa

La presente iniciativa busca mejorar la protección con la que cuentan los contratantes de una póliza de seguro de automóvil de responsabilidad civil, específicamente, en aquellos percances en los que la otra parte no cuente con seguro ni tampoco con los recursos para pagar los daños.

En este caso, la intención es que la compañía aseguradora asuma los costos de la reparación del daño, para luego realizar el cobro correspondiente a la parte responsable.

De esta manera, el automovilista afectado que tuvo la previsión de contratar un seguro, no solo recibiría el pago correspondiente, sino que también se libraría de ser remitido al ministerio público, con la pérdida de tiempo que esto conlleva.

Con la ley vigente, la parte afectada que tuvo la previsión de contratar un seguro, corre el riesgo de tener que perder su tiempo en el ministerio público y no recibir la reparación del daño correspondiente, aún si la otra parte asume la responsabilidad del hecho de tránsito.

Con esta iniciativa no solo cubrimos esta deficiencia legal, sino que también promovemos la cultura de los seguros porque maximizamos los beneficios de contratar un seguro de automóvil. Asimismo, estaríamos contribuyendo al bienestar y la seguridad de la ciudadanía ante circunstancias no previstas e indeseables, pero que suceden en la vida cotidiana.

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

Decreto

Único. Se adiciona el artículo 113 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, para quedar de la siguiente manera:

Ley sobre el Contrato de Seguro

Artículo 113. Al ocurrir el siniestro, el asegurado tendrá la obligación de ejecutar todos los actos que tiendan a evitar o disminuir el daño. Si no hay peligro en la demora, pedirá instrucciones a la empresa aseguradora, debiendo atenderse a las que ella le indique.

Los gastos hechos por el asegurado que no sean manifiestamente improcedentes, se cubrirán por la empresa aseguradora, y si ésta da instrucciones anticipará dichos gastos.

Los seguros de responsabilidad civil del ramo de automóviles cubrirán la reparación del daño del asegurado en los casos en que la otra parte, habiendo asumido la responsabilidad del siniestro, no cuente con seguro, procurando evitar la remisión del vehículo y del asegurado afectado ante el ministerio público. La empresa posteriormente efectuará, por sus medios, el cobro correspondiente a la parte responsable, sin cargo alguno para el asegurado.

Transitorio

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

Notas:

i http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/transporte/accidentes.asp?s=est&c=13159&proy=atus_accidentes

ii http://cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=830068&folderNode=830052&folderNode1=810277

iii <http://www.jornada.unam.mx/2013/03/25/sociedad/041n1soc>

iv <http://www.forbes.com.mx/accidentes-cuestan-al-pais-150000-mdp-al-ano-amis/>

v <http://www.altonivel.com.mx/35987-seguro-obligatorio-para-carretera-a-quien-beneficia.html>

vi http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/0dfe0f2c2728da104e72f26974d2ad23.pdf

vii El subrayado es nuestro

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 8 de septiembre de 2016.— Diputado Christian Joaquín Sánchez Jiménez (rúbrica).»

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

LEY DE AVIACIÓN CIVIL

«Iniciativa que reforma el artículo 52 de la Ley de Aviación Civil, a cargo del diputado Francisco Saracho Navarro, del Grupo Parlamentario del PRI

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos, 6º, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el diputado Francisco Saracho Navarro, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LXIII Legislatura, pone a consideración de esta honorable soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el último párrafo del artículo 52 de la Ley de Aviación Civil, que se recorre para quedar como penúltimo, y se adiciona un párrafo, que quedará como último, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Debido a la globalización y a la gran dinámica con que se desarrolla toda clase de operaciones y actividades, no sólo a nivel nacional, sino internacional, es que resulta fundamental el papel que juegan los medios de transporte y comunicación, cuya eficiencia y puntualidad permitirá que tengan una mayor demanda para la prestación de sus servicios, además de incrementar el número de sus usuarios. Dicha eficiencia dará la pauta para que esa multiplicidad de operaciones globalizadoras a que nos referimos, puedan concluirse satisfactoriamente, y por ende, los beneficios que traigan consigo, puedan verse reflejados en las colectividades.

Por su propia naturaleza, en nuestros días y ya desde hace varias décadas, el transporte aéreo es el medio que mayor eficiencia y rapidez, muestra en los traslados que brinda a sus usuarios, reduciendo los tiempos de viaje, máxime si se trata de recorrer largas distancias entre el punto de partida y el destino final, razón suficiente que explica el incremento en la demanda que tienen las aerolíneas, por lo que ante tal circunstancia, dichas compañías han tenido que implementar diversas medidas para atender al gran número de usuarios con que cuentan, y de esa forma poder abordar a los vuelos, a la mayor cantidad de pasajeros posibles.

Así, la mayoría de las compañías aéreas tanto nacionales, como internacionales, han implementado el llamado *overbooking*, como aquella medida o práctica en la que se sobrevenden boletos de un vuelo por arriba de la capacidad de este, situación que obedece al alto índice de boletos que suelen no ser confirmados para realizar el viaje, abriéndose la posibilidad de que haya vuelos que se realicen con pocos pasajeros, lo cual es poco costoso para las propias aerolíneas, de ahí que se haya advertido la necesidad de reducir ese riesgo, y al mismo tiempo, convertirse en empresas altamente eficientes en beneficio de los usuarios.

En ese sentido, el *overbooking* es una práctica que comúnmente realizan las aerolíneas, la cual es tolerada por la legislación de la materia en nuestro país, al ser una forma de mantener la competitividad en el mercado, no solo a nivel nacional, sino también a nivel internacional, por lo que buscar inhibirla mediante una reforma legal resultaría perjudicial para las aerolíneas mexicanas.

La implementación de esta práctica, trae consigo diversos riesgos de tipo legal, ya que es común que se puedan llegar a afectar los derechos de los usuarios, quienes al adquirir un boleto para realizar un viaje, lo hacen bajo ciertas condiciones como lo es el horario de salida, sin embargo, ante la sobreventa de boletos puestos en venta puede generar controversias al impedirse el abordaje de pasajeros al vuelo, el retraso en la salida de los vuelos, o incluso la posibilidad de que el viaje sea cancelado, lo que es una situación de total responsabilidad de las compañías aéreas, surgiendo afectaciones de diversa índole a los usuarios, incluso de daños que no se pueden valorar de manera económica y que sí afectan los **sentimientos, afectos, decoro, honor, reputación, vida privada, o bien, en la consideración que de sí misma tienen los demás**, además de someter a los usuarios a condiciones de espera y de efectuar gastos que no tendrían realizarse, tales como hospedaje o alimentación mientras llegan a su destino, sin omitir, que se ha llegado a

romper el itinerario de los pasajeros que tienen que realizar una escala obligada en algún punto, a un horario determinado, para completar su viaje a un destino diverso.

Existen causas en las cuales las aerolíneas, no tienen responsabilidad alguna al evitar que los pasajeros aborden el vuelo que les corresponda, y por consecuencia, se genere el retraso en su salida, o incluso cancelarlo, como lo son aquellas causas de tipo meteorológico, de tipo político social, por seguridad nacional, o por motivos de salud pública, además de situaciones de carácter técnico como lo es la seguridad operacional aeroportuaria, sistemas de navegación, suministro de turbotina, entre otros.

A pesar de que la finalidad del *overbooking* es efficientar el servicio brindado por las aerolíneas, y simultáneamente a ello, generar una mayor competitividad en el mercado, también ha hecho que dichas compañías se coloquen en un mayor riesgo de crear controversias y sufrir pérdidas económicas por la afectación causada a los derechos de los usuarios y a su consecuente resarcimiento, debido a las deficiencias y reducción en la calidad de los servicios prestados, diluyendo la correspondencia que debe existir con el precio cobrado por este tipo de viajes, circunstancia que justifica plenamente su reclamo, desde una perspectiva jurídica.

De cualquier forma, salvo que ocurra alguna situación de causa de fuerza mayor, las aerolíneas son plenamente responsables ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, por las afectaciones ocasionadas a sus usuarios por el incumplimiento a las condiciones contratadas con estos, lo cual podemos visualizarlo en el artículo 92 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor¹, sin embargo, dicha disposición no ha sido capaz de darle certeza a los usuarios que han acudido a dicha instancia para tal efecto, y menos aún la Ley de Aviación Civil, cuyas disposiciones requieren mayor fuerza para regulación dicha problemática.

Ante tales circunstancias, podemos advertir que a pesar de que un usuario haya adquirido un boleto para viajar en avión, tal situación no le garantiza que pueda contar con un lugar para realizar el vuelo, toda vez que es la llamada tarjeta de embarque o pase de abordar, lo que en los hechos, permite que cualquier usuario pueda subir al avión, lo que explica la exigencia de las aerolíneas para que los usuarios acudan a sus mostradores, con una anticipación de hasta 1 o 2 horas, para obtener dicho pase de abordar, lo que equivale a una confirmación de vuelo.

Dichas condiciones a las que son expuestos los usuarios resultan ventajosas y leoninas contra sus derechos, ya que si bien es cierto, la legislación de la materia es tolerante con el *overbooking*, también es una realidad que quien debería asumir los riesgos de dicha medida, son las mismas aerolíneas y no los usuarios, quienes en los hechos no son auxiliados o asistidos por las aerolíneas, a pesar de estar ordenado legalmente, una vez que sus derechos se ven afectados por la implementación de este tipo de prácticas comerciales, quedando en un estado de indefensión y vulnerabilidad.

Lo anterior termina por agudizarse, cuando nos percatamos de que los usuarios desconocen sus propios derechos y que las aerolíneas no difunden los mecanismos para hacerlos valer, ni tampoco propician el mejoramiento de sus servicios, adoptando una postura pasiva y de conformidad que les permite manipular las sanciones establecidas en la Ley de Aviación Civil, mismas que no inhiben las deficiencias y abusos en que incurrir las aerolíneas al efectuar la sobreventa de boletos².

Ante esas circunstancias, es indispensable combatir la incertidumbre generada entre los usuarios, por el cumplimiento discrecional que las aerolíneas le dan a la ley de la materia, por lo que resulta importante proponer cambios a la ley para privilegiar la prestación de servicios de calidad, con estándares de máxima eficiencia y puntualidad, estableciendo exigencias y sanciones más severas para que las aerolíneas cumplan puntualmente con los servicios que le han sido contratados por los usuarios, y evitar de esa manera, afectaciones los derechos de estos.

Independientemente de que el artículo 52 de la Ley de Aviación Civil³ establezca tres opciones para poder reparar los daños ocasionados a un usuario que no haya podido abordar el avión, o que haya sufrido algún retraso en la salida, o cancelación de su vuelo por causas imputables a la misma aerolínea, es importante señalar que dichas medidas deben ser implementadas ante contingencias aisladas para reducir las afectaciones que se pudieran generar a los derechos de los usuarios, sin embargo, lo preocupante es que tales eventualidades suceden en forma recurrente y las aerolíneas no han hecho nada por corregir las fallas que presentan al brindar sus servicios, lo cual termina por reducir su calidad e incrementar los niveles de desconfianza de los usuarios hacia las aerolíneas.

Las afectaciones que pueden sufrir los usuarios en sus derechos, es probable que no alcancen a ser valuados econó-

micamente, ya que el sólo hecho de no poder llegar puntualmente a su destino, por causas imputables a las aerolíneas, puede generarles una afectación de tipo moral, por lo que a pesar de que se le brinde una asistencia integral y se le compense económicamente por el valor del boleto adquirido, ello no resarciría completamente el daño, razón por la que el verdadero espíritu de esta propuesta, es el de privilegiar e impulsar la mejora del servicio que brindan las aerolíneas, y que cuenten con estándares de máxima eficiencia y puntualidad, reduciendo el índice de contingencias que afectan su funcionamiento, lo que se logrará mediante el establecimiento de sanciones más severas para tales casos y medidas que permitan contribuir a ello, además de transparentar los mecanismos legales para hacer efectivas las compensaciones o indemnizaciones referidas en la ley.

La idea no es inhibir la implementación del *overbooking* por parte de las aerolíneas, puesto que es una forma de competir en el mercado nacional e internacional, sino es darle equilibrio a la operación de dicha práctica y al respecto a los derechos de los usuarios, con la intención de impulsar la maximización de la eficiencia y puntualidad de los servicios y sostenimiento de la calidad de ellos, y que de esa forma los usuarios que contratan o adquieren un boleto para un vuelo, no tengan riesgos de sufrir afectaciones a sus derechos, salvo por aquellas circunstancias en las que las contingencias sobrevengan por causas ajenas a las mismas aerolíneas; en caso de que existiera alguna contingencia imputable a la aerolínea, ésta asumiría totalmente la responsabilidad en el resarcimiento de los derechos de los usuarios.

Ante la Procuraduría Federal del Consumidor, los reclamos que recurrentemente se realizan por los usuarios, son por cancelaciones o retrasos en los vuelos, sin que haya una solución real al problema, lo cual se agudiza por la ausencia de información sobre los mecanismos de resarcimiento por dichos motivos, lo que demuestra la mala calidad de los servicios prestados por las aerolíneas.

Tal como se ha afirmado, en nuestro país el principal problema que presentan las aerolíneas al prestar sus servicios, es la impuntualidad con que lo hacen, por lo que la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes efectuó un estudio denominado *Índice de puntualidad*, para medir la forma en que las aerolíneas brindaron sus servicios durante 2015, desprendiéndose que las aerolíneas mexicanas como Viva Aerobús, Interjet y Aeroméxico, fueron las que más incurrieron

en llegadas o salidas fuera del horario establecido (todas las aerolíneas cuentan con un rango de 15 minutos de tolerancia, posteriores al horario programado), elevándose el índice de impuntualidad a 38 por ciento respecto de 2014; Viva Aerobús incurrió en impuntualidad en 46 por ciento de sus vuelos, Interjet con 40 por ciento y Aeroméxico con 37 por ciento, pudiéndose señalar que diariamente existe una gran cantidad de vuelos que operan fuera de los horarios y tolerancia establecidos⁴, tal como lo planteó la senadora Mariana Gómez del Campo en una proposición con punto de acuerdo que fue aprobada por la Comisión Permanente en el pasado receso legislativo⁵.

Como parte de un análisis de derecho comparado, siempre será importante conocer la experiencia que otros países han tenido al resolver circunstancias o problemáticas similares, y en ese sentido, el Reglamento número 261/2004 aprobado por el Parlamento Europeo, contiene disposiciones que fortalecieron la protección a los derechos de los usuarios, al establecer la obligación a las aerolíneas de compensar y asistir a estos, siempre que las causas que hayan provocado la negativa de abordar, la cancelación, o el retraso en la salida de los vuelos, sean imputables a la aerolínea, estableciendo la obligación de las aerolíneas de pagar indemnizaciones más rígidas y fuertes, cuando ello suceda, cuyo monto dependerá de la distancia que se vaya a recorrer durante el viaje. Además, la aerolínea debe dar la opción de elegir a los usuarios entre el reembolso del valor del boleto, o bien, tomar un vuelo distinto y continuar con su viaje, en forma adicional a la indemnización a que es acreedor⁶.

Dicha protección a los derechos de los usuarios, se ve coronada con la posibilidad de que los usuarios puedan exigir el pago de una indemnización por el daño moral que se les haya ocasionado por alguna de las contingencias antes mencionadas, siempre que ello sea imputable a la aerolínea, lo cual obedece a que las indemnizaciones que se deban pagar por motivo de estas eventualidades, son únicamente la sanción surgida por el incumplimiento derivado de una relación contractual existente entre el usuario y la aerolínea, sin embargo, las consecuencias o afectaciones de dicho incumplimiento pueden trascender al vínculo contractual original, por lo que se tendrían que contemplar y evaluar los daños y perjuicios que haya sufrido el usuario, con motivo de las omisiones de la aerolínea, lo cual es parte de lo que en el derecho civil se denomina como “responsabilidad subjetiva”.

Los alcances del modelo europeo son mayúsculos y favorables para los usuarios, creando una amplia burbuja de

protección a sus derechos, circunstancia que permite mejorar y brindarle altos estándares de eficiencia a dichos servicios, fomentando una mayor competitividad en el mercado, por lo que sus bondades son diversas, tanto en lo que hace a la protección de los derechos de los usuarios, como en lo comercial, lo cual es algo que debiera incorporarse en nuestra legislación y buscar mejorar el funcionamiento y relación entre los usuarios y las aerolíneas.

Por “responsabilidad subjetiva podemos comprender a aquellos daños que han sido causados por una conducta culpable, antijurídica y dañosa, que tiene como fuente el hecho ilícito y por soporte esa noción subjetiva de la culpa”⁷, de ese modo, es importante señalar que las aerolíneas serían responsables de este tipo de responsabilidad al incumplir en sus términos, los vínculos contractuales contraídos con sus usuarios⁸, y consecuentemente son susceptibles de generar un daño moral a estos, al cual podemos definirlo en términos del primer párrafo del artículo 1916 del Código Civil Federal, al establecer que es “la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien, en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas”.

Es importante señalar que la regulación del daño moral, así como la forma y términos para reclamarlo judicialmente, actualmente se encuentra establecida en el Código Civil Federal, tal como lo advertimos en el párrafo anterior, sin embargo, se propone incorporar en un último párrafo al artículo 52 de la Ley de Aviación Civil, la mención expresa de que las afectaciones provocadas por omisiones de las aerolíneas pueden ser generadoras de daño moral, lo que armonizaría la legislación en beneficio de los usuarios y vincularía a dichos ordenamientos legales.

El modelo que se sigue en Argentina para regular las operaciones comerciales de las aerolíneas, se encuentra en el inciso a) del artículo 12 de la Resolución 1532/1998 emitida por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, normatividad que protege bajo diferentes modalidades los derechos de los usuarios, y en las que se destaca que cuando ocurra este tipo de eventualidades, los pasajeros tendrán la posibilidad de elegir entre su inclusión en el próximo vuelo, reconstrucción del itinerario de vuelo, aunque fuera por otra ruta, asistencia y apoyo total en el pago de alimentación, hospedaje, comunicaciones, así como tam-

bién, si es el caso, quedar exentos en el pago de la cuota por exceso de equipaje, por lo que se observa una tendencia hacia una mayor protección de los derechos de los usuarios, en ese país sudamericano.

No obstante lo anterior, en la legislación de la materia, ni en aquella que salvaguarda los derechos del consumidor, han podido proteger cabalmente los derechos de los usuarios de la manera que lo hacen dichos modelos contra los infractores, por lo que incorporar las innovaciones referidas en la Ley de Aviación Civil, abonaría al ensanchamiento de los derechos de los usuarios, y por consecuencia, las aerolíneas se verían obligadas a mejorar sus servicios a través de la eficiencia y puntualidad requerida, repercutiendo positivamente en el mercado.

La finalidad de la presente propuesta, es darle una mayor protección a los derechos de los usuarios ante la sobreventa de boletaje, y al mismo tiempo impulsar la mejora, eficiencia y puntualidad de los servicios prestados por las aerolíneas mexicanas, propiciando que las causas que traen consigo la denegación de abordaje, el retraso en las salidas de los vuelos y las cancelaciones de estos, puedan verse reducidas en la medida de lo posible, por tales razones es que para tal efecto, se estima conveniente aumentar el porcentaje de la indemnización, que como sanción, las aerolíneas deben pagar a los usuarios afectados por la ineficiencia u omisiones en que hayan incurrido durante la prestación de sus servicios, así como también, darles la posibilidad a dichos usuarios para que dependiendo de la afectación que se les haya inferido por parte de la aerolínea, pudieran acudir ante la autoridad judicial para reclamar el resarcimiento por un daño moral ocasionado.

Por lo anteriormente expuesto, se propone ante esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el último párrafo del artículo 52 de la Ley de Aviación Civil, que se recorre para quedar como penúltimo, y se adiciona un párrafo, que quedara como último, para quedar como sigue:

“Artículo 52. ...

I. a III. ...

En los casos de las fracciones I y III anteriores, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una

indemnización al pasajero afectado que será del **cien por ciento** del precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.

Independientemente de la indemnización a que se refiere el párrafo anterior, los derechos de los pasajeros quedarán a salvo, para que los hagan valer judicialmente, si el daño ocasionado por la denegación de abordaje, retraso en la salida del vuelo o su cancelación, fuera de carácter moral, en términos de la legislación civil vigente.”

Transitorio

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

Notas:

1 Artículo 92 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor...”Los consumidores tendrán derecho a la bonificación o compensación cuando la prestación de un servicio sea deficiente, no se preste o proporcione por causas imputables al proveedor, o por los demás casos previstos por la ley.”

2 Ver en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/07/8/video-reclaman-pasajeros-aeromexico-por-cancelacion-de-vuelo>, consultado el 9 de julio de 2016.

3 “a) Obtener el reintegro del precio del boleto o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje; y el pago de una indemnización no inferior a 25 por ciento del precio del boleto o de la parte no realizada del viaje; b) Viajar en transporte sustituto en el primer vuelo disponible y recibir como mínimo y sin cargo alguno, los servicios de comunicación (telefónica o cablegráfica) al punto de destino; alimentos de conformidad con el tiempo de espera; alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se requiera pernocta y transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto, o bien, c) Viajar en la fecha posterior que a él convenga hacia el destino respecto del cual se denegó el embarque; y obtener el pago de una indemnización no inferior a 25 por ciento del precio del boleto o de la parte no realizada del viaje...”

4 Ver en <http://www.sct.gob.mx/transporte-y-medicina-preventiva/aeronautica-civil/estadisticas/estadisticas-de-calidad/>

5 Ver en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=cp&mn=4&id=62809>

6 Ver en http://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/direcciones_generales/aviacion_civil/pasajeros/embarque_de_pasajeros/default.htm

7 Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones civiles*, Oxford University Press, 4ª Edición, México, 1998, página 220.

8 Segundo párrafo del artículo 1916 del Código Civil Federal... "Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual..."

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de septiembre de 2016.— Diputado Francisco Saracho Navarro (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Transportes, para dictamen.

LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

«Iniciativa que reforma el artículo 139 de la Ley de la Industria Eléctrica, a cargo del diputado Efraín Arellano Núñez, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado Efraín Arellano Núñez, integrante del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que me confieren el artículo 71, fracción segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a la consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 139 de la Ley de la Industria Eléctrica, al tenor de lo siguiente

Exposición de Motivos

Una sociedad justa, moderna y equitativa, no puede concebirse sin un trato recíproco y de retribución a las entidades federativas que contribuyen al desarrollo de una industria, como lo es en este caso la industria eléctrica.

La electrificación es tarea permanente, hoy en día, se tienen pendientes por electrificar a 40 mil localidades, lo que representa a más de 2 millones de mexicanos. Para este propósito y para garantizar la electricidad en el país, se si-

guen consolidando diversas plantas de energía, sin que hasta el momento se haya considerado una compensación a las entidades que generan esos aportes.

El caso de mi tierra, Nayarit, es un ejemplo emblemático al ser sede de tres grandes presas: El Cajón, Yesca y Aguamilpa; sin embargo los precios de las tarifas eléctricas, que representan una proporción importante del gasto de las familias, son de las más elevadas.

Las entidades federativas son los territorios en donde se instalan plantas de energía eólicas, hidroeléctricas, termoelectricas, geo termoelectricas, carboelectricas, nucleoelctricas y otras fuentes de energía alterna; por ello el propósito de esta iniciativa es compensarlas a través de las tarifas eléctricas.

Es un hecho que debemos transitar a fuentes de energía renovables, sostenibles, limpias y alternativas, pero también resulta evidente, que debe haber reciprocidad con las entidades que generan esa energía; un nuevo federalismo democrático e incluyente, implica también el reconocimiento a la aportación de los estados, lo cual es necesario para fomentar políticas que impulsen el desarrollo regional.

La propuesta de modificación planteada, se puede apreciar en la siguiente tabla, donde la adición aparece con negritas:

Dice

Artículo 139. La CRE aplicará las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de las Tarifas Reguladas, las tarifas máximas de los suministradores de Último Recurso y las tarifas finales del Suministro Básico. La CRE publicará las memorias de cálculo usadas para determinar dichas tarifas y precios.

El Ejecutivo federal podrá determinar, mediante acuerdo, un mecanismo de fijación de tarifas distinto al de las tarifas finales a que se refiere el párrafo anterior para determinados grupos de Usuarios del Suministro Básico, en cuyo caso el cobro final hará transparente la tarifa final que hubiere determinado la CRE.

Debe decir

Artículo 139. La CRE aplicará las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de las Tarifas Reguladas, las tarifas máximas de los suministradores de Último

Recurso y las tarifas finales del Suministro Básico. La CRE publicará las memorias de cálculo usadas para determinar dichas tarifas y precios.

El Ejecutivo federal podrá determinar mediante acuerdo, **tomando en cuenta las aportaciones de las entidades federativas en la generación de energía eléctrica**, un mecanismo de fijación de tarifas distinto al de las tarifas finales a que se refiere el párrafo anterior para determinados grupos de Usuarios del Suministro Básico, en cuyo caso el cobro final hará transparente la tarifa final que hubiere determinado la CRE.

Por lo anteriormente expuesto y fundado someto a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto por el cual se reforma el segundo párrafo del artículo 139 de la Ley de la Industria Eléctrica

Artículo único: Se modifica el segundo párrafo del artículo 139, para quedar como sigue:

Artículo 139. El Ejecutivo federal podrá determinar mediante acuerdo, **tomando en cuenta las aportaciones de las entidades federativas en la generación de energía eléctrica**, un mecanismo de fijación de tarifas distinto al de las tarifas finales a que se refiere el párrafo anterior para determinados grupos de usuarios del suministro básico, en cuyo caso el cobro final hará transparente la tarifa final que hubiere determinado la CRE.

Artículo Transitorio

Único: El presente decreto entrará en vigor el primero de enero de 2017.

Resumen de la iniciativa

En el contexto de una nación creciente y demandante de energía, se deben buscar equilibrios que garanticen el desarrollo regional y la justa retribución a las entidades federativas que aportan a los procesos de generación de la misma.

Hasta ahora se han buscado tarifas especiales con visiones reduccionistas y sin sustento, el propósito de la presente iniciativa es transitar a un México incluyente, donde se reconozca la aportación de las entidades y se generen los incentivos que propicien el desarrollo.

Como representante popular de una de las entidades generadoras de energía eléctrica, he considerado oportuno someter a discusión y análisis de las comisiones respectivas, esta iniciativa que no busca dadas ni concesiones sin sustento en las tarifas eléctricas, pretende una reciprocidad y reconocimiento a las entidades, en el marco de un nuevo federalismo democrático.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de septiembre de 2016.—
Diputado Efraín Arellano Núñez (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Energía, para dictamen.

LEY DEL SEGURO SOCIAL

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 150 y 154 Bis a la Ley del Seguro Social, suscrita por el diputado César Alejandro Domínguez Domínguez e integrantes del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos, diputados federales de Chihuahua César Alejandro Domínguez Domínguez, Adriana Terrazas Porras, Georgina Zapata Lucero, Brenda Borunda Espinoza, Alex Le Baron González, Antonio Meléndez Ortega, Carlos Gerardo Hermosillo Arteaga y Fernando Uriarte Zazueta, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ponen a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 150 y 154 Bis de la Ley del Seguro Social, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. En México nuestros adultos mayores que han trabajado en la formalidad durante muchos años y que tienen derecho a recibir pensión por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se enfrentan con un obstáculo legal de la exigencia de, estando inactivos en una relación laboral pero con sus cotizaciones completas para recibir el beneficio, laborar un año más y reactivarse en el sistema de aportaciones al IMSS como trabajador. Existen un gran número de adultos mayores que tienen ya cubiertas las semanas cotizadas exigidas por la Ley del Seguro Social para acceder a una pensión de cesantía en edad avanzada y vejez, quie-

nes han denunciado que el IMSS les niega esta prestación, bajo el argumento de que deben volverse a emplear y cubrir un año más de cotizaciones.

II. Una pensión es el pago periódico, o renta vitalicia, que recibe una persona al cumplir los requisitos establecidos en la Ley del Seguro Social. Por otro lado, la cesantía en edad avanzada, según la invocada ley, se presenta cuando un asegurado queda privado de trabajos remunerados a partir de los 60 años de edad. Es la pensión, pues, un mecanismo financiero de previsión que permite a una persona obtener un ingreso y mantener un nivel de consumo posterior al retiro de la vida laboral; es decir, una garantía social fundamental que ayuda a las personas –que por razones de edad, reducción o pérdida de su capacidad laboral– a hacer posible un mínimo de existencia con dignidad en su retiro.

Esto nos lleva a pensar que no está siendo recompensado el gran esfuerzo de los trabajadores para acumular el número de años requeridos para acceder a una pensión y con esto tener la certeza de una edad adulta tranquila y en condiciones dignas.

III. Pero, seamos honestos, a los sesenta años encontrar un empleo formal, que permita la afiliación al régimen del seguro social, resulta por demás complejo; la capacidad y la aportación de la fuerza laboral que se encuentra en ese rango de edad se ve desplazada por la automatización de procesos, por jóvenes entre los 35 y 45 años; vivimos, no podemos negarlo, una discriminación laboral para nuestros adultos mayores, pero ese deberá ser tema de posterior iniciativa; pero sí podríamos pensar que la exigencia de la reafiliación de las personas en edad de pensionarse, es un acto discriminatorio, mediante una interpretación legal, para excluir del acceso a la pensión al mayor número de personas posible.

Es de destacar que en nuestro país el 80 por ciento de los adultos mayores en México viven en situación de pobreza, sólo dos de cada 10 están en condiciones de solventar sus gastos, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). El organismo advierte que la situación de este sector se puede agravar en el año 2050 cuando el 30 por ciento de la población tenga más de 60 años. Cifras del CONEVAL refieren que tres de cada 10 adultos mayores no cuentan con una pensión, esto significa 2.2 millones de mexicanos y las cifras crecen.

IV. La justicia social se entiende como aquel... “Contenido ideológico de una doctrina que tiende a lograr en las re-

laciones obrero-patronales y en el sistema económico actual, en general, un trato liberal a los hombres que trabajan y una consiguiente distribución de los bienes de acuerdo con un profundo sentido Humanitario” (Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, 1998, pág. 344)... En este amplio concepto las acciones que a partir de la reforma de 1997 ha venido llevando a cabo el IMSS carecen del principio elemental de dar a cada quien lo que en derecho le corresponde, toda vez que habiendo trabajado y aportado las cotizaciones exigidas por la ley, resulta que estas no tienen validez si estas inactivo laboralmente; y la pregunta obligada es ¿lo aportado dónde queda? Somos conscientes que este tema ha sido planteado en anteriores legislaturas, recibiendo como argumento de su negativa los costos financieros que debe asumir el IMSS, hay quienes hablan de 15 mil millones de pesos y los más extremistas señalan una cifra cercana a los 35 mil millones de pesos, volvemos a los cuestionamientos.. ¿A cuánto ascienden las aportaciones realizadas por quienes se encuentran en la hipótesis de no acceso a la pensión? ¿Los recursos aportados por los patrones y trabajadores no son suficientes para satisfacer la necesidad de los derechohabientes en esta situación?

Estamos en presencia de una acción que vulnera los derechos humanos de las personas, en un ineludible caso de injusticia social que lastima a quienes mediante un esfuerzo laboral, honesto, responsable y formal, aportaron recursos a la principal Institución de Seguridad Social de este País.

V. El sustento jurídico para el acceso al beneficio mencionado para los mayores de sesenta años encuentra su sustento en lo que señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al decir que:

“Para para otorgar la pensión por cesantía en edad avanzada se requiere que el asegurado: a).- Haya cumplido 60 años de edad; b) Se encuentre privado de trabajo remunerado; y, c) Tenga reconocidas un mínimo de 1250 cotizaciones semanales; sin que sea aplicable el Artículo 150 del mismo ordenamiento legal, ya que éste se encuentra dentro del capítulo V, del Seguro de Invalidez y Vida, y se refiere únicamente a pensiones en los seguros de invalidez y vida (contradicción de tesis 359/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Noveno, ambos en materia de Trabajo del Primer Circuito.- 12 de enero de 2011.- Mayoría de cuatro votos.- Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos.- Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretario: Luis Ávalos García).

De lo anterior, podemos advertir que el artículo 150 de la Ley del Seguro Social contempla únicamente a las pensiones de invalidez y vida. Por lo que, para el derecho a obtener una pensión por cesantía en edad avanzada respecto de un trabajador que antes de cumplir 60 años dejó de cotizar en el régimen obligatorio del IMSS, no es aplicable la conservación de derecho a la que refiere el artículo 150 de la Ley del Seguro Social.

Por otra parte, los criterios adoptados por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación no contemplan a los trabajadores que iniciaron su actividad laboral antes de las modificaciones a la Ley del Seguro Social de 1973 y que cuentan con el derecho a elegir entre el esquema que plantea la cotización de 500 semanas, o las modificaciones de la Ley del Seguro Social del 1997 que señala las mil 250 semanas cotizadas.

Resulta entonces absurdo además, el requisito de reafiliarse para las personas mayores de 60 años, dejando como única opción el régimen de cuenta individual que ofrece actualmente el artículo 150 de la invocada Ley, cuando estas personas, por el número de años cotizados y por la edad cumplida, tienen ya derecho a acceder a una pensión.

En este caso, se intenta resolver con esta iniciativa que el trabajador asegurado que haya cumplido el total de semanas cotizadas (ya sean 500 o mil 250, según sea aplicable) y que haya decidido separarse del trabajo dejando de cotizar al IMSS por las razones que éste tuviere, conserve su derecho a pensión por cesantía en edad avanzada, esperando únicamente cumplir la edad mínima requerida en la ley, ya sean al cien por ciento o en su equivalente respectivo, de acuerdo con el número de años cotizados y cumplidos.

Por tal motivo los suscritos diputados federales por el estado de Chihuahua sometemos a consideración del pleno de esta soberanía, para estudio y dictamen, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se modifica el artículo 150 y se adiciona el artículo 154 Bis, ambos a la Ley del Seguro Social, para quedar redactados de la siguiente manera:

Artículo 150. Los asegurados que dejen de pertenecer al régimen obligatorio conservarán y le serán reconocidos los derechos que tuvieran adquiridos a pensiones en el seguro de cesantía por edad avanzada indefinidamente, mientras

que para el seguro de invalidez y vida lo conservarán sólo por un periodo igual a la cuarta parte del tiempo cubierto por sus cotizaciones semanales, contando a partir de la fecha de su baja.

Artículo 154 Bis. Los asegurados a que se refiere el artículo anterior y que por cualquier circunstancia dejen de pertenecer al régimen obligatorio, conservarán y les serán reconocidos los derechos que tuvieran adquiridos por cesantía en edad avanzada, indefinidamente y sin necesidad de aportar cotizaciones adicionales, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, bajo el régimen que hayan optado por acogerse.

Transitorios

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

Segundo. La conservación y el reconocimiento de los derechos de los asegurados que sean acreedores a las pensiones otorgadas con fundamento en el título segundo, Capítulo V, Secciones Tercera y Cuarta, de la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973, se regirá por lo dispuesto en este decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Honorable Cámara de Diputados, a los 27 días del mes de septiembre de 2016.— Diputado César Alejandro Domínguez Domínguez (rúbrica).»

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

LEY AGRARIA

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 23, 26 y 30 de la Ley Agraria, a cargo de la diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la fracción I del artículo 6, y los artículos 77 y 78 del Reglamen-

to de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 23, 26 y 30 de la Ley Agraria, con base en los siguientes

Antecedentes

La Constitución de 1917 plasmó en el texto del artículo 27 el principal pilar de la legislación agraria en el país. La preservación de los recursos naturales, la tenencia de la tierra, el reparto agrario de la misma, así como todos los principios, lineamientos, normas secundarias creadas y reformadas en nuestro sistema jurídico en esta importante materia, hoy permiten que observemos las distintas épocas que han marcado el desarrollo económico, y social del campo mexicano.

Entre estas normas encontramos principalmente

- Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920;
- Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922;
- Ley de Dotación y Restitución de la Tierra y Agua, en 1927;
- Ley de Patrimonio Ejidal de 1927;
- Código Agrario del 22 de marzo de 1934; y
- Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 (crea la Secretaría de la Reforma Agraria).

Pese a que estos ordenamientos buscaron la repartición de la tierra y la constitución de un patrimonio que beneficiara a las colectividades agrarias, con la reforma del artículo 27 constitucional y de la Ley Agraria de 1992 se dio una reorientación institucional y dinamismo para abordar temas de gran relevancia, como el impulso del desarrollo rural, combate de la pobreza, marginación, así como los diversos desafíos que en materia agraria aún están pendientes en nuestro país, como los rubros de fronteras agrarias, derechos sociales, derechos colectivos y el tema de migración, este último objeto de la presente iniciativa.

En materia de migración, de acuerdo con información socioeconómica proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, establece que en el tercer trimestre de 2015, la tasa de emigración internacional

experimentada por México fue de 36.1 personas y la inmigración de 18.3 por cada 10 mil habitantes, mientras que el saldo neto migratorio representó una pérdida de población de 20.8 personas por cada 10 mil habitantes, teniendo como principal motivo del flujo migratorio, la búsqueda de oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida.

En el rubro de migración interna, el Consejo Nacional de Población estima que 19.7 millones de personas residen en una entidad federativa del país distinta de la que nacieron. El estado de México tiene el primer lugar, con 5.6 millones de personas.

La propia instancia establece que la Ciudad de México es la entidad que más migrantes arroja a los demás estados (26 por ciento), destacando que la movilidad laboral en las tres metrópolis más pobladas del país, el valle de México, Guadalajara y Monterrey, ha mostrado un aumento constante, que en cifras en 2010, en el Valle de México había 3.3 millones de trabajadores provenientes de otras regiones, en Guadalajara 477 mil y en Monterrey 610 mil, representando 42, 26 y 39 por ciento de la población total en cada metrópoli, respectivamente.

A consecuencia del fenómeno migratorio, las regiones rurales y principalmente las ejidales han experimentado una reducción poblacional significativa, de acuerdo con el Inegi en los últimos 10 años la población de las comunidades rurales ha disminuido en 25 por ciento. Como vía de ejemplo en Tamaulipas, de los cerca de 3 mil ejidos que tiene la entidad, un aproximado de 500 núcleos sólo tienen la mitad de su población total, y otros mil 500 más, actualmente están poblados por mujeres, niñas y adultos mayores, en virtud de que los hombres han migrado a otras entidades y a Estados Unidos.

Mientras, en Saltillo, Coahuila, el conteo más reciente elaborado por el Inegi estima que tiene una población total de 911 mil habitantes concentrada mayoritariamente en zonas urbanas, no obstante, cuenta con comunidades rurales y ejidales, entre ellas: Los Ángeles, El Capricho, Las Cotuchas, El Soldadito, La Gloria, El Progreso, La Pasta, La Palapa, La Betania y El Porvenir, cuya población por motivos de migración ha disminuido radicalmente.

Actualmente, a consecuencia de este importante fenómeno, una demanda y exigencia de miles de mexicanos titulares de derechos ejidales que han emigrado a otros estados y fuera del país, es el tema de la ausencia o falta de representación en sus ejidos. Se estima que la mayoría de los 13

millones de mexicanos que radican en Estados Unidos dejaron sus tierras ejidales a merced de familiares y vecinos, lo que al regresar a sus núcleos agrarios, con frecuencia suelen enfrentar múltiples disputas jurídicas, dificultades para rentarlas, heredarlas y en ocasiones hasta el grado de perder el único patrimonio agrario que dejaron al cruzar la frontera.

A partir de 2015, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, la Procuraduría Agraria, así como la Red Consular, los clubes y las organizaciones como la Federación de Nayaritas y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, han impulsado una estrategia para proteger los derechos de este sector de la población (jornadas para la protección de los derechos agrarios de los ejidatarios y comuneros migrantes) que radica en Estados Unidos con importantes resultados en materia de resoluciones jurídicas, así como solicitudes de migrantes que fueron atendidas en las 32 delegaciones de la Procuraduría Agraria. Acciones que por supuesto son plausibles.

No obstante, creemos conveniente seguir impulsando más acciones que permitan fortalecer los derechos de aquella población del país con derechos ejidales. Luego entonces, con la presente iniciativa se pretende solucionar la problemática actual de desventaja que se encuentran padeciendo los migrantes, especialmente, de aquellos que son titulares de derechos ejidales, a fin de garantizar desde la Ley Agraria una regulación normativa que permita dar representación a los ejidatarios en la toma de decisiones de la asamblea ejidal como órgano supremo del ejido, cuando por migración se encuentren ausentes.

Se propone a esta asamblea modificar diversas disposiciones de la Ley Agraria para que este mecanismo de representación corresponda en orden de preferencias principalmente a su “cónyuge”, concubina o concubinario, y en segunda instancia a una o uno de los hijos, una o uno de los parientes por consanguinidad hasta el segundo grado, de la siguiente forma:

Artículo Vigente	Propuesta de Modificación
<p>Artículo 23.- La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos:</p> <p>I. al III</p> <p>IV. Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos;</p> <p>V. al XV.</p>	<p>Artículo 23.- La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos:</p> <p>II. al III</p> <p>IV. Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes, mandatos, así como los otorgados en términos de los párrafos terceros de los artículos 26 y 30 respectivamente de esta ley;</p> <p>V. al XV.</p>
<p>Artículo 26.- Para la instalación válida de la asamblea, cuando ésta se reúna por virtud de primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios, salvo que en ella se traten los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23, en cuyo caso deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios.</p> <p>Cuando se reúna por virtud de segunda o ulterior convocatoria, la asamblea se celebrará válidamente cualquiera que sea el número de ejidatarios que concurran, salvo en el caso de la asamblea que conozca de los asuntos señalados en las</p>	<p>Artículo 26.-</p> <p>.....</p> <p>Cuando por causas de migración el ejidatario se encuentre ausente en las fechas convocadas para la asamblea, su representación recaerá con voz y voto, por su cónyuge, concubina o concubinario, una o uno de los hijos, una o uno de los parientes por</p>
<p>fracciones VII a XIV del artículo 23, la que quedará instalada únicamente cuando se reúna la mitad más uno de los ejidatarios.</p>	<p>consanguinidad hasta el segundo grado. En los casos de migración interna bastará carta poder del titular ante dos testigos. En el caso de migración externa el poder deberá otorgarse con el apoyo de las autoridades consulares.</p> <p>En cualquiera de ambos supuestos el poder de representación podrá ser modificado o cancelado a solicitud del titular.</p>
<p>Artículo 30.- Para la asistencia válida de un mandatario a una asamblea bastará una carta-poder debidamente suscrita por el titular ante dos testigos que sean ejidatarios o vecindados del mismo núcleo al que pertenece el mandante. En caso de que el ejidatario mandante no pueda firmar, imprimirá su huella digital en la carta y solicitará a un tercero que firme la misma y asiente el nombre de ambos.</p> <p>El mandatario sólo podrá representar a un ejidatario en la asamblea para la cual se le confirió el poder; debiendo quedar asentada en el acta de la asamblea, la participación del mandatario y el documento con el que se acreditó.</p> <p>En el caso de asambleas que se reúnan para tratar los asuntos señalados en las fracciones III, VII a XIV del artículo 23 de esta Ley, el ejidatario no podrá designar mandatario.</p>	<p>Artículo 30.-</p> <p>.....</p> <p>En el caso de asambleas que se reúnan para tratar los asuntos señalados en las fracciones III, VII a XIV del artículo 23 de esta Ley, el ejidatario no podrá designar mandatario. Salvo que se compruebe su ausencia por causas de migración a que se refiere el párrafo tercero del artículo 26 de esta ley.</p>

Por lo expuesto, presento a la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman la fracción IV del artículo 23, párrafo tercero del artículo 30, y adicionan los párrafos tercero y cuarto al artículo 26 la Ley Agraria.

Único. Se reforman la fracción IV del artículo 23 y el párrafo tercero del artículo 30, y se **adicionan** los párrafos tercero y cuarto al artículo 26 la Ley Agraria, para quedar como sigue:

Artículo 23.

I. a III. ...

IV. Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes, mandatos, **así como los otorgados en términos de los párrafos terceros de los artículos 26 y 30, respectivamente, de esta ley;**

V. a XV. ...

Artículo 26. ...

...

Cuando por causas de migración el ejidatario se encuentre ausente en las fechas convocadas para la asamblea, su representación recaerá con voz y voto, por su cónyuge, concubina o concubinario, una o uno de los hijos, una o uno de los parientes por consanguinidad hasta el segundo grado. En los casos de migración interna bastará carta poder del titular ante dos testigos. En el caso de migración externa, el poder deberá otorgarse con el apoyo de las autoridades consulares.

En cualquiera de ambos supuestos, el poder de representación podrá ser modificado o cancelado a solicitud del titular.

Artículo 30. ...

...

En el caso de asambleas que se reúnan para tratar los asuntos señalados en las fracciones III y VII a XIV del artículo 23 de esta ley, el ejidatario no podrá designar mandatario.

Salvo que se compruebe su ausencia por causas de migración a que se refiere el párrafo tercero del artículo 26 de esta ley.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2016.—
Diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Reforma Agraria, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Adriana Terrazas Porras, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, Adriana Terrazas Porras, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en 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; 76 numeral 1, fracción II; 77, numeral 1, 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 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El embarazo en adolescentes o embarazo precoz, es el embarazo de una mujer durante la adolescencia inicial o la pubertad, que comprende desde el comienzo de la edad fértil hasta el final de la adolescencia. La Organización Mundial de la Salud considera como adolescentes a las personas de 10 a 19 años; mientras que la Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, a quienes tienen entre los 12 años cumplidos a los 18 años incumplidos.

Hace algunos días, durante la inauguración del primer curso internacional de Salud Reproductiva de la Adolescente, el presidente del Colegio Mexicano de Especialistas en Ginecología y Obstetricia (Comego), señaló que en el país cada semana ocurren 118 nacimientos en madres de entre 10 y 14 años, y 7 mil 50 en adolescentes de 15 a 19 años. Esto debe entenderse ya como una alerta. Esta institución comentó que en 2014 se reportaron 372 mil 782 nacimientos en adolescentes, por lo cual la tasa de embarazo en ese sector fue de 77 por cada mil; mientras que en países como Suecia la tasa es de 6 embarazos por cada mil.

De igual manera la Comego menciona que una adolescente que se embaraza tiene cuatro veces más posibilidades de morir, entre las principales causas se encuentran: la eclampsia, la hemorragia o la sepsis. Es menester agregar que los estados con más gestaciones entre adolescentes a partir de los 10 años de vida son Coahuila, Chihuahua y Durango.

Si bien es cierto que la situación de los embarazos en adolescentes se ha abordado en diversas legislaturas, así como en la actual, a través de iniciativas de reforma a leyes reglamentarias de Salud; de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes; para declarar el día Nacional de la Prevención del Embarazo no Planificado en Adolescentes; o por medio de proposiciones con puntos de acuerdo, desafortunadamente el asunto ha sido afrontado más como un problema de salud que educativo-sociocultural, proponiéndose como solución el que se obsequien preservativos y se exhorte a diversas Secretarías de Estado o dependencias de gobierno a que instrumenten estrategias, fortalezcan políticas e implementen acciones dirigidas a prevenir y erradicar los embarazos en adolescentes mediante programas informativos del uso de métodos anticonceptivos, así como de prevención de enfermedades de transmisión sexual, con lo cual se cree de manera parca que con eso basta para erradicar los embarazos precoces.

Sin el interés de demeritar esos criterios porque son loables, debe considerarse que los embarazos en adolescentes deben ser atendidos con una visión de mayor fondo y largo alcance, consagrándose desde la Constitución la obligatoriedad que debe tener el Estado mexicano de contemplar en nuestro sistema educativo desde primaria, una asignatura en la que se impartan principios, valores y contenidos educativos sexuales que permita a los estudiantes tomar de manera informada y responsable decisiones correctas respecto a su vida sexual; lo cual además de ayudar a disminuir el riesgo reproductivo en niñas, evitará los embarazos en

adolescentes que en la gran mayoría de veces son no deseados, y a la par derivará en la prevención de enfermedades de transmisión sexual.

La intención de impartir educación sexual integral es con el propósito pleno de buscar empoderar y capacitar a los niños y adolescentes con los conocimientos, competencias y herramientas que ellos necesitan para tomar decisiones que determinan su salud y la plenitud de su sexualidad en el contexto de su desarrollo individual, relacional, emocional, familiar y físico y, del ejercicio de sus derechos fundamentales.

Cabe mencionar que la maternidad en las adolescentes trae problemas de índole biológico, psicológico y social, lo cual repercute en la calidad de vida de la madre y de su familia, con un riesgo latente para el niño.

El embarazo en la adolescencia en los últimos años ya se observa como una problemática social; entre las causas del embarazo precoz, que en general manejan los diversos estudios que al respecto se han hecho, se encuentran las siguientes:

- El matrimonio a edades tempranas y el rol de género que tradicionalmente se asigna a la mujer;
- La práctica de las relaciones sexuales de los jóvenes sin métodos anticonceptivos;
- La presión de los compañeros, que alientan a los adolescentes a tener relaciones sexuales;
- El consumo de bebidas alcohólicas y otras drogas, mismas que producen una reducción en la inhibición, que puede estimular la actividad sexual no deseada;
- Carecer de información y conocimientos suficientes sobre los métodos anticonceptivos, su correcta utilización y no tener un fácil acceso a su adquisición; y
- La falta de una educación sexual apropiada.

Ciertamente también actúan otras determinantes de carácter estructural como la pobreza, las inequidades sociales, las relaciones de subordinación de género y la violencia contra las mujeres.

Por otra parte resulta relevante mencionar que existen diversas consecuencias y efectos negativos con motivo de los

embarazos tempranos desde el contexto social; entre los aspectos adversos destacan:

- Las escasas oportunidades de proseguir con escolarización;
- Las dificultades para la inserción en el mercado de trabajo;
- Limitado desarrollo social y cultural; y
- Se pone en riesgo la formación de una familia y su propia estabilidad.

Como se puede observar, los embarazos adolescentes se han convertido en un problema que puede agravarse si no se atiende con estrategias y políticas públicas preventivas, toda vez que de acuerdo a las Proyecciones de Población 2010–2050 del Consejo Nacional de Población, CONAPO, en el año 2013 vivían en México 37.9 millones de jóvenes, de los cuales se estimó que 19.1 millones eran mujeres y 18.7 millones eran hombres; cabe mencionar que dicha cifra fue superior en 1.8 millones a la registrada por el Censo de Población y Vivienda 2010.

En general, las mujeres pertenecientes a este sector de población se ven más vulnerables con respecto a los hombres de este mismo segmento poblacional, toda vez que en términos porcentuales son principalmente afectadas por las condiciones de pobreza -moderada y extrema-, asimismo por la precariedad de ingresos y, por la cultura machista aún arraigada en algunas comunidades y/o regiones del país.

Es obligado comentar lamentablemente, que de acuerdo con expertos, los sexenios de 2000 a 2012, nuestro país tuvo severas regresiones en las políticas de población; esto, de la mano con la ausencia de políticas para la efectiva garantía de los derechos sexuales y reproductivos de la población, particularmente de mujeres adolescentes y niñas, situación que nos ha llevado a consecuencias muy notables y preocupantes para el país en su conjunto.

México se encuentra en estos momentos frente a un gran reto, por lo tanto debemos generar desde el Poder Legislativo acciones que permitan prevenir estos escenarios en la vida de las adolescentes y jóvenes mexicanas.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, anualmente alrededor de 16 millones de niñas de entre 15 y 19 años dan a luz –lo que representa aproximadamente

11 por ciento del total de nacidos en el mundo, y para reducir el número de embarazos precoces recomienda contar con leyes y actividades comunitarias que apoyen el establecimiento de una edad mínima para contraer matrimonio, así como un mejor acceso a la anticoncepción.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (Ensanut), estimó que en México residían 22 millones 804 mil 83 adolescentes; siendo dicha población el equivalente a 20.2 por ciento del total de los habitantes del país; de ese total 50.3 por ciento correspondió al género masculino y el 49.7 al femenino.

En consecuencia, entendemos que en México se vive una “epidemia de embarazos de adolescentes”; las últimas cifras refieren que anualmente se registran más de 400 mil bebés de madres menores de edad y la cifra no disminuye, lo que representa 20 por ciento del total de los nacimientos.

La fecundidad adolescente se ha venido relacionando sólo con sectores marginales, pero el fenómeno del embarazo precoz también se ha estado arraigando en los espacios urbanos, y aunque se han desplegado muchas campañas de información, aun así los jóvenes no se detienen a pensar si quieren ser padres de familia en dado momento, lo que ellos quieren es vivir y disfrutar el día a día.

Ahora bien, especialistas de la Universidad Nacional Autónoma de México identifican que el embarazo temprano puede tener como consecuencia el aumento de la feminización de la pobreza, no sólo en términos de ingreso, sino también en salud y educación, pues generalmente dejan los estudios, trayendo aparejado una gran dificultad para obtener un buen empleo en estas condiciones, lo que imposibilita el desarrollo económico de la que sería una nueva familia.

El Consejo Nacional de Población, Conapo, desde 2013 ha retomado una política para atender los embarazos precoces y las infecciones de transmisión sexual, pero aun así el número de gestaciones de jovencitas sigue en aumento.

El Banco Interamericano de Desarrollo, BID, ubica a México en los primeros lugares de embarazos adolescentes cuando se compara con naciones de igual nivel de desarrollo, por arriba de los ocurridos en Chile, Costa Rica, Uruguay y Perú. Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, México encabeza la lista de mayor índice de embarazos, con 64 por cada mil adolescentes.

La Organización Mundial de la Salud, OMS, ubica que todo embarazo en menores de 18 años se considera de alto riesgo, porque se pueden presentar dificultades al momento del parto, además de que el bebé puede estar bajo en peso y tener malformaciones, asimismo con el tiempo podría presentar alteraciones psicológicas, como menor desarrollo cognoscitivo e intelectual, y difícil desenvolvimiento social e inseguridad personal.

La mayoría de las relaciones sexuales en los adolescentes no son espontáneas; los jóvenes no tienen una buena comunicación con sus padres, así que la poca información que pueden tener sobre el tema viene de pláticas entre los amigos. Por ende, debemos procurar que nuestras niñas y adolescentes, gesten ideas y conocimientos en las aulas, mas no el que cambien los libros por las mamilas. Cabe agregar que en nuestro país la cuarta causa de deserción escolar entre los adolescente es el embarazo.

Cifras acordes al Subsistema de Información sobre Nacimientos (Sinac), conforme a los datos que proporciona la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, dependiente de la Secretaría de Salud, nos permiten entender que el embarazo en adolescentes representa un serio problema en nuestro país, al grado de que en 2014 hubo 374 mil 75 niños nacidos vivos de madres de entre los 10 y 19 años de edad. Las características sociodemográficas de las madres adolescentes en México son: 84 por ciento de las niñas que registraron un hijo nacido vivo, tenían máximo 14 años de edad; 35 por ciento con secundaria incompleta; 23 por ciento con primaria completa y 17 por ciento primaria incompleta.

Cabe referir que la tasa de fecundidad de las mujeres hablantes de una lengua indígena no mayores a los 19 años de edad es de 96.7 por ciento por cada mil mujeres; mientras que la tasa de las no indígenas es de 68 por ciento por cada mil mujeres.

Estadísticas de la UNICEF establecen que .06 por ciento de las niñas mexicanas de 12 años han tenido al menos un hijo, situación que las termina alejando de la escuela y empujando más a la desigualdad; es decir, las niñas y mujeres adolescentes se encuentran en una situación de vulnerabilidad si estas no cuentan con la orientación, apoyo e información suficiente para la toma de decisiones, sobre todo tratándose del ámbito de la iniciación de su vida sexual.

En México, el gobierno destina 928.8 millones de pesos para la compra de anticonceptivos, a fin de satisfacer las

necesidades y demanda de la población, aumentar la calidad de los servicios e incrementar la cobertura del programa; pero debe considerarse invertir más en educación preventiva que en preservativos.

Por lo expuesto y fundado, la suscrita somete a consideración de la honorable asamblea el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando un segundo párrafo para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

...

...

I. ...

II. ...

El sistema educativo contemplara desde primaria una asignatura en la que se impartirán principios, valores y contenidos de educación sexual integral.

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 4 de octubre de 2016.— Diputada Adriana Terrazas Porras (rúbrica).»

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

LEY DE FOMENTO PARA LA LECTURA Y EL LIBRO Y DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

«Iniciativa que reforma diversas disposiciones de las leyes de Fomento para la Lectura y el Libro, y General de Educación, a cargo del diputado Germán Escobar Manjarrez, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, diputado Germán Escobar Manjarrez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno, la presente iniciativa con proyecto que reforman los artículos 4, fracción V; artículo 8; artículo 10 fracción V; Artículo 11 fracciones II y IV; artículo 15 fracciones IV y XIV y se adiciona un párrafo al artículo 21; a la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro y a la Ley General de Educación, que reforma la Fracción III, Artículo 12.

Exposición de Motivos

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obliga al Estado garantizar la calidad de la educación con materiales y métodos propicios para los educandos, además de establecer el acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia.

Que procurando, de forma integral y armonizar con el sistema educativo nacional, con la finalidad de brindar y dar garantía de la inclusión social al conocimiento a las minorías que cada día son más; se procura en esta propuesta considerar como base uno de los objetivos de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en la que se establece la obligación de los poderes públicos federales y sus diversas instituciones considerar acciones y medidas de inclusión para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación, en el diseño e implementación de políticas públicas; la educación para la igualdad y la diversidad es una medida básica para la inclusión social, que el país requiere;

Que la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, señala, que la Secretaria de Educación Pública promoverá el derecho a la educación de las personas con discapacidad, para tales efectos, incluir la enseñanza

del Sistema de Escritura Braille y la Lengua de Señas Mexicana en la educación pública y privada; además del fomentando la producción y distribución de libros de texto gratuitos en Sistema de Escritura Braille, macrotipos y textos audibles que complementen los conocimientos de los alumnos con discapacidad;

Reiterando la necesidad de armonizar la Ley General de Educación con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, bajo la premisa de que la existencia de acuerdo al INEGI en el año 2015 una población 6.6 por ciento de la población total con discapacidades o de capacidades diferentes; además de que una de cada cuatro personas con capacidades diferentes no sabe leer ni escribir, por lo que nuestro modelo educativo debe de transitar a un sistema de enseñanza inclusiva, considerándose como un acto obligatorio y no de voluntad, que no sea una limitante en la educación;

Que el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, establece entre las acciones para la construcción de nuevas formas y espacios de atención educativa para la inclusión de las personas con discapacidad y con aptitudes sobresalientes en todos los niveles educativos. El esfuerzo deberá pasar por aspectos normativos, nuevos modelos educativos, materiales didácticos, formación de capacidades en maestros y apoyos a las escuelas, fundamentalmente.

Y que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, señala que se encaminaran estrategias que contemplen la diversidad cultural y lingüística, los requerimientos de la población con discapacidad y, en general, las barreras que impiden el acceso y la permanencia en la educación de las mujeres y de grupos vulnerables.

Lo que se pretende realizar con la siguiente iniciativa es armonizar la política pública en materia de educación, por un lado y por el otro lado contribuir en los objetivos establecidos en el Programa Sectorial de Educación, generando las oportunidades a los menos favorecidos, por lo que se propone adicionar Sistema de Escritura Braille, macrotipos y textos audibles, en la legislación educativa y de fomento para la lectura y el libro; lo que permitirá la inclusión educativa para el país; además de fomentar que las publicaciones de libros no solo sean escritos, sino electrónicos y audibles, lo que reducirá la brecha de la desigualdad a las personas con capacidades diferentes.

Que en el país existen 7,413 bibliotecas, en las que 100 aproximadamente cuentan con instalaciones o Salas para la lectura Braille para aquellos con discapacidad visual y exclusivamente 2 bibliotecas del país cuentan con una sala para personas con discapacidad auditiva, como es el caso de la sala de silentes en el Estado de Hidalgo y la sala de lengua de señas en la Ciudad de México, siendo la Lengua de Señas Mexicana patrimonio lingüístico de nuestro país; es un acierto, el pensar y procurar cubrir la necesidades de la cultura y la educación, con materiales adecuados para las personas que tienen alguna discapacidad, visual o auditiva dotarles de herramientas necesarias y adecuadas es quitar las barreras que les impide desarrollarse educativamente.

Por lo antes señalado, la propuesta de la iniciativa es que:

Se reforman los artículos 4, fracción V; artículo 8; artículo 10, fracción V; artículo 11, fracciones II y IV; artículo 15, fracciones IV y XIV, y se adiciona un párrafo al artículo 21 de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro; para quedar como sigue:

Artículo 4.- La presente Ley tiene por objeto:

I.

...

...

...

V. Hacer accesible el libro en texto y Sistema de Escritura Braille, macrotipos y textos audibles en igualdad de condiciones en todo el territorio nacional para aumentar su disponibilidad y acercarlo al lector;

...

Artículo 8.- Las autoridades responsables, de manera concurrente o separada, deberán de fomentar e impulsar la creación, edición, producción, difusión, en Sistema de Escritura Braille, macrotipos y textos audibles para venta y exportación del libro mexicano y de las coediciones mexicanas, en condiciones adecuadas de calidad, cantidad, precio y variedad, asegurando su presencia nacional e internacional.

Artículo 10.- Corresponde a la Secretaría de Educación Pública:

I.

...

...

...

V. Promover la producción de títulos en Sistemas de Escritura Braille, macrotipos y textos audibles, que enriquezcan la oferta disponible de libros, de géneros y temas variados, para su lectura y consulta en el Sistema Educativo Nacional, en colaboración con autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, la iniciativa privada, instituciones de educación superior e investigación y otros actores interesados;

...

Artículo 11.- Corresponde a la Secretaría de Cultura:

I.

II. Promover conjuntamente con la iniciativa privada acciones que estimulen la formación de lectores de materiales escritos y Sistemas de Escritura Braille, macrotipos y textos audibles;

...

IV. Garantizar la existencia de materiales escritos y Sistemas de Escritura Braille, macrotipos y textos audibles, que respondan a los distintos intereses de los usuarios de la red nacional de bibliotecas públicas y los programas dirigidos a fomentar la lectura en la población abierta, tales como salas de lectura;

...

Artículo 15.- El Consejo Nacional de Fomento para el Libro y la Lectura tendrá las siguientes funciones:

I.

...

...

IV. Proponer a las autoridades competentes la adopción de políticas o medidas jurídicas, fiscales y administrati-

vas que contribuyan a fomentar y fortalecer el mercado del libro, la lectura y la actividad editorial en general en libros de texto y Sistema de Escritura Braille, macrotipos y textos audibles;

...

...

...

...

XIV. Proponer incentivos para la creación, edición, producción, difusión, venta y exportación de libros en el Sistema de Escritura Braille, macrotipos y textos audibles en las diferentes lenguas del país, y apoyar la traducción a ellas de textos de literatura nacional y universal a las diferentes lenguas del país, y

...

Artículo 21.- En todo libro editado en México, deberán constar los siguientes datos: ...

Todo creador de obras escritas y que además lo haga en formato o Sistema de Escritura Braille, macrotipos y textos audibles, tendrá un beneficio fiscal preferente que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se reforman el artículo 12, fracción III; a la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

I.

...

III. Elaborar, mantener actualizados y editar, en formatos tradicionales y Sistema de Escritura Braille, macrotipos y textos audibles, para que sean accesibles, los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;

IV.

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo, a 4 de octubre de 2016.— Diputado Germán Escobar Manjarrez.»

Se remite a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen.

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

«Iniciativa que reforma el artículo 458 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo del diputado Ricardo Ramírez Nieto, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Ricardo Ramírez Nieto, diputado federal del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 458 del Código Nacional de Procedimientos Penales, adicionándole un tercer párrafo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Nuestra Carta Magna es la expresión máxima de racionalismo e institucionalización jurídica, portadora de valores, fines, objetivos, principios, derechos, obligaciones y reglas que una sociedad democrática, organizada y deliberativa debe buscar como ideal de convivencia pacífica y solución de conflictos.

Bajo esas premisas, el Estado Mexicano, y particularmente el Poder Legislativo Federal, como representante del pueblo en ejercicio de su soberanía, tiene la obligación de velar, entre otras, porque exista una verdadera justicia para los gobernados, creando los mecanismos necesarios para hacer efectivos y eficaces sus más elementales derechos, reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en los tratados internacionales.

les de los que el Estado Mexicano es parte, expidiendo nuevas leyes o modificando las existentes con el fin de respetar y preservar tales derechos, ya que a través de ello se fortalece el papel del Estado en la consagración y tutela de los derechos fundamentales y se respeta, preserva o recupera la dignidad humana y la paz social.

Sobretudo que, a partir de la Reforma Constitucional de fecha diez de junio de dos mil once, se modificó la denominación del Capítulo Primero, Título Primero y se adicionaron y modificaron entre otros, el artículo 1.º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer en gran medida la parte dogmática de nuestra Carta Magna, al incorporar a este nivel normativo el contenido de los Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano, sumado a ello, modificó la redacción de otros derechos para hacerlos coherentes con este nuevo estándar Constitucional, es decir, esta reforma amplió los derechos fundamentales y reforzó las obligaciones para las autoridades y puso a los derechos humanos en el centro de la Política del Estado Mexicano, la cual privilegia el respeto a los derechos humanos de las personas, ampliando y modernizando su espectro de protección, tanto que en su tercer párrafo, dispuso:

“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.”

Con esto se impuso la obligación para todas las autoridades de velar por el respeto y la preservación de los derechos humanos.

Ahora bien, en nuestro país, históricamente el proceso penal se ha caracterizado por el asfixiante y burocrático papeleo, que entorpece la espontaneidad y la libre valoración en algunos medios de prueba; el escaso o nulo contacto del juez con el inculcado, que delega con frecuencia esa tarea al secretario o incluso en el escribiente de la mesa; el desmesurado poder del Ministerio Público, que provisto del monopolio de la acción penal, determina de manera casi excesiva el curso de la Averiguación Previa o la Carpeta de Investigación, y en consecuencia el destino del imputado; el deficiente desempeño de los defensores públicos o llamados de “oficio”, que hacen difícil e ineficaz el acceso a

la justicia de las mayorías y privilegian a los que pueden pagar abogados eficaces; el casi nulo acceso de las víctimas al proceso, así como a la reparación del daño que procede de manera excepcional; los lentos procesos penales y el abuso de la prisión preventiva, con la consecuente saturación de los Centros Penitenciarios, y todo es en detrimento de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y de una tutela judicial efectiva.

Por esa razón, después de múltiples iniciativas y deliberaciones, en fecha dieciocho de junio de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Reforma procesal penal constitucional con el fin de crear un nuevo sistema de justicia penal”, cuyo objeto principal fue el de superar las deplorables condiciones que perviven en el proceso penal tradicional.

Esa reforma constitucional en materia procesal penal, consistente sustancialmente en modificaciones efectuadas a los artículos 16 a 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., como se expresó en los dictámenes legislativos, obedeció a la necesidad de establecer un nuevo sistema de procuración e impartición de justicia, en virtud de que la actual tiene serios problemas de diseño y operativos que lo hacen ineficiente e injusto, para ahora transitar de un proceso inquisitivo a un proceso penal acusatorio y predominantemente oral, con la finalidad de crear una nueva manera de hacer los juicios, una nueva manera de investigar y una nueva manera de defender a los imputados y que la víctima u ofendido haga efectivos sus derechos correspondientes, es decir, se trata de transitar de un proceso inquisitivo a un proceso penal acusatorio y predominantemente oral que se corresponda con el Estado democrático y garantista de nuestro tiempo, por esa razón, esa Reforma Constitucional insertó en la tendencia hacia un derecho penal democrático y garantista.

Entre los aciertos de esa reforma se pueden destacarse los siguientes puntos: *nuevo proceso acusatorio y oral; principios procesales modernos y democráticos; derechos del imputado mejor definidos; derechos del ofendido y de las víctimas acrecentados; incorporación de los jueces de control y de sentencia; mecanismos alternos para la solución de controversias; mejoramiento del sistema de defensoría pública; atenuación del monopolio de la acción penal del Ministerio Público, con criterios de oportunidad y acción privada.*

Por otro lado, existen también algunos riesgos evidentes: *el descenso del estándar probatorio para la orden de apre-*

hensión y en el ahora llamado auto de vinculación a proceso; los poderes todavía excesivos del Ministerio Público, sin haberse pronunciado sobre su tan necesaria autonomía; la ambigüedad respecto de la prisión preventiva y la desaparición de la libertad provisional bajo caución; la duración de los procesos penales que se mantiene dentro de los mismos parámetros; el régimen establecido para la delincuencia organizada, que de excepcional puede expandirse en el proceso penal.

Derivado de esa Reforma Constitucional en materia procesal penal, el cinco de marzo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Código Nacional de Procedimientos Penales, con el fin de materializar dicha Reforma Constitucional.

Sin embargo, del articulado que integra el Código Nacional de Procedimientos Penales, particularmente del relativo al **Libro Segundo, Título XII**, denominado “**Recursos**”, se advierte que el éxito o fracaso de los derechos del inculpado o de la víctima u ofendido en el proceso quedó supeditado a la capacidad, conocimientos y obligación de sus representantes procesales, y sólo por excepción y sólo tratándose del sentenciado, se estableció en el artículo 481, que el tribunal de alzada puede hacer valer y reparar de oficio las violaciones a los derechos fundamentales de éste, es decir, que depende exclusivamente de las partes formales, y no de la obligación constitucional de los juzgadores, de ejercer una tutela judicial efectiva, lo que significa que se dejó a las partes materiales del proceso (inculpado y víctima u ofendido), a la suerte de la capacidad y conocimientos sus representantes procesales, cuando que la obligación constitucional, sin distinción alguna, de la tutela judicial efectiva y del acceso a la justicia y, por ende, que exista una verdadera impartición de justicia, para que aquéllos vivan en justicia y con justicia, recae en los juzgadores, acorde con el imperativo que se contiene en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la obligación de toda autoridad, sobre todo de las jurisdiccionales sin excepción alguna, de velar por la preservación y el respeto de los derechos fundamentales de todo gobernado, entre ellos, los de legalidad, seguridad jurídica, de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva.

Esto se deriva porque, ese mandato Constitucional contiene a favor de los gobernados, los siguientes derechos fundamentales:

1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes;

2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional efectiva que ha solicitado;

3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y,

4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

Así que, ese mandato Constitucional al estar encaminado a asegurar la impartición de justicia de manera, entre otras, **completa e imparcial**, garantiza no sólo el derecho fundamental de acceso a la justicia, sino también el de una tutela judicial efectiva, por lo que las autoridades, de cualquier índole, y particularmente las que realizan actividades materialmente jurisdiccionales, se encuentran constreñidas a su acatamiento con el fin de que el gobernado viva en justicia y con justicia, y pueda, por consiguiente, existir una verdadera impartición de justicia, en pleno respeto y preservación de sus derechos fundamentales.

Por otro lado, cabe destacar que en el artículo 364, segunda parte, del Código Federal de Procedimientos Penales, se establece la obligación para el juzgador de alzada de suplir la deficiencia de los agravios a favor del procesado cuando sea este el recurrente, inclusive, cuando lo sea su defensor y se advierta que por torpeza no los hizo valer debidamente.

Por esa razón, esas disposiciones relativas al **Libro Segundo, Título XII**, denominado “**Recursos**”, que integran el Código Nacional de Procedimientos Penales, no son congruentes con los imperativos que se contienen en los ar-

títulos 1º y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni con la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho.

Esto porque, por una parte, como se dijo, se deja a las partes materiales del proceso (inculcado y víctima u ofendido), a la suerte de la capacidad y conocimientos sus representantes procesales, cuando que la obligación constitucional, sin distinción alguna, de la tutela judicial efectiva y del acceso a la justicia y, por ende, que exista una verdadera impartición de justicia, recae en los juzgadores, acorde con el imperativo que se contiene en el artículo 17 de la Constitución Federal, y por otra, porque si en el artículo 364, segunda parte, del Código Federal de Procedimientos Penales, se establece la obligación para el juzgador de alzada de suplir la deficiencia de los agravios a favor del procesado cuando sea este el recurrente, inclusive, cuando lo sea su defensor y se advierta que por torpeza no los hizo valer debidamente, y en el Código Nacional de Procedimientos Penales ya no es así, sino que sólo por excepción y sólo tratándose del sentenciado, se estableció en el artículo 481, que el tribunal de alzada puede hacer valer y reparar de oficio las violaciones a los derechos fundamentales de éste, entonces, ello transgrede el principio de progresividad que rige en materia de derechos humanos, acorde con el imperativo contenido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las circunstancias señaladas del Código Nacional de Procedimientos Penales permiten que los órganos jurisdiccionales, bajo esas directrices, eludan su obligación constitucional de impartir una justicia completa, a la vez que permite que siga persistiendo una justicia sólo de forma, ya que ante la deficiencia en el planteamiento de los agravios o deficiencias técnicas en la defensa de los derechos del inculcado, o de la víctima u ofendido, sólo bastará que el órgano jurisdiccional respectivo, declare la inoperancia de los mismos, y con ello hacer nugatorio el anhelo del gobernado de acceder a la justicia y obtener la impartición de una efectiva justicia.

Por esas razones, a fin de cumplir con los mandatos constitucionales establecidos en los artículos 1º y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con la reforma constitucional en materia procesal penal, y sobre todo ante la reciente instalación de los Tribunales Federales en el país que tramitarán los nuevos procesos acordes al nuevo sistema de justicia penal, y evitar que siga persistiendo una justicia matizada por tecnicismos le-

gales que les permita evadir su responsabilidad Constitucional de impartir una justicia completa y niegue a los gobernados el acceso a la justicia completa y a una tutela judicial efectiva, es urgente y necesario establecer en el Código Nacional de Procedimientos Penales la figura de la suplencia de la deficiencia de los agravios a favor del inculcado y de la víctima u ofendido, con el fin de garantizar una adecuada y efectiva impartición de justicia.

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

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 458 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para adicionarle un tercer párrafo, y quedar como sigue:

Texto Vigente	Texto Propuesto
TÍTULO XII RECURSOS	TÍTULO XII RECURSOS
CAPÍTULO I DISPOSICIONES COMUNES	CAPÍTULO I DISPOSICIONES COMUNES
Artículo 458. Agravio	Artículo 458. Agravio
Las partes sólo podrán impugnar las decisiones judiciales que pudieran causarles agravio, siempre que no hayan contribuido a provocarlo.	...
El recurso deberá sustentarse en la afectación que causa el acto impugnado, así como en los motivos que originaron ese agravio.	...
No tiene Correlativo	El órgano jurisdiccional correspondiente que conozca de los medios de impugnación establecidos en este Código, deberá suplir la deficiencia de los agravios atendiendo a la causa de pedir cuando se trate de recursos interpuestos por el inculcado o la víctima u ofendido, y con mayor razón lo hará, aun de oficio, cuando existan violaciones a sus derechos fundamentales.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, a cuatro de octubre de dos mil dieciséis.— Diputado Ricardo Ramírez Nieto (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ricardo Ramírez Nieto, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Ricardo Ramírez Nieto, diputado del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la denominación del capítulo V del título primero; se adiciona una sección tercera al capítulo V del título primero, recorriéndose en su orden el articulado subsecuente; y se deroga el segundo párrafo del artículo 13; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Históricamente el juicio de amparo se ha constituido como la institución jurídica de control de constitucionalidad más importante dentro de nuestro sistema jurídico. En la actualidad, es el medio para cuestionar la constitucionalidad y convencionalidad de la actuación de toda autoridad del estado. Es al mismo tiempo, el mecanismo más eficaz que tienen los gobernados para evitar o corregir los abusos o equivocaciones del poder público que lesiona o vulnera los derechos fundamentales de los mismos, reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

En ese sentido, el juicio de amparo o juicio de derechos fundamentales, tiene por objeto específico hacer real y eficaz la autolimitación del ejercicio de la autoridad por parte de los órganos del estado, y para ese fin es necesario proporcionar a la legislación que regula su trámite y resolución, así como a los juzgadores federales en materia de amparo, de instituciones procesales que hagan claro el procedimiento correspondiente y resuelvan la problemáti-

ca que se presente, para que de esa manera se garantice su eficiente y eficaz trámite y resolución.

Con fecha 6 de junio de 2011 se publicó una reforma importante a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que impactó directamente en la administración e impartición de la justicia federal al reformarse los artículos 94, 103, 104, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esa reforma concierne fundamentalmente al juicio de amparo, institución protectora de los derechos fundamentales por excelencia, el cual se vio robustecido al ampliarse la procedencia del amparo respecto de cualquier norma general, al preverse su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; con la introducción de figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo; la adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades; la declaratoria general de inconstitucionalidad, cuyos alcances y condiciones se determinarían en la ley reglamentaria; la creación de los plenos de circuito; y una nueva forma de integrar jurisprudencia por sustitución, entre otras.

Con motivo de esa reforma constitucional, con fecha dos de abril de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, es decir, el tres de abril de ese mismo año.

La Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integró por cinco títulos, el título primero, denominado Reglas Generales, se integra por once capítulos; el título segundo denominado De los procedimientos de amparo, se integra por dos capítulos (capítulo I el amparo indirecto; el capítulo II el amparo directo); el título tercero se denomina Cumplimiento y Ejecución, se integra por siete capítulos; el título cuarto denominado Jurisprudencia y Declaración General de Inconstitucionalidad, se integra por seis capítulos; y el título quinto al que se denominó Medidas Disciplinarias y de Apremio, Responsabilidad, Sanciones y Delitos, se integra por tres capítulos.

Sin embargo, en la nueva Ley de Amparo, no se incluyó ni se previó en ninguno de sus títulos ni capítulos lo referente a la figura jurídica procesal de la acumulación de juicios

de amparo o de recursos de la misma índole, ya que el legislador fue omiso a ese respecto.

Omisión legislativa que ha venido a crear una problemática en los tribunales del Poder Judicial de la Federación al no tener un sustento legal que les permita realizar la acumulación de juicios de amparo o recursos conexos, ya que ante la ausencia de normas que regulen esa institución procesal los juicios de amparo y los recursos que la ley de la materia prevé, los han venido tramitando por separado como juicios o recursos autónomos e independientes aun cuando sean conexos, con el riesgo de emitir sentencias contradictorias, muchas de las veces ante el desconocimiento de la existencia de otro u otros juicios tramitados ante otros órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, sobre todo que, por una parte, de conformidad con el sistema de turno de asuntos de las oficialías de partes común a los órganos jurisdiccionales de amparo, las demandas de amparo y los recursos respectivos llegan a turnarse a distintos tribunales de amparo, en razón de que en la actualidad el referido sistema de turnos no regula lo concerniente a asuntos relacionados, y por otra, porque aun cuando se remitan a un mismo órgano jurisdiccional, tratándose del juicio de amparo indirecto, no puede señalarse la misma hora para la celebración de la audiencia constitucional en dos o más juicios de amparo conexos o que tengan estrecha vinculación, porque el juzgador no puede estar en dos audiencias al mismo tiempo, y tratándose de juicios de amparo directo conexos o vinculados, así como de recursos, se corre el riesgo de que se turnen a tribunales del Poder Judicial de la Federación distintos, o a distintos ponentes de un mismo tribunal, con las consecuencias que ello implica.

Por esa razón, es urgente y necesaria la inclusión de esa institución jurídica de la acumulación, por formar parte del procedimiento del juicio de amparo, en respeto irrestricto a las formalidades esenciales del procedimiento y con el fin de garantizar una adecuada y eficaz impartición de justicia.

Esto porque, los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conforman el derecho fundamental de acceso a una justicia efectiva, que según la Suprema Corte de Justicia de la Nación está integrado, a su vez por tres derechos; el primero, el acceso a la jurisdicción, como facultad de acudir a los órganos jurisdiccionales para hacer prevalecer sus derechos. El segundo, el derecho a un debido proceso que se identifica con las formalidades esenciales del procedimiento que permiten a los gobernados ejercer sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente, es

decir, la notificación del inicio del procedimiento; la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; la conclusión de la secuela con una sentencia y el acceso a los recursos para combatir las determinaciones jurisdiccionales. El tercero, el derecho a ejecutar la sentencia definitiva, identificado con la eficacia jurídica y práctica de las resoluciones.

El juicio de amparo, al igual que cualquier otro procedimiento judicial, debe ser respetuoso de aquellos principios fundamentales, máxime que es el mecanismo *had hoc* para defender aquellos derechos fundamentales, de modo que la Ley de Amparo, debe soportar cualquier escrutinio de constitucionalidad u omisión legislativa, pues resultaría incongruente que la norma que rige el sistema de defensa de la constitución fuere inconstitucional; Sin embargo, la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no incluyó la institución de la acumulación y una figura conexa conocida como asuntos relacionados que opera de manera similar para aquellos negocios que no admiten la acumulación pero que por los temas o la materia que abordan resulta indispensable se resuelvan en una misma sesión.

La acumulación tiene un doble fundamento, uno práctico y otro jurídico, por una parte, se sustenta en el principio de economía procesal, en tanto facilita que en un juicio se resuelvan todos los temas relacionados con respecto de todos los sujetos involucrados; por otra –tal vez más importante– persigue evitar la concurrencia de fallos contradictorios o que se resuelvan cuestiones que son presupuesto de otras, originando a la posterioridad, la existencia de la cosa juzgada que incide en temas que impiden el análisis de otras cuestiones planteadas posteriormente, tornando insoluble la contienda, violentándose el derecho fundamental de acceso a una justicia pronta expedita y completa.

Cabe destacar que, conforme a la Ley de Amparo abrogada, la acumulación procedía en términos del artículo 57 cuando:

I. Existían juicios de amparo indirecto promovidos por el mismo quejoso, contra el mismo acto reclamado, concurrieran diversas autoridades responsables y las violaciones constitucionales que se propusieran fueran igualmente distintas.

II. Cuando se trataba de juicios promovidos contra las mismas autoridades, por el mismo acto reclamado pero por diversos los quejosos.

Esto es, en el primer caso se contemplaba una acumulación subjetiva con respecto a lo que equivaldría a la parte demandada, es decir, la autoridad responsable, ello ocurría cuando un mismo sujeto incoaba varios juicios de garantías; uno contra un acto derivado de una autoridad ordenadora y otro contra el mismo acto pero con respecto a la ejecutora o ejecutoras, o bien, cuando se proponía el amparo contra una ley, otro para combatir el acto de aplicación de esa norma, y uno diverso para impugnar los actos de ejecución.

El segundo supuesto se actualizaba cuando varios sujetos en juicios diversos reclamaban un mismo acto de la misma autoridad. Podía también suscitarse una combinación de los supuestos en cita, donde varios gobernados reclamaban el mismo acto y sus consecuencias de diversas autoridades.

La hipótesis prevista en el artículo 65 contemplaba supuestos asimilables a una acumulación verificados en asuntos diversos al amparo indirecto, y operaba solamente con respecto a amparos directos, revisiones, revisiones fiscales, recursos de queja o reclamaciones.

Tales figuras jurídicas resultan de suma importancia y utilidad, ya que evitaban, por una parte, que se dictaran resoluciones contradictorias; por otra, que los juicios y recursos fueren resueltos por órganos jurisdiccionales diversos, donde además de eventuales resoluciones contradictorias, podía concurrir la aplicación de criterios distintos para asuntos similares, todo ello en detrimento de los derechos de los gobernados y de la propia impartición de justicia, en razón de que excluían la posibilidad de que se promovieran diversos juicios de amparo contra las mismas autoridades y los mismos actos reclamados en diversas partes del país, aprovechando la eficacia temporal de la suspensión e incluso alcanzando la protección federal cuando esta ya les había sido negada (ante la omisión de las responsables de comunicar a los jueces federales de la existencia de juicios de amparo previos).

Así, resulta evidente que la nueva Ley de Amparo adolece de una grave omisión, pues no prevé la herramienta jurídica para evitar los vicios que excluían la acumulación y la figura de asuntos relacionados, de modo que, ahora es factible y se corre el riesgo de que se pronuncien, sentencias contradictorias con respecto a un mismo acto reclamado, criterios diversos para asuntos similares, según conozca uno u otro órgano de control constitucional y la proliferación de juicios de amparo, promovidos por sujetos improbos para aprovechar los beneficios temporales que brinda la suspensión; por ello resulta palpable y obvia la contra-

dicción de la Ley de Amparo con las disposiciones constitucionales, en tanto que, por esa omisión legislativa, por un lado, se permite la ineficacia de las sentencias de amparo, cuando estas son contradictorias y, por otro, se fomenta la inseguridad jurídica en tanto se impide la aplicación de criterios similares para asuntos similares. Además de que se habilita a litigantes desleales a alcanzar fines ilícitos a través de un procedimiento lícito; es decir, se facilita la promoción de reiterados juicios de amparo, que si bien a la postre se sobreseerán, pero permiten favorecerse de los efectos de la suspensión, lo que en realidad constituye lo que la doctrina denomina “fraude a la ley”.

Tan es necesario y urgente reformar en ese aspecto la Ley de Amparo que el Consejo de la Judicatura Federal ha tratado de solucionar la deficiencia legislativa a través de una figura administrativa prevista en la actual ley de la materia denominada concentración de asuntos, establecido en el artículo 13 de dicho ordenamiento legal, cuyo alcance fue ampliado a través del Acuerdo General 20/2013 del pleno del Consejo de la Judicatura federal, del que se advierte que prácticamente se reiteraron las disposiciones de los artículos 57 y 65 de la anterior Ley de Amparo; mecanismo que no resulta jurídicamente correcto, pues para ello debe acudir al Consejo de la Judicatura Federal para solicitar la concentración, cuando que la herramienta jurídica respectiva debe estar prevista en la Ley de Amparo y en manos de los jueces y magistrados para su aplicación, por ser precisamente en el curso del procedimiento constitucional cuando se requiere de su utilización; y no por autorización de un órgano administrativo, ya que ello implicaría el ejercicio de facultades jurisdiccionales dentro de un procedimiento jurisdiccional constitucional cuya tramitación y aplicación corresponde a los jueces y magistrados respectivos.

En razón de lo expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma la denominación del capítulo V del título primero; se adiciona una sección tercera al capítulo V del título primero, recorriéndose en su orden el artículo subsecuente; y se deroga el segundo párrafo del artículo 13; todos de la Ley de Amparo, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Texto Vigente	Texto Propuesto
CAPÍTULO V Competencia	CAPÍTULO V De la Competencia y de la Acumulación
Sección Primera Reglas de Competencia	Sección Primera Reglas de Competencia
Artículo 33 al 40...	Artículo 33 al 40...
Sección Segunda Conflictos Competenciales	Sección Segunda Conflictos Competenciales
Artículo 41 al 50...	Artículo 41 al 50...
No tiene Correlativo	Sección Tercera Reglas de la acumulación
	Artículo 51.- En los juicios de amparo que se encuentren en tramitación ante los jueces de Distrito, o en su caso, ante los Tribunales Unitarios de Circuito, podrá decretarse la acumulación a instancia de parte o de oficio en los casos siguientes: I.- Cuando se trate de juicios promovidos por el mismo quejoso, por el mismo acto reclamado aunque las violaciones constitucionales sean distintas, siendo diversas las autoridades responsables. II.- Cuando se trate de juicios promovidos contra las mismas autoridades, por el mismo acto reclamado siendo diversos los quejosos, ya sea que éstos hayan intervenido en el negocio o controversia que motivó el amparo, o que sean extraños a los mismos.

No tiene Correlativo	Artículo 52.- Para conocer de la acumulación, así como de los juicios acumulados, es competente el juez de Distrito, o en su caso, el Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito que hubiere prevenido, y el juicio más reciente se acumulará al más antiguo. Cualquier caso de duda o contienda sobre lo establecido en el párrafo anterior se decidirá por el Tribunal Colegiado de Circuito dentro de cuya jurisdicción resida el juez de Distrito, o en su caso, el Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito que previno.
	Artículo 53.- Si en un mismo juzgado de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito se siguen los juicios cuya acumulación se pide, el juez de Distrito, o en su caso, el Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito, dispondrá que se haga relación de ellos en una audiencia en la que se oirán los alegatos que produjeren las partes y se dictará la resolución que proceda, contra la cual no se admitirá recurso alguno. Artículo 54.- Si los juicios se siguen en juzgados de Distrito o en su caso, ante Tribunales Unitarios de Circuito, diferentes, promovida la acumulación ante uno de ellos, respectivamente, se citará a una audiencia en la que se oirán los alegatos que produjeren las partes y se dictará la resolución que corresponda. Si el juez o magistrado estima procedente la acumulación, reclamará los autos por medio de oficio, con inserción de las constancias que sean bastantes para dar a conocer la causa de la resolución. El juez, o en su caso, el Magistrado, a quien se dirija el oficio lo hará conocer a las partes que ante él

No tiene Correlativo	litiguen, para que expongan lo que a su derecho convenga en una audiencia en la que aquél resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la acumulación. Artículo 55.- Si se estima procedente la acumulación, se remitirán los autos al juez, o en su caso, al magistrado requirente con emplazamiento de las partes. Si se estima que no procede la acumulación, se comunicará sin demora al juez, o en su caso, al magistrado requirente, y remitirán los autos de sus respectivos juicios, al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro de cuya jurisdicción resida el juez de Distrito o Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito que previno. Recibidos los autos, con el pedimento del Ministerio Público Federal y los alegatos escritos que puedan presentar las partes, resolverá el Tribunal Colegiado de Circuito dentro del término de ocho días, si procede o no la acumulación y, además, qué juez, o en su caso, qué magistrado debe conocer de los amparos acumulados. Cuando la acumulación de juicios que se siguen en diferentes juzgados de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito haya sido promovida por alguna de las partes y resulte improcedente, se impondrá a ésta una multa de treinta a ciento ochenta días de salario. Artículo 56.- Desde que se pida la acumulación hasta que se resuelva, se suspenderá todo procedimiento en los juicios de que se trate, hecha excepción de los incidentes de suspensión. Artículo 57.- Resuelta la acumulación, los amparos
	acumulados deberán decidirse en una sola audiencia teniéndose en cuenta todas las constancias de aquéllos. Los autos dictados en los incidentes de suspensión relativos a los juicios acumulados se mantendrán en vigor hasta que se resuelva lo principal en definitiva, salvo el caso de que hubieren de reformarse por causa superveniente. Artículo 58.- Por regla general no son acumulables los juicios de amparo que se tramiten ante un tribunal Colegiado de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea en revisión o como amparos directos, ni los recursos que la Ley de Amparo establece; pero cuando alguna de las Salas o el Tribunal mencionado encuentren que un amparo o recurso que hayan de resolver tiene con otro o con otros de la jurisdicción de la propia Sala o del mismo Tribunal, una conexión tal que haga necesario o conveniente que todos ellos se vean simultáneamente o deban ser acumulados, a moción de alguno de los Ministros que la integran o de alguno de los Magistrados del Tribunal Colegiado de Circuito respectivo, podrá ordenarse, así por auto de presidencia, debiendo notificarse la determinación respectiva a las partes para su conocimiento, pudiendo acordar también que sea un Ministro o Magistrado, según se trate, quien dé cuenta con ellos. Además de lo dispuesto en el párrafo anterior, los amparos en revisión por inconstitucionalidad de una ley o de un reglamento, podrán acumularse para el efecto de su resolución en una sola sentencia, cuando a juicio del tribunal haya similitud en los agravios expresados contra los fallos de los jueces de

No tiene Correlativo	
-----------------------------	--

<p>CAPÍTULO II Capacidad y Personería</p> <p>Artículo 13. Cuando la demanda se promueva por dos o más quejosos con un interés común, deberán designar entre ellos un representante, en su defecto, lo hará el órgano jurisdiccional en su primer auto sin perjuicio de que la parte respectiva lo substituya por otro. Los terceros interesados podrán también nombrar representante común.</p> <p>Quando dos o más quejosos reclamen y aduzcan sobre un mismo acto u omisión ser titulares de un interés legítimo, o bien en ese mismo carácter reclamen actos u omisiones distintos pero con perjuicios análogos, provenientes de la misma autoridad, y se tramiten en órganos jurisdiccionales distintos, cualquiera de las partes podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que determine la concentración de todos los procedimientos ante un mismo órgano del Poder Judicial de la Federación, según corresponda. Recibida la solicitud, el Consejo de la Judicatura Federal, en atención al interés social y al orden público, resolverá lo conducente y dictará las providencias que resulten necesarias.</p>	<p>Distrito o de los Tribunales Unitarios de Circuito.</p> <p>CAPÍTULO II Capacidad y Personería</p> <p>Artículo 13. Cuando la demanda se promueva por dos o más quejosos con un interés común, deberán designar entre ellos un representante, en su defecto, lo hará el órgano jurisdiccional en su primer auto sin perjuicio de que la parte respectiva lo substituya por otro. Los terceros interesados podrán también nombrar representante común.</p> <p>Se Deroga...</p>
--	--

Transitorios

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

Segundo. Se derogan las disposiciones que contravengan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 octubre de 2016.— Diputado Ricardo Ramírez Nieto (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Justicia, para dictamen.

LEY DEL SEGURO SOCIAL

«Iniciativa que adiciona el artículo 15 de la Ley del Seguro Social, a cargo del diputado Yericó Abramo Masso, del Grupo Parlamentario del PRI

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, el suscrito, Yericó Abramo Masso, diputado federal de la LXIII Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del

Partido Revolucionario Institucional, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo a la fracción VI del artículo 15 de la Ley del Seguro Social, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La situación de la seguridad social en los trabajadores y patrones en el sector de la construcción es un tema que incluye a tres diferentes personas en la sociedad: el obrero, el patrón y el Instituto Mexicano de Seguridad Social. Es importante fijar quiénes son las personas a las que estamos haciendo alusión:

- Según la Ley Federal del Trabajo el **trabajador** es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado (artículo 8°).
- El **patrón** es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores (Ley Federal del Trabajo, artículo 10°).
- El **Instituto Mexicano del Seguro Social** es un organismo público, descentralizado, autónomo fiscal y financieramente, y orientado a la protección de la mayor parte de la población económicamente activa, a partir de la participación tripartita de patrones, trabajadores y Estado.

Nuestro ordenamiento jurídico le brinda una protección al trabajador en general otorgándole desde el artículo 123 constitucional en su apartado A, entre otros derechos, la seguridad social, entendida ésta por la Organización Internacional del Trabajo como la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.¹

Es por ello que tenemos la Ley del Seguro Social, como cumplimiento a la obligación constitucional establecida, misma que determina las directrices y máximas a seguir en el regir de la seguridad social para los patrones, trabajadores y el Instituto Mexicano del Seguro Social. En esta Ley se establece la obligación para el patrón de inscribir a sus trabajadores en el Instituto para que tengan el debido acceso a los derechos que se le otorgan por su calidad de prestador de servicio y se pueda cumplir con el objetivo de brindar seguridad para él y su familia en el trabajo. Como

lo establece Iván Ramírez Chavero en su libro *Nociones Jurídicas de los Seguros Sociales en México*:

“La incorporación al seguro social es obligatoria. En nuestra legislación en materia de seguridad social encontramos como obligación patronal la incorporación de los trabajadores al seguro social, para lo cual se otorgan facultades a los Institutos en materia de seguridad social para que vigilen el cumplimiento de esta disposición y apliquen sanciones derivadas del incumplimiento”.²

Importante es, de igual manera, destacar la característica de obligatoriedad de las normas de seguridad social, pues

“El ingreso al sistema no depende de la voluntad del interesado, sin perjuicio de que pueda aceptarse la cobertura optativa y/o voluntaria de acuerdo a ciertas condiciones, y como adecuado complemento de los regímenes obligatorios indispensables. Surge a este respecto en muchas ocasiones la necesidad de hacer cumplir la norma, como vía práctica de extender la cobertura”.³

En consecuencia, cualquier persona que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado, tiene derecho a la seguridad social que brinda el Instituto Mexicano del Seguro Social, de donde se desprende la obligación expresada en los párrafos anteriores para los patrones.

Una de las grandes ventajas que representa el estar inscrito en el Instituto Mexicano del Seguro Social es que, aparte de tener derecho a las distintas prestaciones como lo son la asistencia médica, riesgos de trabajo y enfermedades no profesionales, maternidad, etcétera, es que los trabajadores pueden cotizar sus semanas, es decir, reunir el monto de las cuotas que están pagando al seguro social para más adelante poder aprovechar del seguro de cesantía o vejez según sea el caso y gozar de un tiempo de retiro.

Dentro de los diferentes tipos de trabajos que se prestan, atendiendo a la naturaleza del mismo conforme al tiempo, temporada y obra determinada que debe estar establecido en el contrato de trabajo regulado por la Ley Federal del Trabajo según las reglas y lineamientos establecidos por ésta, es el término que durará la relación laboral entre el trabajador y el patrón. Es por ello que en algunas ocasiones el factor tiempo es el que puede intervenir en el actuar del patrón para llegar a omitir la obligación de dar de alta a un trabajador ante el Instituto Mexicano del Seguro Social,

dejándolo indefenso y sin tener a su alcance las prestaciones que el Instituto otorga a sus asegurados y beneficiarios.

Omisiones tan graves y delicadas como esta hacen que se distinga el trabajo digno o decente del que habla la Ley Federal del Trabajo en su artículo segundo y su contraparte dejando al trabajador en estado de inseguridad para él y sus beneficiarios a acceder a uno de los más grandes logros de la revolución como lo es la seguridad social.

“El empleo informal puede tener características como falta de protección en casos como el no pago de salarios, obligación de hacer sobretiempo o turnos extraordinarios, despidos sin aviso ni compensación, condiciones de trabajo inseguras y ausencia de beneficios como las pensiones, el reposo por enfermedad o el seguro de salud”.⁴

Se puede desprender de lo anteriormente expuesto, que, como bien lo expresa Ángel Guillermo Ruiz Moreno, aterrizamos a la siguiente premisa:

“...todo el mundo trabaja, pero (...) no todo el mundo lo hace empleado; por lo tanto, los conceptos jurídicos empleo y trabajo no son sinónimos aunque lo parezcan y, en consecuencia, cada uno debería tener un marco jurídico regulatorio propio, esto es, contar con un código de empleo para el trabajo formal regulado,...”.⁵

En la industria de la construcción suele darse el problema que vemos con el empleo informal. La obligación patronal de expedir y entregar a cada trabajador constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido, semanal o quincenalmente, conforme a los períodos de pago establecidos, las cuales, en su caso, podrán ser exhibidas por los trabajadores para acreditar sus derechos está regulada por la Ley de Seguridad Social en la fracción VI del artículo 15. Asimismo establece la obligación de cubrir las cuotas obrero-patronales.

No todas las constructoras tienen mucha experiencia, pues hay muchas que son de pequeñas y medianas empresas que van comenzando con sus primeros proyectos y que a veces requieren de una guía para poder llevar a cabo el mejor cumplimiento de sus obligaciones que por ley tienen y para beneficio del trabajador.

Dentro del marco jurídico que regula la situación de los obreros de la construcción nos encontramos con el Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores

de la Construcción por Obra o Tiempo Determinado publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 22 de noviembre de 1985 cuya última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo de 2008. En el artículo 18 del citado ordenamiento, se establece un procedimiento para fijar el pago de las obligaciones previstas por la ley y ordenando al Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social a emitir un acuerdo en el que se fijen montos y porcentajes conforme al tipo de construcción para el pago de la mano de obra.

En el párrafo del artículo en cuestión, se hace referencia a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, misma que se abrogó a los sesenta días de la publicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000.

La presente iniciativa tiene como fin añadir un párrafo en el cual quedará establecida de manera expresa la obligación de los patrones a realizar el pago de las cuotas obrero patronales conforme al salario que realmente están percibiendo en atención a un porcentaje de mano de obra que fija el Instituto a través de su Consejo Técnico mediante acuerdo emitido por éste. Los trabajadores comúnmente no son dados de alta en el régimen obligatorio del seguro social en virtud de que en algunas construcciones puede ser poco el tiempo que laborarán quedando los obreros con el riesgo de sufrir algún accidente y desprotegidos, él y su familia, sin el amparo del IMSS.

Por medio de la presente iniciativa, el patrón sabrá exactamente qué porcentaje de mano de obra es el que pagará atendiendo al acuerdo que emitirá el Consejo Técnico del Instituto para los metros cuadrados y tipo de construcción de que se trate. De esta forma se evita que el patrón pague una cuota excedente o insuficiente. Esta protección que se le brindará al patrón, le ayudará a no pagar demás ni tener que cubrir cuotas que haya omitido por su falta de experiencia, así, el patrón que acaba de ingresar al mercado de la construcción se respaldará con lo que se publique por las autoridades.

Según datos del Inegi, son 51 568 519⁶ las personas que a finales de diciembre de 2015 se encontraban laborando, de los cuales 3,988,644 corresponden a la industria de la construcción, que representan el 7.73% del total.

Por otra parte, de acuerdo con el IMSS únicamente 17,884,033⁷ de trabajadores estaban afiliados al instituto;

de esta cifra, el 6.5% corresponde a la industria de la construcción.

Como podemos notar, hay una parte del sector de los trabajadores que no está protegida por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de lo que se desprende el incumplimiento de la norma por parte de los trabajadores a inscribirlos al régimen obligatorio del seguro social. Peligroso es que los trabajadores no tengan acceso al seguro social y a las prestaciones que el Instituto les brinda para toda la familia, además de mencionar que no están disfrutando de su derecho humano a la seguridad social.

Dejar indefenso al trabajador no cumple con el primer artículo de la Ley del Seguro Social que a la letra dice:

La presente Ley es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece, sus disposiciones son de orden público y de interés social

Es común que el patrón, con el ánimo de ahorrarse dinero, pueda hacer una simulación del monto de mano de obra para así dar una cuota menor a la que en realidad debiera dar. Estableciendo, por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, el porcentaje de mano de obra atendiendo al tipo de construcción y de esta forma el patrón quedará obligado a cubrir la cuota y el Instituto estará recaudando lo que por derecho le corresponde.

Se busca que, a través de esta iniciativa, se eleve a calidad de norma general la forma en la que se ha de calcular el porcentaje de mano de obra, además de actualizar el nombre de la norma a la que se hace referencia en el reglamento, pues aquella ha quedado abrogada, pasando de Ley de Adquisiciones y Obras Públicas a Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público habiendo expuesto las fechas en párrafos anteriores.

En virtud de lo anteriormente expuesto, y con el propósito de coadyuvar a disminuir uno de los principales problemas que enfrentan nuestros obreros de construcción, patrones y el Instituto Mexicano de Seguridad Social y para evitar situaciones de empleos informales, someto a consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un tercer párrafo a la fracción VI del artículo 15 de la Ley del Seguro Social

Artículo Único. Se adiciona un párrafo a la fracción VI del artículo 15 de la Ley del Seguro Social para quedar como sigue:

Artículo 15. Los patrones están obligados a: ...

I a V...

VI. Tratándose de patrones que...

Asimismo, deberán cubrir las cuotas obrero patronales, aun en el caso de que no sea posible determinar el o los trabajadores a quienes se deban aplicar, por incumplimiento del patrón a las obligaciones previstas en las fracciones anteriores, en este último caso, su monto se destinará a la Reserva General Financiera y Actuarial a que se refiere el artículo 280, fracción IV de esta Ley, sin perjuicio de que a aquellos trabajadores que acrediten sus derechos, se les otorguen las prestaciones diferidas que les correspondan.

Para el cálculo de las cuotas a cubrir por parte de los patrones que se dediquen en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción el Instituto lo establecerá en cada ocasión en que se incrementen los salarios mínimos generales y atendiendo a un porcentaje de mano de obra por metro cuadrado de acuerdo a la naturaleza de construcción de que se trate o el factor que represente la mano de obra sobre el importe de los contratos regidos por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Los resultados de los estudios técnicos que al efecto formule el Instituto aplicando sus experiencias, deberán ser publicados invariablemente en el Diario Oficial de la Federación, procurando tener el máximo catálogo de actividades.

[...]

Transitorio

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

Notas:

1 “Hechos Concretos sobre la Seguridad Social”, consultado el 29 de septiembre a las 15:36 horas en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf.

2 Ramírez Chavero, Iván, *Nociones jurídicas de los seguros sociales en México*, página 13, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2009, México.

3 “Principios y Normas de la Seguridad Social, Organización Internacional del Trabajo”, consultado el 4 de octubre de 2016 a las 9:45 horas en: http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_ssos/formacion_distancia/modulo_002/02_unidad02.pdf

4 “Economía Informal”, consultado el 4 de octubre a las 9:57 horas en: <http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang-es/index.htm>

5 Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, en *Derechos humanos en el trabajo y la seguridad social*. Liber Amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo McGregor, pág. 197, Patricia Kurczyn Villalobos, Coordinadora, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014.

6 Ocupación, consultado el 4 de octubre de 2016 a las 16:14 horas en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/BIE/CuadrosEstadisticos/Genera-Cuadro.aspx?s=est&nc=597&c=25586>

7 INFORME AL EJECUTIVO FEDERAL Y AL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA SITUACIÓN FINANCIERA Y LOS RIESGOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL 2015-2016, consultado el 4 de octubre de 2016 a las 16:16 horas en: <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20152016/21-Informe-Completo.pdf>

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 11 días del mes de octubre de 2016.— Diputado Yericó Abramo Masso (rúbrica).»

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

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

«Iniciativa que adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a cargo del diputado Jorge Enrique Dávila Flores, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Jorge Dávila Flores, diputado federal de la LXIII Legislatura, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que me otorga el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de este pleno el siguiente proyecto de iniciativa de ley por la cual se adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta en materia de acumulación de ingresos por personas morales.

I. Exposición de Motivos

En México, las empresas juegan un papel fundamental para su desarrollo económico y social, constituyen el 99.8% de las empresas del sector formal, forman la columna vertebral de la economía nacional por su alto impacto en la generación de empleos y en la producción; según datos emitidos por el INEGI, generan 52% del Producto Interno Bruto y constituyen el 72% del empleo formal en nuestro país;¹ ahora bien, el 97.4% del total de empresas del país, lo conforman las micro empresas, generando el 50% de empleo en nuestro país.

Las micro empresas son un eslabón fundamental para el crecimiento y desarrollo sostenido de nuestro país y es cierto que actualmente contamos con una importante base de ellas, claramente más sólida que en muchos otros países del mundo; pero debemos seguir aprovechándolas para continuar haciendo de ellas el motivo fundamental de competitividad, que se conviertan en una ventaja real para la atracción de nuevas inversiones y su fortaleza continúe incentivando la presencia de productos mexicanos tanto dentro como fuera de nuestra nación.

Las micro empresas generan un ciclo positivo en la economía de nuestro país: estimulan la inversión, impulsan la producción, promueven la incidencia positiva de la competitividad alentando el crecimiento económico y generando empleo.

II. Planteamiento del problema

Respecto al promedio de vida de las empresas, las cifras son alarmantes, según datos de la Fundación para el Desarrollo Sostenible,² reflejan que a cinco años de iniciar operaciones, 90% de las empresas quiebran, las que se consolidan lo hacen en un promedio de 10 años, 10% fracasa a este año de vida, se calcula que 43% de las empresas fracasan por errores administrativos considerándolos como el conjunto de problemas laborales, fiscales, financieros y de regulación derivados de una mala administración; aunque técnicamente son competentes, tienen serios problemas en la parte administrativa por falta de conocimiento de esta área.

Inegi³ señala que los motivos de fracaso de las microempresas son 40% por errores administrativos; 21% por tropezos financieros; 20% por problemas fiscales; observamos que los errores administrativos son la principal causa del fracaso en las microempresas.

Es una realidad que las microempresas tienen menor capacidad administrativa, por ello, se requiere propiciar facilidades administrativas para este gran sector de la economía, sin que ello implique de manera alguna la reducción de la carga impositiva, pues el impuesto que se debe pagar se determina con la misma tasa impositiva que aplican el resto de las personas morales.

Las micro empresas que tributan en el régimen general de las personas morales están sujetas a las mismas obligaciones que debe cumplir cualquier otra empresa de mayor escala, lo que puede llegar a implicar costos administrativos significativos

Ponderamos las políticas públicas aplicadas a este sector estratégico de nuestra economía, así como las acciones para mejorar el entorno económico y apoyar directamente a este sector productivo, creando las condiciones que contribuyan a su establecimiento, crecimiento y consolidación; pero aún persisten barreras que obstaculizan la actividad empresarial y creemos que es más importante fomentar acciones concretas que mejoren el entorno económico, dar pasos decididos sobre las estrategias generales para promover el desarrollo de las micro empresas ya existentes y de nueva creación, otorgándoles la opción de que acumulen sus ingresos y determinen la base gravable del impuesto sobre la renta mediante el sistema de base en devengado, como lo establece la Ley del Impuesto Sobre la Renta

en su Título II para las personas morales que tributan en el régimen general.

Por lo anterior, se considera necesario contar con un esquema alternativo de cumplimiento para personas morales de reducida capacidad administrativa, que facilite el cálculo de sus obligaciones, sin que implique un menor pago de impuestos, ni debilite los elementos en materia de control y vigilancia por parte de las autoridades fiscales.

Con esta medida, se simplificaría y reduciría la carga administrativa asociada al cumplimiento tributario de las empresas con menor capacidad administrativa, permitiéndoles reasignar sus recursos de manera más eficiente para mejorar su productividad y hacerlas más competitivas.

Es necesario “el reconocimiento amplio a las micro empresas y emprendedores de México, por su esfuerzo y compromiso continuado y porque con hechos han demostrado que desempeñan un papel preponderante en la economía de nuestro país”; proponemos que este reconocimiento, se traduzca en el siguiente Proyecto de Iniciativa de Ley.

III. Iniciativa de ley

Con base en estas consideraciones expuestas, en mi calidad de Diputado Federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, es que someto a la consideración de esta Asamblea, la presente iniciativa al tenor del siguiente proyecto de

Decreto por el cual se adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta en materia de acumulación de ingresos por personas morales

Artículo Primero. Se **adiciona** el Capítulo VIII denominado “De la Opción de Acumulación de Ingresos por Personas Morales”, al Título VII, los artículos 196, 197, 198, 199, 200 y 201, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Título VII

De los Estímulos Fiscales

Capítulo VIII

De la Opción de Acumulación de Ingresos por Personas Morales

Artículo 196. Las personas morales que se encuentren constituidas únicamente por personas físicas, y que tribu-

ten en los términos del Título II de esta Ley, cuyos ingresos totales obtenidos en el ejercicio inmediato anterior no hubieran excedido de la cantidad de diez millones de pesos, pagarán el impuesto sobre la renta aplicando lo dispuesto en el citado Título II, y podrán optar por lo previsto en este Capítulo.

Los contribuyentes señalados en el párrafo anterior que inicien actividades, podrán calcular el impuesto conforme a lo establecido en este Capítulo si estiman que los ingresos del ejercicio fiscal de que se trate no excederán del límite a que dicho párrafo se refiere. Cuando en el ejercicio citado realicen operaciones por un periodo menor de doce meses, para determinar el monto a que se refiere el párrafo anterior, dividirán los ingresos manifestados entre el número de días que comprende el periodo y el resultado se multiplicará por 365 días.

Cuando los ingresos obtenidos por el contribuyente en el periodo transcurrido desde el inicio del ejercicio y hasta el mes de que se trate, excedan de la cantidad señalada en el primer párrafo de este artículo, el contribuyente dejará de aplicar lo dispuesto en este Capítulo y deberá pagar el impuesto sobre la renta en los términos de la presente Ley en el régimen correspondiente, a partir del ejercicio siguiente a aquél en que se excedió el monto citado.

No podrán optar por aplicar lo dispuesto en este Capítulo:

I. Las personas morales cuando uno o varios de sus socios, accionistas o integrantes participen en otras sociedades mercantiles donde tengan el control de la sociedad o de su administración, o cuando sean partes relacionadas en los términos del artículo 90 de esta Ley.

Se entenderá por control, cuando una de las partes tenga sobre la otra el control efectivo o el de su administración, a grado tal, que pueda decidir el momento de reparto o distribución de los ingresos, utilidades o dividendos de ellas, ya sea directamente o por interpósita persona.

II. Los contribuyentes que realicen actividades a través de fideicomiso o asociación en participación.

III. Quienes tributen conforme al Capítulo VI, del Título II de esta Ley.

IV. Las personas morales cuyos socios, accionistas o integrantes hayan sido socios, accionistas o integrantes de

otras personas morales que hayan tributado conforme a este Capítulo.

V. Los contribuyentes que dejen de aplicar la opción prevista en este Capítulo.

Artículo 197. Para efectos de este Capítulo, los ingresos se consideran acumulables en el momento en que sean efectivamente percibidos.

Los ingresos se consideran efectivamente percibidos cuando se reciban en efectivo, en bienes o en servicios, aun cuando aquéllos correspondan a anticipos, a depósitos o a cualquier otro concepto, sin importar el nombre con el que se les designe. Igualmente se considera percibido el ingreso cuando el contribuyente reciba títulos de crédito emitidos por una persona distinta de quien efectúa el pago; tratándose de cheques, se considerará percibido el ingreso en la fecha de cobro del mismo o cuando los contribuyentes transmitan los cheques a un tercero, excepto cuando dicha transmisión sea en procuración. También se entenderá que el ingreso es efectivamente percibido, cuando el interés del acreedor quede satisfecho mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones.

Tratándose de condonaciones, quitas o remisiones, de deudas, o de las deudas que se dejen de pagar por prescripción de la acción del acreedor, se considerará ingreso acumulable la diferencia que resulte de restar del principal actualizado por inflación, el monto de la quita, condonación o remisión, al momento de su liquidación o reestructuración, siempre y cuando la liquidación total sea menor al principal actualizado y se trate de quitas, condonaciones o remisiones otorgadas por instituciones del sistema financiero.

En el caso de condonaciones, quitas o remisiones de deudas otorgadas por personas distintas a instituciones del sistema financiero, se acumulará el monto total en dichas condonaciones, quitas o remisiones.

Los contribuyentes sujetos a un procedimiento de concurso estarán a lo previsto en el artículo 15 de esta Ley.

Tratándose de los ingresos derivados de las condonaciones, quitas, remisiones o de deudas que hayan sido otorgadas por personas distintas a instituciones del sistema financiero, o de deudas perdonadas conforme al convenio suscrito con los acreedores reconocidos sujetos a un procedimiento de concurso mercantil, se considerarán efectivamente per-

cibidos en la fecha en que se convenga la condonación, la quita o la remisión, o en la que se consuma la prescripción.

En el caso de enajenación de bienes que se exporten se deberá acumular el ingreso cuando efectivamente se perciba. Si el ingreso no se percibe dentro de los doce meses siguientes a aquél en el que se realice la exportación se deberá acumular el ingreso transcurrido en dicho plazo.

Artículo 198. Los contribuyentes que opten por aplicar lo dispuesto en este Capítulo, deberán efectuar las deducciones establecidas en el Título II, Capítulo II, Sección I de esta Ley.

Para los efectos del párrafo anterior, en lugar de aplicar la deducción del costo de lo vendido, deberán deducir las adquisiciones de mercancías; así como de materias primas, productos semiterminados o terminados que utilicen para prestar servicios, para fabricar bienes o para enajenarlos, disminuidas con las devoluciones, descuentos y bonificaciones sobre las mismas efectuadas, inclusive, en ejercicios posteriores, cuando aún no hayan aplicado dicha deducción.

No serán deducibles conforme al párrafo anterior, los activos fijos, los terrenos, las acciones, partes sociales, obligaciones y otros valores mobiliarios, así como los títulos valor que representen la propiedad de bienes, excepto certificados de depósito de bienes o mercancías; la moneda extranjera, las piezas de oro o de plata que hubieran tenido el carácter de moneda nacional o extranjera ni las piezas denominadas onzas troy.

Para los efectos de las deducciones autorizadas a que se refiere este artículo, deberán cumplir con el requisito de que hayan sido efectivamente erogadas en el ejercicio de que se trate. Se entenderán como efectivamente erogadas cuando hayan sido pagadas en efectivo, mediante transferencias electrónicas de fondos desde cuentas abiertas a nombre del contribuyente en instituciones que componen el sistema financiero y las entidades que para tal efecto autorice el Banco de México; o en otros bienes que no sean títulos de crédito. Tratándose de pagos con cheque, se considerará efectivamente erogado en la fecha en la que el mismo haya sido cobrado o cuando los contribuyentes transmitan los cheques a un tercero, excepto cuando dicha transmisión sea en procuración; de igual forma, se considerarán efectivamente erogadas cuando el contribuyente entregue títulos de crédito suscritos por una persona distinta. También se en-

tiende que es efectivamente erogado cuando el interés del acreedor queda satisfecho mediante cualquier forma de extinción de las obligaciones.

Cuando los pagos a que se refiere el párrafo anterior se efectúen con cheque, la deducción se efectuará en el ejercicio en que éste se cobre, siempre que entre la fecha consignada en el comprobante fiscal que se haya expedido y la fecha en que efectivamente se cobre dicho cheque no hayan transcurrido más de cuatro meses, excepto cuando ambas fechas correspondan al mismo ejercicio.

Tratándose de inversiones, éstas deberán deducirse en el ejercicio en el que inicie su utilización o en el ejercicio siguiente, aun cuando en dicho ejercicio no se haya erogado en su totalidad el monto original de la inversión y estarán a lo dispuesto en el Título II, Capítulo II, Sección II de esta Ley.

Las personas morales a que se refiere este Capítulo no tendrán la obligación de determinar al cierre del ejercicio el ajuste anual por inflación a que se refiere el Título II, Capítulo III de esta Ley.

Artículo 199. Los contribuyentes a que se refiere este Capítulo efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto del ejercicio a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquél al que corresponda el pago, mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas. El pago provisional se determinará restando de la totalidad de los ingresos a que se refiere el Título II de esta Ley, obtenidos en el periodo comprendido desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del mes al que corresponde el pago, las deducciones autorizadas a que se refiere el citado Título II, correspondientes al mismo periodo y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagada en el ejercicio, en los términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, las pérdidas fiscales ocurridas en ejercicios anteriores que no se hubieran disminuido.

Al resultado que se obtenga conforme al párrafo anterior, se le aplicará la tasa establecida en el artículo 9 de esta Ley.

Contra el pago provisional determinado conforme a este artículo, se acreditarán los pagos provisionales del mismo ejercicio efectuados con anterioridad.

Las declaraciones de pagos provisionales del ejercicio y el registro de operaciones se podrán realizar a través de los

medios y formatos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.

Artículo 200. Los contribuyentes a que se refiere este Capítulo deberán calcular el impuesto del ejercicio a su cargo en los términos del Título II de esta Ley.

Cuando las personas morales que tributen en los términos de este Capítulo distribuyan a sus socios, accionistas o integrantes dividendos o utilidades, estarán a lo dispuesto en el artículo 140 de esta Ley.

Artículo 201. Los contribuyentes que dejen de aplicar lo dispuesto en este Capítulo deberán cumplir con las obligaciones previstas en el Título II de esta Ley a partir del ejercicio inmediato siguiente a aquél en que decidan dejar dicha opción o no cumplan los requisitos para continuar ejerciendo esta opción.

Para los efectos del párrafo anterior, respecto de los pagos provisionales que se deban efectuar en términos del artículo 14 de esta Ley, correspondientes al primer ejercicio inmediato siguiente a aquél en que se dejó de aplicar lo dispuesto en este Capítulo, se deberá considerar como coeficiente de utilidad el que corresponda a la actividad preponderante de los contribuyentes conforme al artículo 58 del Código Fiscal de la Federación.

Los contribuyentes a que se refiere este artículo deberán presentar a más tardar el día 31 de enero del ejercicio inmediato siguiente a aquél en que dejen de aplicar lo dispuesto en este Capítulo un aviso ante el Servicio de Administración Tributaria en el que señalen que dejan de ejercer la opción de aplicar este Capítulo.

Los contribuyentes a que se refiere este artículo no deberán efectuar la acumulación de los ingresos que hubieran percibido hasta antes de la fecha en que dejen de aplicar lo dispuesto en este Capítulo, siempre que los mismos hubieran sido acumulados de conformidad con el artículo 197 de esta Ley. En caso de que los contribuyentes hubieran efectuado las deducciones en los términos de este Capítulo, no podrán volver a efectuarlas.

El Servicio de Administración Tributaria podrá instrumentar, mediante reglas de carácter general, los mecanismos operativos de transición para la presentación de declaraciones, avisos y otro tipo de información para los contribuyentes que dejen de aplicar la opción prevista en este Capítulo y tengan que pagar el impuesto en los términos del

Título II de esta Ley, así como para los contribuyentes que se encuentren tributando conforme al Título II de la citada Ley y opten por aplicar lo dispuesto en este Capítulo.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2017.

Segundo. El Comité Interinstitucional deberá establecer las Reglas de Operación a que se refiere el artículo 196 de la Ley del Impuesto sobre la Renta a más tardar a los 60 días siguientes de la entrada en vigor del presente decreto.

Notas:

1 Inegi. Censo Económico 2014.

2 La Fundación para el Desarrollo Sostenible (2006)

3 Inegi 2006

Salón de sesiones del Honorable Congreso de la Unión, a 13 de octubre de 2016.— Diputado Jorge Enrique Dávila Flores (rúbrica).»

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

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada María del Rocío Rebollo Mendoza, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, diputada federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 y el inciso h del artículo 72, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la honorable Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma las fracciones VI y VII, y adiciona la fracción VIII del artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo, conforme a la siguiente

Exposición de motivos

La participación de la mujer en el trabajo productivo ha ido en un constante incremento, lo cual implica que ellas, además de desempeñar una actividad laboral de retribución económica, deben continuar haciendo el trabajo doméstico y criando a sus hijos al regresar a su hogar.

Según el portal del Inegi en el último trimestre del 2015, un total de 19 millones 810 mil 743 mujeres, se encuentran ocupadas en el sector de actividad económica, lo que representa más del 35 por ciento de la población ocupada en actividad económica.

Es indiscutible que la incorporación de las mujeres en la vida laboral ha sido benéfica para la economía nacional pues es generadora de riqueza y provoca importantes efectos como lo es el mejoramiento del desempeño del empleo derivado de la competencia para conseguir y mantener un empleo. Sin embargo, al mismo tiempo, tal situación obliga a una mujer que toma la decisión de trabajar fuera del hogar, a enfrentar el grande reto de convivir con las desigualdades en razón de género, lo que le dificulta conciliar su trabajo con las actividades propias de la vida familiar.

Sobre el particular, el derecho internacional que proviene de los documentos surgidos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como también los propios de la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en 1995, mismos que refieren la participación equitativa e igualitaria entre hombres y mujeres, y que aunado a ello, dichos documentos comprometen al Estado mexicano a realizar las adecuaciones legislativas necesarias para su consecución.

En ese contexto, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer publicada en el Diario Oficial de la Federación, el martes 12 de mayo de 1981, establece en el artículo 5o. lo siguiente:

Artículo 5o. Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para

a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

Por su parte el numeral 15 de la Declaración de Beijing, en el marco de la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en 1995, establece que la igualdad de derechos, de oportunidades y de acceso a los recursos, la distribución equitativa entre hombres y mujeres de las responsabilidades respecto de la familia y una asociación armoniosa entre ellos, son indispensables para el bienestar de la mujer y el de su familia, así como para la consolidación de la democracia.

En México, nuestras mujeres no sólo trabajan y aportan a la economía familiar, sino que deben cuidar de sus hijos sin desatender su trabajo, lo que generalmente es difícil y se ven en la necesidad de buscar alternativas para el cuidado de los hijos, sobre todo en la infancia y la adolescencia.

El gobierno federal ha organizado el programa de estancias infantiles con el objetivo de apoyar a las madres trabajadoras y padres solos para que puedan contar con servicios de cuidado y atención infantil para sus hijos, sin embargo, dichas estancias sólo se ocupan del cuidado de menores entre uno y casi cuatro años de edad.

En lo que se refiere a la población que va desde los 4 hasta los 15 años de edad, en cuyo caso no es menos importante el cuidado, la atención constante, de orientación y apoyo que se les debe brindar ya que es donde se imprimen los rasgos de su personalidad.

Obviamente las madres trabajadoras con hijos de estas edades se ven en la necesidad de buscar ayuda para su cuidado mientras trabajan y en consecuencia, en esos hogares con hijos en los que la madre trabaja, se encuentra latente la posibilidad de que se pierda una importante contribución de ella al papel que juega dentro del desarrollo y educación.

Es probable que la incorporación de la mujer al mundo laboral sea una de las tantas causas de conformación de nuevas prácticas de crianza y educación de los hijos/as en el ámbito familiar, y quizá algunas de las consecuencias sean poco alentadoras y hasta negativas para la infancia, como

lo pudieran ser los niños solitarios o llave, niños tiranos, niños matones, niños maltratados, etc.

El tema es evitar la ausencia de cualquiera de los padres en la educación y cuidado de los hijos en los días escolares, porque esa ausencia se traduce en poner en riesgo su educación y su futuro.

El esquema laboral actual, no permite a las madres trabajadoras el espacio de tiempo para convivir con sus hijos, lo cual impacta negativamente en los núcleos familiares. La realidad de muchas madres trabajadoras, es que al no tener un espacio mayor de convivencia con los hijos, se va acentuando una crisis en la estructura social, ya que por una parte se inculca un modelo y estilo de vida familiar y, por la otra, al enfrentar la ausencia en el hogar de la madre, se ofrece un mensaje contradictorio y destructivo para los menores de edad.

No es posible desligar a las mujeres trabajadoras de las actividades y tareas que realizan como madres y esposas, por ello es necesario idear esquemas flexibles de jornada laboral para que éstas puedan atender sus responsabilidades familiares. Estos esquemas flexibles abonarían en el acceso de las mujeres mayores oportunidades de desarrollo personal y profesional. Conciliar las actividades laborales y familiares debe ser un interés compartido de todos los actores involucrados en el proceso productivo.

La presente propuesta pretende lograr un sano equilibrio entre las necesidades laborales y aquellas responsabilidades familiares de toda madre.

Ahora bien, ante la implementación del Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo (PETC) surgió como una disyuntiva pedagógica que extiende el horario de la estancia de profesores y niños en la escuela, a fin de fortalecer y ampliar las oportunidades de aprendizaje mediante la profundización en el currículum y favorecer el desarrollo de los planes de estudio para la educación básica, reforzando las competencias lectoras, matemáticas, arte y cultura, la recreación y desarrollo físico

En efecto, el Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo tiene como objetivo mejorar la calidad del aprendizaje en las niñas y los niños, en un marco de diversidad y equidad, propiciando el desarrollo de las competencias y habilidades para la vida y el avance gradual en el logro del Perfil de Egreso de la educación básica, a través de la ampliación y uso eficiente del tiempo, el fortaleci-

miento de los procesos de gestión escolar y las prácticas de enseñanza, así como la incorporación de nuevos materiales educativos.

También brinda una opción educativa para que los hijos de las familias que lo soliciten, amplíen su estancia en el centro educativo a fin de apoyar y fortalecer su formación integral y de que los padres de familia puedan desempeñarse laboralmente con mayor tranquilidad, elevar su capacidad productiva y fortalecer su realización personal.

Conforme al programa, en las escuelas de tiempo completo, el trabajo con los niños se desarrolla de 8:00 a 16:00 horas. En esa jornada, además de trabajar en las asignaturas establecidas, los alumnos realizan las actividades educativas del horario ampliado: enseñanza de una segunda lengua, manejo de las tecnologías informáticas en apoyo del aprendizaje, educación física y artística, y aprendizaje de técnicas de estudio independiente.

Luego entonces, si nuestra constitución señala que es obligatoria la educación básica (educación preescolar, primaria y secundaria) conforme al artículo 3o., y esta se adecua a un horario corrido de 8 a 16 horas, se deben tomar medidas de carácter legislativo con el fin de conseguir que las mujeres puedan negociar con sus patrones un horario más flexible, que les permita armonizar su tarea y labor familiar de madres de familia con su jornada de trabajo, cuando sus hijos se encuentran cursando la educación básica conforme al PETC.

En efecto, se deben apoyar los diferentes roles que juega la mujer en la sociedad actual, como personas económicamente activas y como madres y cabeza de familia, permitiéndoles continuar en la labor de formar a los futuros ciudadanos de este país.

La presente iniciativa se encuentra acorde el compromiso que tenemos para seguir avanzando en mejores oportunidades para el desarrollo de las y los mexicanos, previendo que el descuido en menores de edad puede traducirse en algún accidente, robo de infante, tentaciones que pongan en riesgo la salud, como son drogas o alcoholismo; esta iniciativa propone el establecimiento de un esquema de horarios flexibles para que madres trabajadoras con hijos cursando la educación básica puedan atender sus múltiples responsabilidades familiares.

Las y los legisladores debemos promover y garantizar, una mayor convivencia diaria de las madres con su familia, sin

descuidar el papel destacado que han alcanzado al ocupar un lugar cada vez más importante en la vida económica, política y social del país y por ello debemos apoyar esta propuesta para establecer un esquema de horarios flexibles para que madres trabajadoras con hijos cursando la educación básica puedan atender sus múltiples responsabilidades familiares.

En consecuencia, toda vez que la Ley Federal del Trabajo ha sido creada para normar y conseguir un equilibrio en la justicia social que tiene cada persona como un derecho al trabajo con libertad y dignidad de quien lo presta, asegurándose de que se den las condiciones de una vida digna y decorosa para el trabajador y su familia; y siendo que las mujeres al incorporarse económicamente en la actividad laboral, lo cual representa más de una tercera parte de la población laboral, tienen la necesidad, no solo de ser el sostén de una familia, sino también de atenderla, se plantea la posibilidad de que para alcanzar una verdadera igualdad para las mujeres, se les permita la flexibilidad de un horario compatible entre su trabajo y el quehacer de atender a sus hijos para acordarlo con la parte patronal. Máxime cuando éstas sean madres solteras, viudas, divorciadas, mayormente cuando tengan una capacidad diferente.

También y por cuestiones de técnica legislativa, se deben modificar del numeral 170, también las fracciones VI y VII, para recorrer la conjunción “y” que se encuentra en la parte final de la fracción VI, a la fracción VII y que sirva para conjuntar la fracción VIII que se pretende adicionar.

Por lo antes expuesto propongo reformar las fracciones VI y VII, y la adición de la fracción VIII del artículo 170 de la LFT y que se ilustra en la siguiente tabla:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 170.- Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:</p> <p>IV. A...</p> <p>VI. A regresar al puesto que desempeñaban, siempre que no haya transcurrido más de un año de la fecha del parto; y</p> <p>VII. A que se computen en su antigüedad los periodos pre y postnatales.</p> <p>VIII NO EXISTE</p>	<p>Artículo 170.- Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:</p> <p>VI. A regresar al puesto que desempeñaban, siempre que no haya transcurrido más de un año de la fecha del parto;</p> <p>VII. A que se computen en su antigüedad los periodos pre y postnatales; y</p> <p>VIII.- Las madres trabajadoras que tengan hijas o hijos cursando la educación básica dentro del sistema de Escuelas de Tiempo Completo, podrán acordar con el patrón un esquema de horario laboral similar al implementado en dicho sistema escolar, que les permitan atender sus responsabilidades familiares, en términos de lo establecido en el primer párrafo del artículo 59 de esta ley.</p>

Por lo antes expuesto y motivado, someto a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman las fracciones VI y VII, y se adiciona la fracción VIII del artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo:

Artículo Único: Se reforman las fracciones VI y VII, y se adiciona la fracción VIII del artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar redactados como sigue:

Artículo 171. Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:

I a V...

VI. A regresar al puesto que desempeñaban, siempre que no haya transcurrido más de un año de la fecha del parto;

VII. A que se computen en su antigüedad los períodos pre y postnatales; y

VIII. Las madres trabajadoras que tengan hijas o hijos cursando la educación básica dentro del sistema de Escuelas de Tiempo Completo, podrán acordar con el patrón un esquema de horario laboral similar al implementado en dicho sistema escolar, que les permitan atender sus responsabilidades familiares, en términos de lo establecido en el primer párrafo del artículo 59 de esta ley.

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 30 de marzo de 2016.— Diputada Rocío Rebollo Mendoza (rúbrica).»

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

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que adiciona el artículo 79 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Armando Luna Canales, del Grupo Parlamentario del PRI

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos, 6° fracción i, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el diputado federal Armando Luna Canales, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de esta LXIII Legislatura, pone a consideración de esta honorable soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción VIII y se reforma el párrafo segundo del artículo 79 de la Ley de Amparo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El propósito de la presente iniciativa es realizar una modificación normativa al artículo 79 de la Ley de Amparo, adicionando una fracción VIII, a fin de prever dentro de los supuestos de la suplencia de queja deficiente aquellos casos en los que se invoque la protección de derechos en materia ambiental. Ello, con el objeto de incentivar un mayor interés general por la tutela jurisdiccional de este derecho fundamental y evitar que se siga atentando o lesionando el derecho humano a un medio ambiente sano.

Sobre el medio ambiente y su protección.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) prevé el derecho fundamental a un medio ambiente sano; asimismo, se prevén diversas disposiciones dirigidas a su protección. Así, el artículo 4°, párrafo quinto, dispone en su parte conducente que:

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.”

Asimismo, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional indica que:

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, **cuidar de su conservación**, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, **reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico... y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.**”

Lo anterior, deja claramente de manifiesto la preocupación que desde el texto constitucional se ha dado para proteger al medio ambiente, entendido como un componente vital para la garantía de la propia existencia humana. Asimismo, los diversos instrumentos internacionales ratificados por nuestro país y la tutela jurisdiccional que a este derecho se ha dado revelan, sin lugar a dudas, su carácter de derecho fundamental y la protección reforzada que al mismo se le da. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha indicado que:

Protección del medio ambiente. Constituye un objetivo legítimo del Estado mexicano para establecer barreras técnicas a la importación. El artículo 904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, permite que los Estados Parte adopten barreras técnicas al comercio, las cuales pueden llegar al extremo de prohibir la importación, con el objetivo de proteger ciertos intereses o bienes que los países firmantes consideraron enunciativamente como razones u objetivos legítimos. Así, la protección del medio ambiente se constituye como un objetivo legítimo de los Estados Parte, derivado de los artículos 904, puntos 1 y 2; 905, punto 1; 907, punto 1, inciso d), 915, punto 1, del citado tratado. Asimismo, las partes firmantes han signado uno diverso: el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1993, en el que reconocieron su obligación de proteger el medio

ambiente, estableciendo para tal efecto ciertas directrices a seguir, como promover el uso de instrumentos económicos para la eficiente consecución de las metas ambientales. **Ahora bien, la protección del medio ambiente es un objetivo legítimo en tanto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, en su artículo 4o., párrafo quinto, el derecho de todas las personas a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, y la obligación del Estado de garantizar el respeto a este derecho. De igual forma, en el artículo 1o. de la Constitución Federal se reconocen y protegen los derechos humanos de fuente internacional, derivados de los pactos internacionales que haya suscrito México, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, en el que igualmente se reconoce, en su artículo 12.2., entre las medidas que deberán adoptar los Estados Parte en el pacto a fin de asegurar la plena efectividad del derecho a la salud, las necesarias para el mejoramiento, en todos sus aspectos, de la higiene del trabajo y del medio ambiente.** En ese sentido, es inconcuso que la protección del medio ambiente constituye un objetivo legítimo del Estado Mexicano para establecer barreras técnicas a la importación, pues tanto la Norma Fundamental como diversos tratados internacionales, incluido el de Libre Comercio de América del Norte, así lo reconocen; máxime si se tutela como un derecho humano de todas las personas.¹

Asimismo, el Poder Judicial de la Federación ha indicado que:

Derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar. Aspectos en que se desarrolla. El derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, que como derecho fundamental y garantía individual consagra el artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desarrolla en dos aspectos: a) en un poder de exigencia y un deber de respeto erga omnes a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste (eficacia horizontal de los derechos fundamentales); y b) en la obligación correlativa de las autoridades de **vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical).²**

Pese a estos reconocimientos constitucionales y jurisprudenciales, la realidad es que aún falta mucho por hacer, los retos aún son inmensos y día con día es colocado en peligro nuestro medio ambiente. Con gran pesadumbre advertimos que, nuestro país es cada vez más propenso a sufrir daños al medio ambiente, daños que desafortunadamente pudieran haberse evitado y en los que, con frecuencia, la apatía, la irresponsabilidad o el desdén hacia la naturaleza hacen gala de presencia. Así, con tristeza hemos sido testigos inmóviles de grandes derrames petroleros en los mares, de sustancias químicas tóxicas en ríos y lagos, de la caza indiscriminada de especies en extinción, de la explotación de selvas, bosques y manglares sin autorizaciones que las amparen o bien, mediante autorizaciones expedidas bajo dudosos procesos de legalidad.

Nuestra iniciativa de modificación normativa aspira a ser un impulso para que lejos de ser meros espectadores inmóviles de estos ataques indiscriminados al medio ambiente, todos y cada uno de nosotros podamos convertirnos en actores vigilantes de la naturaleza, utilizando las herramientas jurídicas que permitan una mayor protección de este bien jurídico indispensables para la humanidad.

En esta labor de promoción, protección, defensa y garantía de los derechos medioambientales se requiere también, de una mayor participación ciudadana y de un mayor involucramiento en estos temas que, como sabemos, no tienen una consecuencia que afecte a un individuo en particular sino a toda la población en general. Por ello, proponemos modificar la Ley de Amparo con el objetivo de incluir dentro de la figura de la suplencia de la queja aquellos actos vinculados con la protección al medio ambiente. De este modo, lograremos que mayor cantidad de personas se interesen por promover acciones legales dirigidas a la protección del medio ambiente.

Uno de los grandes retos a vencer para la mayor participación ciudadana es la apatía. La cual, consideramos que se debe a múltiples factores, uno de ellos es el alto lenguaje utilizado en el derecho que, al utilizar vocablos científicos y técnicos se coloca en una posición de abstracción difícil de comprender para quien no se encuentra inmerso dentro del contexto de la ciencia jurídica.

Dicha situación trae aparejada que, el derecho sea visto como una suerte de piso o estrato ajeno al ciudadano común, el cual, con el objeto de tener el menor contacto con los tribunales y demás instituciones fácticas en las que se manifiesta el derecho, prefiera optar por una vía “alternativa”

para la solución de los problemas que puedan presentársele. Ello acarrea una suerte de limitación en el conocimiento y el ejercicio de los derechos del individuo y, claro está, a sus derechos fundamentales conexos.

La Ley de amparo ha pretendido acercar el llamado “Juicio de Garantías” a quienes por encontrarse en una situación de vulnerabilidad, en los hechos se encuentran en una posición de desventaja que les impide de hecho gozar de la igualdad material a la que debe aspirar nuestro sistema jurídico. Se trata de una cuestión de justicia social, para acercar el derecho a aquellos que más lo requieren pero que, dada su posición vulnerable, se encontrarían –sin este auxilio legal- prácticamente al margen de toda posibilidad para ejercer sus derecho.

Nuevamente, el Poder Judicial de la Federación, en su jurisprudencia, ha señalado que:

Suplencia de la queja deficiente en el amparo. Opera en favor de jubilados y pensionados, conforme al marco de derechos humanos previsto en el artículo 1o. de la Constitución federal y al artículo 79, fracción VII, de la ley de la materia, vigente a partir del 3 de abril de 2013. El artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que las normas relativas a derechos humanos se interpreten de conformidad con la propia Norma Fundamental y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que se favorezca ampliamente a las personas. En ese sentido, el legislador reformó el juicio de amparo con la intención de convertirlo en un mecanismo más eficaz para evitar o corregir los abusos del poder público que lesionan o vulneran los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Federal, para beneficiar notoriamente a determinados sectores de la población que pudieran estar en situación de desventaja o vulnerabilidad social. De ahí que el artículo 79, fracción VII, de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, que autoriza la **suplencia de la queja deficiente en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio, opere respecto de jubilados y pensionados, derivado de la evidente desventaja económica y física que tienen para defenderse, por lo que no es dable otorgarles condiciones de igualdad dentro de un procedimiento judicial, pues sería injusto darles el mismo trato que a quienes poseen recursos económicos suficientes para defenderse por sí**

mismos, ya que por la carencia de éstos o la imposibilidad física para trasladarse no pueden autodefenderse o pagar una defensa adecuada, tomando en consideración que las cantidades que reciben por concepto de jubilación o pensión, en muchas ocasiones no corresponden al salario que percibían cuando laboraban.³

De lo antes expuesto se concluye que la suplencia de la queja deficiente es una herramienta legal dirigida a la protección de las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad que les impide ejercitar plenamente sus derechos. Para el caso concreto, existe constancia que los defensores del medio ambiente son un grupo en especial estado de vulnerabilidad, derivado del ejercicio de su labor. De acuerdo con el informe *Defensoras y Defensores Ambientales en Peligro, La Situación en México y Centro América en el Ámbito de la industria Minera*, elaborado por el Centro para el Derecho Internacional Ambiental, los defensores y defensoras ambientales, por su trabajo en defensa del medio ambiente y los recursos naturales, han sido objeto de violaciones de derechos humanos, que incluyen amenazas, secuestros, ataques violentos y asesinatos. Se indica que, se observa una tendencia reciente de estos fenómenos en México y Centroamérica.⁴

Asimismo, de acuerdo con el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), en un periodo de 5 años, **los ataques a personas defensoras del medio ambiente en nuestro país han aumentado en un 990%**. Debe decirse además, que se advierte una **“tendencia creciente” en las agresiones**, ya que se pasó de 10 casos en 2010, a 16 en 2011; 23 en 2012; **82 en el periodo enero 2013-abril 2014; y a 109 durante el lapso mayo 2014-junio 2015.**⁵

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Kawas Fernández* indicó que: “El reconocimiento del trabajo realizado por la defensa del medio ambiente y su relación con los derechos humanos cobra mayor vigencia en los países de la región, en los que se observa un número creciente de denuncias de amenazas, actos de violencia y asesinatos de ambientalistas con motivo de su labor.”⁶

Los anteriores argumentos permiten dar cuenta del estado de vulnerabilidad en el que se encuentran las personas defensoras de los derechos medioambientales. A estos peligros, desgraciadamente tiene que sumárseles la apatía del sistema legal que exige para la defensa de estos derechos un conocimiento técnico del derecho, haciendo nugatorio en muchos casos la tutela de los derechos ambientales ante el peligro que de por sí genera esta actividad, más el al-

to grado de tecnificación que se requiere para la protección de este derecho por la vía del juicio de amparo.

En esta iniciativa, reconocemos la loable labor desempeñada por quienes con plena convicción defienden el derecho fundamental a un medio ambiente sano y hacemos votos por que continúen realizando esta actividad. En este sentido, proponemos facilitar el proceso jurisdiccional incluyendo dentro de los sujetos a quienes se facilitará la figura de la suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo. Por ello, proponemos adicionar una fracción VIII al artículo 79, en el cual se prevé la deficiencia de la queja, con el objetivo de que esta figura también abarque “en favor de quienes defienden derechos vinculados con la protección al medio ambiente.” Nuestra propuesta de modificación normativa, quedaría de la siguiente manera:

Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales del circuito correspondientes;

II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;

III. En materia penal:

a) En favor del inculcado o sentenciado; y

b) En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente;

IV. En materia agraria:

a) En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta Ley; y

b) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios;

V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo;

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o de esta Ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada; y

VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

VIII. En favor de quienes defienden derechos vinculados con la protección al medio ambiente.

En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios.

La suplencia de la queja por violaciones procesales o formales sólo podrá operar cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo.

De esta manera, incluiremos dentro de la Ley de Amparo una medida más dirigida a los derechos vinculados con la protección del medio ambiente, fomentando un mayor involucramiento de la ciudadanía en general, hacia acciones jurisdiccionales, vía el juicio de amparo, a través de las cuales puedan protegerse los derechos de índole ambiental.

Confiamos plenamente en que, con las modificaciones propuestas en esta iniciativa daremos un gran avance legislativo en el rubro ambiental y, a la vez, daremos muestra de nuestro compromiso como legisladores frente a quienes dedican sus esfuerzos a la defensa del medio ambiente. En mérito de todo lo anteriormente expuesto, propongo ante esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se **adiciona** una fracción VIII al artículo 79 y se **reforma** el párrafo segundo del mismo artículo, ambos de la Ley de Amparo, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

I. a VII. ...

VIII. En favor de quienes defienden derechos vinculados con la protección al medio ambiente.

En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios.

...

Transitorio

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

Notas:

1 Tesis: 1a. CCCXXXII/2013 (10a.). 1ª Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 1. 10ª Época. Pág. 531. Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa).

2 Tesis: I.4o.A. J/2 (10a.) Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3. 10ª Época. Pág. 1627. Jurisprudencial (Constitucional).

3 Tesis: I.3o.A. J/1 (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III. 10ª Época. Pág. 2394. Jurisprudencia (Común).

4 *La Situación en México y Centro América en el Ámbito de la industria Minera.* Centro para el Derecho Internacional Ambiental, los defensores y defensoras ambientales. Octubre, 2010. Pág. 2. Consultado en: http://www.ciel.org/Publications/IACHR_Oct10.pdf

5 “En 5 años, agresiones en México a defensores del medio ambiente aumentaron 990%” Nota del diario en línea *Animal Político*. Nora de Manu Ureste, consultado en: <http://www.animalpolitico.com/2015/12/en-5-anos-agresiones-en-mexico-a-defensores-del-medio-ambiente-aumentaron-990/>

6 CoIDH. Caso de Kawas Fernández c. Honduras, Fondo, reparaciones y costos, Sentencia de 3 de abril de 2009. Párr. 149.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de diciembre de 2016.— Diputado Armando Luna Canales (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Justicia, para dictamen.

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que adiciona el artículo 17 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ricardo Ramírez Nieto, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Ricardo Ramírez Nieto, diputado federal del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción V al artículo 17 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la expresión máxima de racionalismo e institucionalización jurídica, portadora de valores, fines, objetivos, principios, derechos, obligaciones y reglas que una sociedad democrática, organizada y deliberativa debe buscar como ideal de convivencia pacífica y solución de conflictos.

El Estado mexicano, y particularmente el Poder Legislativo federal, como representante del pueblo en ejercicio de su soberanía, tiene la obligación, entre otras, de velar por que exista un verdadero acceso a la justicia y una tutela judicial efectiva para los gobernados, creando los mecanismos e instituciones necesarias para hacer efectivos y eficaces sus más elementales derechos, reconocidos tanto en la Ley Suprema de nuestra Nación como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, expidiendo nuevas leyes o modificando las existentes con el fin de respetar y preservar tales derechos, ya que a través de ello se fortalece el papel del Estado en la consagración y tutela de los derechos fundamentales para que se respete, preserve y recupera la dignidad humana y la paz social.

Es por ello y tomando en consideración lo que establece el artículo 1o., tercer párrafo, de la Constitución federal, el cual dispone que:

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

Es por ello y tomando en consideración lo antes citado se deduce que se impone la obligación para todas las autoridades del Estado mexicano, sin excepción alguna, de velar por el respeto y la preservación de los derechos humanos, entre los que se encuentra el derecho de acceso a la justicia y a una tutela judicial efectiva contenido en el artículo 17 de nuestra Carta Magna.

En efecto, en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligación de toda autoridad, sobre todo de las jurisdiccionales sin excepción alguna, de velar por la preservación y el respeto de los derechos fundamentales de todo gobernado, entre ellos, los de legalidad, seguridad jurídica, de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva.

Para preservar y garantizar esos derechos fundamentales, históricamente el juicio de amparo se ha constituido como la “Institución Jurídica de Control de Constitucionalidad” más importante dentro de nuestro sistema jurídico.

En la actualidad, es uno de los medios más importantes que tiene el gobernado para cuestionar la constitucionalidad y convencionalidad de la actuación de toda autoridad del Estado, aunado a que es al mismo tiempo, el mecanismo más eficaz que tienen éstos para evitar o corregir los abusos o equivocaciones del poder público que lesiona o vulnera sus derechos reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte, de ahí que el juicio de amparo o juicio de derechos fundamentales, debe tener por objeto específico hacer real y eficaz la autolimitación del ejercicio de la autoridad por parte de los órganos del Estado, y para ese fin es necesario que la legislación que regula su trámite y resolución contenga instituciones procesales que hagan más amplio su esfera de protección y garanticen a los gobernados el acceso a la justicia y a una tutela judicial efectiva.

Es importante recordar que el seis de junio de 2011 se publicó la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que impactó directamente en la administración e impartición de la Justicia federal al reformarse los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esa reforma concierne fundamentalmente al juicio de amparo, institución protectora de los derechos fundamentales por excelencia, el cual se vio robustecido al ampliarse la procedencia del amparo respecto de cualquier acto o norma general, al preverse su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Con motivo de esa reforma constitucional el proceso de creación de una nueva Ley de Amparo concluyó el 2 de abril de 2013 con la publicación del Decreto que contiene la nueva redacción del texto reglamentario de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las modificaciones a cinco leyes secundarias, que en conjunto habilitan competencias y posibilitan la aplicación de las nuevas disposiciones en beneficio de los gobernados.

En el primer párrafo y en las tres primeras fracciones del artículo 17 de la nueva Ley de Amparo, se establecieron los plazos dentro de los cuales se debe promover la demanda respectiva, y en su fracción IV, se excluyó de esa temporalidad cuando en la demanda se reclamen actos que impliquen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deporta-

ción o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, supuestos en los que dicha demanda de amparo podrá presentarse en cualquier tiempo, sin embargo, no se tomó en consideración la inclusión de otros actos afectatorios de la libertad personal que aunque dictados o emitidos dentro del procedimiento, en virtud de la naturaleza del delito perseguido que subyace en el mismo, por regla general, el gobernado no tiene intervención ni se le notifica, pese a que con la reforma procesal penal constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el dieciocho de junio de dos mil ocho, se creó un nuevo sistema de justicia penal con el fin de superar las deplorables condiciones que subsistían en el anterior sistema de justicia penal.

En efecto, aun cuando entre los aciertos de esa reforma constitucional pueden destacarse los siguientes: nuevo proceso acusatorio y oral; principios procesales modernos y democráticos; derechos del imputado mejor definidos; derechos del ofendido y de las víctimas acrecentados; incorporación de los jueces de control y de sentencia; mecanismos alternos para la solución de controversias; mejoramiento del sistema de defensoría pública; atenuación del monopolio de la acción penal del Ministerio Público, con criterios de oportunidad y acción privada, sin embargo, también contiene algunos riesgos evidentes como son: el descenso del estándar probatorio para la orden de aprehensión y en el ahora llamado auto de vinculación a proceso; los poderes todavía excesivos del Ministerio Público, sin haberse pronunciado sobre su tan necesaria autonomía; la ambigüedad respecto de la prisión preventiva, la duración de los procesos penales que se mantiene dentro de los mismos parámetros, el régimen establecido para la delincuencia organizada, que de excepcional puede expandirse en el proceso penal.

Lo anterior, se ve corroborado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce y en el Código Penal federal, que contemplan la calificación de graves para algunos delitos específicos y particularmente el artículo 167 del referido Código Nacional el cual prevé la prisión preventiva oficiosa para delitos de esa naturaleza, ilícitos que por regla general originan la integración de indagatorias sin la intervención del indiciado y mucho menos cuando se judicializa esa investigación y se solicita la orden de aprehensión respectiva, además, algunos otros ac-

tos como la reaprehensión, el auto de vinculación a proceso, autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal, por la afectación trascendental que tienen sobre uno de los más altos e importantes derechos fundamentales del gobernado, como es la libertad personal, su escrutinio constitucional no puede estar sujeto a temporalidad, porque de lo contrario, ello implicaría solapar actos de autoridad al margen de la ley bajo el argumento de un nuevo modelo de justicia penal que, si bien es cierto, tiende a mejorar el debido proceso y a garantizar las libertades de los actores procesales, sin embargo, ello no garantiza que los operadores jurídicos lo hagan, sobretodo en un sistema que apenas comienza y con la escasa preparación y capacitación que se les dio previo a iniciar el nuevo sistema de justicia penal, pero sobretodo, que dicho sistema se puso en marcha con operadores jurídicos que vienen del anterior y que difícilmente se les podrá desarraigar las antiguas prácticas.

Por esas razones, a fin de cumplir con los mandatos constitucionales establecidos en los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con la reforma constitucional en materia de derechos humanos y evitar que siga persistiendo una impartición de justicia matizada por tecnicismos u obstáculos legales que permita a los tribunales de amparo evadir su responsabilidad constitucional de impartir justicia y niegue a los gobernados el acceso a la justicia y a una tutela judicial efectiva, se considera urgente y necesario eliminar la temporalidad para la promoción de juicios de amparo contra actos afectatorios de la libertad personal como la orden de aprehensión, la reaprehensión, el auto de vinculación a proceso, los autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad, la resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, la resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, la orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal, con el fin de garantizar una adecuada y efectiva impartición de justicia, sobre todo para hacer congruente la reciente reforma publicada el 17 de junio de dos mil dieciséis, al artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.

En razón de lo expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único: Se adiciona una fracción V al artículo 17 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, auto de vinculación a proceso, autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre y cuando no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal o que exista o haya sobrevenido alguna causa de improcedencia; en que podrá presentarse en cualquier tiempo.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a veinte de octubre de dos mil dieciséis.— Diputado Ricardo Ramírez Nieto (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, César Camacho Quiroz y Jorge Carlos Ramírez Marín, del Grupo Parlamentario del PRI

Los proponentes diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, y los diputados César Camacho Quiroz y Jorge Carlos Ramírez Marín, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, inciso I y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de discapacidad, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Se estima que en el mundo hay más de 7 mil millones de personas, de las que mil millones viven con algún tipo de discapacidad, es decir, 15 por ciento, que está ubicada principalmente entre países en vías de desarrollo.

Datos recabados por la Organización Mundial de la Salud confirman que este grupo vulnerable, lamentablemente es uno de los sectores que enfrentan mayores obstáculos para acceder a los servicios que debe brindarles el Estado, y por consiguiente de disfrutar con plenitud sus derechos principalmente a la salud, educación, empleo, transporte, así como a la información, cuya tendencia seguirá en aumento en el futuro como consecuencia del envejecimiento poblacional, y por el aumento mundial de enfermedades crónicas degenerativas, cardiovasculares, el cáncer, así como las enfermedades mentales.¹

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México 7.2 millones de personas padecen alguna discapacidad, cifra que equivale al 6 por ciento de la población del país. La estructura por edad de la población con discapacidad con mayor concentración en los adultos mayores, mientras que por sexo de 0 a 39 años, el porcentaje de varones supera al de mujeres, pero a partir de los 45 años, la relación se invierte, alcan-

zando las mayores diferencias a partir de los 65 años. Entre los tipos de discapacidad más frecuentes a nivel nacional destacan: caminar, subir o bajar usando sus piernas (64.1%) y extremo opuesto la dificultad para hablar o comunicarse (18 por ciento). Los tipos de discapacidad más frecuentes afectan principalmente a los adultos mayores y a los adultos, segmentos de la población donde se ubica el mayor número de personas con discapacidad. Para la población de 60 años y más, también se observan porcentajes altos de personas que reportaron dificultades para escuchar (46.9%), aprender, recordar o concentrarse (44.6%) y mover o usar sus brazos o manos (42.7 por ciento). Por su parte, entre la población infantil (0 a 14 años), destaca el porcentaje de quienes tienen dificultades para hablar o comunicarse (45.6%) y para bañarse, vestirse o comer (37.4 por ciento). Finalmente, entre los jóvenes (15 a 29 años) con discapacidad, las dificultades para ver (44.6%) son las más frecuentes. Nayarit y Durango son las entidades que presentan las prevalencias más altas de discapacidad del país, con 8.2 y 7.5% respectivamente. Le siguen tres estados con una prevalencia de 7.4% (Colima, Jalisco y Zacatecas). Las otras entidades con valores por encima de la nacional son: Michoacán (6.9%), Baja California Sur (6.8%), Veracruz (6.7%), Chihuahua y San Luis Potosí (6.6%), Oaxaca, Sinaloa y Yucatán (6.5%), Estado de México (6.2%) y Guerrero (6.1 por ciento).²

Lamentablemente, hacer referencia a las personas con discapacidad, nos encontramos con uno de los sectores más desfavorecidos de la población del país, datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), tomados con base en el módulo de condiciones socioeconómicas de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2012, establecen que a pesar que la población con discapacidad en situación de pobreza extrema se redujo de 13.9 por ciento (2010) a 12.7 (2012), cerca de 0.9 millones de personas y la población con discapacidad en situación de pobreza moderada aumentó de 36.3 por ciento (2010) a 38.5 (2012); esto es, alrededor de 2.9 millones de personas.

El propio Coneval indica que los 5.7 millones de personas con discapacidad muestran al menos una carencia social, 2.1 millones presentan al menos tres carencias sociales, 3.8 millones presentan rezago educativo, 1.3 millones presentan carencia por acceso a los servicios de salud, 3.1 millones carencia por acceso a la seguridad social, 0.8 millones carencia por calidad y espacios en la vivienda, 1.7 millones carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, y 2.2 millones carencia por acceso a la alimentación. 1.7

millones de personas con discapacidad viven con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y 3.9 millones viven con un ingreso inferior a la línea de bienestar.³

En el mismo sentido, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación estimó recientemente que las principales causas de discriminación presentadas ante dicha instancia fueron por actos discriminatorios cometidos en agravio de personas con discapacidad.⁴

Debemos reconocer que México, cuenta con una larga tradición de lucha y defensa de los derechos de las personas con alguna discapacidad. Desde la década de los años 80 en el siglo pasado, inició un proceso de amplia participación y organización, que en el marco de lo que en su momento se denominó como el “Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos”.

Uno de los instrumentos de este “decenio” fue el plan de acción, a través del cual se logró un avance mayúsculo, pues se consiguió la reconceptualización de la discapacidad, en un sentido mucho más social, eliminando el sesgo exclusivamente clínico que se le había dado históricamente, por lo cual se llegó incluso a la desclasificación de la discapacidad como “padecimiento” en el catálogo de la Clasificación Internacional de las Enfermedades.

En la década de los 90, se dieron otros pasos relevantes: se construyó el primer Programa Nacional integral, bajo la denominación del Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, creado por Acuerdo Presidencial en 1995, y el cual propició una lógica de integralidad que ha sido difícil de alcanzar en otras administraciones, y que es hasta en la presente administración federal del Presidente Enrique Peña Nieto que se elaboró en armonización con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad el “Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de la Personas con Discapacidad” publicado el 30 de abril del 2013 en el DOF y que se implementa por el Conadis (Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de la Personas con Discapacidad) en el marco de la coordinación y articulación interinstitucional que marca la Ley General de Inclusión de las Personas con Discapacidad; iniciativa de ley que impulsó el Grupo Parlamentario del PRI en la LXI Legislatura y que con el consenso y compromiso de las diferentes expresiones políticas, que integraron la legislatura, se dotó a las personas con discapacidad de un marco jurídico con perspectiva de derechos humanos y acorde la Convención de

Naciones Unidas que nos coloca a la vanguardia de la legislación más avanzada del mundo.

En la década del 2000, recogiendo años de trabajo y autoridad moral, don Gilberto Rincón, junto con otras personalidades a nivel internacional, dio una tenaz lucha al seno de la Organización de las Naciones Unidas a fin de conseguir la aprobación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad; así como de otros instrumentos que llevaron a la reforma del artículo Primero Constitucional en materia del derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación; la creación de la Ley Federal para prevenir y erradicar la Discriminación; así como a la creación del Consejo Nacional para prevenir y eliminar la Discriminación.

La citada convención y su ratificación por el Estado mexicano, marcó un precedente más en la historia de los derechos humanos en nuestro país, y que junto a la afortunada y gran reforma del artículo 1o. de la Constitución en junio del 2011, que dio rango constitucional a los Tratados Internacionales ratificados por el estado mexicano y por consiguiendo la responsabilidad de armonizar a todo el Orden Jurídico Nacional, incluida la propia Constitución

Sin duda que los esfuerzos gubernamentales y avances legislativos que en la materia se han generado en el país son plausibles, sin embargo, como lo demuestran las estadísticas, resulta fundamental seguir fortaleciendo nuestro andamiaje legal con el objetivo de lograr que las personas con discapacidad ejerzan de manera integral sus derechos.

Hoy nos encontramos que por falta de claridad normativa y de una aplicación adecuada de la ley vigente, la SCJN ha tenido que intervenir a fin de proteger los derechos de las personas con discapacidad que se supone ya tiene garantizados.

Como vía de ejemplo en enero de 2014, a propuesta de la ministra Olga Sánchez Cordero, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación brindó protección jurídica amparando a la joven con discapacidad Mariana Díaz Figueroa, quien por padecer parálisis cerebral infantil fue víctima de discriminación laboral por una empresa del sector privado.⁵

En el mismo tenor, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en las sesiones del 9 y 10 de febrero de 2015, al resolver la acción de inconstitucionalidad 86/2009, promovida por la Comisión Nacional de los De-

rechos Humanos contra diversos preceptos de la Ley de Salud Pública de Baja California, determinó invalidar la porción normativa del primer párrafo del artículo 147 de dicho ordenamiento, que dice: no dependientes, al considerarla discriminatoria de los menores con discapacidad dependiente, por impedir el acceso a los niños en esa situación a los centros de desarrollo infantil de esta entidad federativa. Dicha invalidez surtirá sus efectos a la notificación de la resolución al Congreso del estado. Asimismo, el alto tribunal estableció que ese órgano legislativo deberá ajustar todo su marco normativo de la materia, a más tardar durante el próximo periodo legislativo, a fin de que se adopte el nuevo modelo inclusivo contemplado en las disposiciones internacionales.⁶

Luego entonces, la reforma constitucional de 2011, que dio el rango constitucional a los derechos humanos y otorgó la validez jurídica a los tratados internacionales en nuestro sistema normativo, constituye el principal pilar para establecer la obligación del Estado a fin de lograr garantizar la protección, el respeto y ejercicio de los derechos humanos de nuestra sociedad en su conjunto, y que además nos brinda la oportunidad de seguir construyendo mejores condiciones para que los sectores más vulnerables, en este caso, para que las personas con discapacidad alcancen su desarrollo integral y sobre todo para que disfruten plenamente de sus derechos individuales y colectivos.

En este tenor y de acuerdo con lo establecido por la ley fundamental, es urgente que el Estado asuma el compromiso de cumplir con disposiciones normativas establecidas en los instrumentos internacionales que en materia de derechos de personas con discapacidad ha suscrito, entre ellos, a las disposiciones de Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Compañeras y compañeros legisladores: como representantes de la población mexicana tenemos el compromiso de unir esfuerzos legislativos en favor de las personas con discapacidad para que ellos puedan desarrollarse a plenitud, para que logren satisfacer sus necesidades y acceder dignamente a la salud, asistencia social, educación, accesibilidad, vivienda, empleo, deporte, transporte, comunicaciones, recreación, cultura y turismo, libertad de expresión, así

como a la opinión y acceso a la información, en igualdad de oportunidades que los demás sectores de la sociedad mexicana, en este sentido, debemos de fortalecer la ley con el objetivo hacer más eficiente una promoción y protección que aseguren el ejercicio pleno e integral de sus derechos humanos.

Es importante recordar que en febrero de 2015, el pleno del Senado de la República aprobó una reforma de la Ley Federal del Trabajo, para incorporar la noción de “trabajo digno o decente”, y prohibir cualquier tipo de discriminación en el ámbito laboral y regular, en igualdad de oportunidades, el acceso al empleo de personas con discapacidad.⁷

En este contexto, a fin de complementar esta importante reforma, así como la legislación vigente en la materia, es necesario plasmar textualmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la obligación del Estado para salvaguardar los derechos de las personas con discapacidad.

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

Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de discapacidad

Único. Se adiciona un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de discapacidad, para quedar como sigue:

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

...

...

...

...

El Estado garantizará los derechos de las personas con discapacidad promoviendo en todo momento su inclusión, integración y participación efectiva para que alcancen un desarrollo integral digno y el ejercicio de sus derechos laborales.

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.who.int/disabilities/world_report/2011/es/

2 <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/discapacidad0.pdf>

3 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343100&fecha=30/04/2014

4 http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=boletin&id=733&id_opcion=103&op=213

5 <http://noticieros.televisa.com/mexico/1401/scjn-ampara-joven-discapacitada/>

6 <http://www2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=3023>

7 <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=52860>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2016.— Diputados: César Camacho Quiroz, Jorge Carlos Ramírez Marín, Ruth Noemi Tiscareño Agoitia (rúbricas).»

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

LEY DE AVIACIÓN CIVIL

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 52 a 52 Quáter a la Ley de Aviación Civil, 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 Uni-

dos 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 reforma el artículo 52 y adiciona los artículos 52 Bis, 52 Ter, 52 Quáter de la Ley de Aviación Civil en materia de vuelos cancelados, sobrevenidos y con retraso.

Exposición de Motivos

El transporte aéreo es un sector básico en un mundo globalizado, ya que fomenta el progreso económico y social, por medio de él se conectan personas, países y culturas, al mismo tiempo que provee acceso a los mercados globales, generando comercio y turismo. De aquí que la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)¹ mencione que “El transporte de mercancías y de personas es fundamental para elevar la productividad de todos los sectores.

Pardinas² señala que “La economía global es un sistema que funciona bajo tres tipos de intercambios. Por medio de containers, barcos, puertos, carreteras, camiones y trenes se intercambian materias primas y manufacturas. Con los satélites, la banda ancha, los teléfonos y las computadoras se mueven datos, voces, imágenes y el dinero en su versión digital. Gracias a los aviones y los aeropuertos se conecta a las personas”.

Según la Asociación Internacional de Transporte Aéreo, en todo el mundo y todos los días, hay más de 100 mil vuelos que llevan a las personas y a las mercancías a sus destinos, más de 3.7 mil millones estarán viajando ya sea por motivos laborales, familiares o por turismo; gracias a los avances tecnológicos, volar se ha convertido en la forma más rápida y segura de conectar dos puntos remotos, si analizamos las estadísticas, nos damos cuenta como cada día hay una mayor oferta de vuelos, más competidores, y por lo tanto, una mayor cantidad de pasajeros.

Si vemos los números respecto al transporte aéreo regular en México, el total de pasajeros que usaron este servicio pasó de 25.1 millones en 1993 a 73.2 millones en 2015 y para 2016 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) tiene una meta de 80.2 millones de personas.

La Ley de Aviación Civil de 1995 liberalizó las tarifas aéreas provocando esta alza de pasajeros, esto también provocó que la calidad en la prestación de los servicios disminuyera, dando lugar a la afectación de los derechos del usuario de los servicios de las aerolíneas, mientras que a

nivel internacional operaron diferentes sistemas que muchas veces no tenían coincidencias entre sí.

A pesar de la gran importancia que tiene el transporte aéreo, actualmente enfrenta serios retos que tiene que ver con la calidad del servicio, es muy común ver en los aeropuertos una gran cantidad de pasajeros que sufren las consecuencias de que su vuelo esté retrasado, cancelado, o sobrevendido.

La Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) ha identificado diferentes prácticas en contra de los pasajeros, como no dar servicio, cambio o devolución o reembolso; incurrir en sobreventa de boletos, demoras y cancelaciones de vuelos; información consultable en el Buró Comercial de la Profeco.³

Por ejemplo, en el caso de demoras, según la información que publica la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT, podemos ver en su índice⁴ que en el periodo que va de enero a junio de 2016, un 23% de todas las operaciones nacionales presentó alguna demora, esto quiere decir, que de las 70,515 operaciones realizadas, unas 16,218 presentaron algún retraso. Cabe mencionar que solo un 10% tuvo una causa atribuible a la propia aerolínea.

Es muy común que las empresas acepten un número de reservas en los vuelos superior al número de asientos del avión debido a la probabilidad de que haya pasajeros que no se presenten, esta práctica, aunque es prohibida o limitada en otras regulaciones, sigue existiendo en México. Las aerolíneas según sus datos históricos pueden estimar cuántos posibles pasajeros realizarán el viaje, por lo que se les sigue permitiendo que vendan 2 o más veces un mismo lugar.

Si se analizan los datos de abordaje denegados involuntarios, nos damos cuenta que si se suman los resultados de las 6 empresas nacionales con reportes publicados, durante el periodo enero a mayo de 2016, son 19 mil 259 pasajeros a quienes se le ha negado su transporte.

Según la versión pública del dictamen preliminar del expediente IEBC-001-2015 sobre las condiciones de competencia, existentes en los procedimientos de aterrizaje y despegue del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México que presentó la Cofece⁵ se menciona que: “A pesar de tener un horario de aterrizaje y despegue asignado, y de contar con un margen de tolerancia de operación del mismo de más/menos quince minutos, los transportistas aéreos ope-

ran vuelos con grandes diferencias de tiempo respecto de hora asignada”.

A la vez señala que un alto porcentaje de demoras “implica una barrera a la entrada y expansión de todos los transportistas aéreos, puesto que la operación de vuelos con demora significa el desplazamiento de algún vuelo que tenía asignado el horario en el cual se realizó la operación con demora y la falta de orden en la operación del aeropuerto.”

También es importante mencionar el papel que juega el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, que tiene la densidad más alta de tráfico en el país y que desde 2005 ha tenido diferentes declaratorias de saturación de campo aéreo en ciertas horas. Su importancia radica en que una gran cantidad de vuelos lo tienen como origen y destino, por lo que tomando en cuenta la interdependencia de los vuelos, es frecuentemente la excusa para la cadena de demoras en los vuelos. Sin embargo, de acuerdo a Cofece una gran proporción de los retrasos no tiene que ver con la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Más allá, se presume una mala planificación en los vuelos, con escalas demasiadas cortas entre vuelos, deficiencias técnicas, falta de personal de tierra e incluso insuficientes pilotos y aeronaves, lo que provoca un derrumbe en cadena, ya que como se mencionaba, los vuelos están interconectados.

Ante una demora, cancelación o sobreventa, los más perjudicados son los pasajeros que ven truncados sus planes de viaje, pierden valioso tiempo con su familia o no pueden cerrar un negocio, a esto se lo suma a que pocas veces conocen sus derechos y que las aerolíneas ante situaciones como estas, no brindan información oportuna y pocas veces ofrecen una explicación o solución.

Si analizamos el marco jurídico vigente en nuestro país, y ante la falta de normativa especializada en los derechos de los usuarios de las líneas aéreas, nos encontramos que el artículo 52 de la Ley de Aviación Civil regula los supuestos de sobreventa y de cancelación de vuelos, sin embargo, en la iniciativa se propone derechos más amplios para los pasajeros y obligaciones más estrictas para los concesionarios y permisionarios.

De igual forma, la iniciativa propone adicionar tres artículos que regulen las acciones por demoras o retrasos en los vuelos, que especifiquen el proceso a seguir en dado caso de que exista una sobreventa y dotar de información a los

pasajeros, con todo lo anterior se fomentaría que las aerolíneas cumplan sus horarios en respeto a los derechos de los pasajeros. Cabe mencionar que se mantienen las sanciones que marca la legislación vigente para las aerolíneas en caso de incurrir en estas conductas. Para tener un panorama más completo se hace el siguiente cuadro comparativo del contenido de la iniciativa:

LEY VIGENTE	PROPUESTA DE LA INICIATIVA
<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 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, deberá reintegrarle el precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje; además a elección del pasajero, deberá:</p> <p>I. Ofrecerle, con todos los medios a su alcance, transporte sustituto gratuito en su primer vuelo disponible. En caso de que el pasajero ya se encuentre en el aeropuerto tendrá que proporcionarle, como mínimo y sin cargo, los servicios de comunicación telefónica al punto de destino e Internet; alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo; además, cuando el pasajero no radique en la Ciudad del aeropuerto, le proporcionará alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se requiera pernocta o la espera sea mayor a 8 horas, y en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto, o</p> <p>II. Transportarle en la fecha posterior que convenga al mismo pasajero hacia el destino respecto del cual se denegó el embarque, además se le dará 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 bis. En los casos de la denegación de embarque por sobreventa de boletos el permisionario deberá buscar pasajeros que renuncien voluntariamente</p>

	<p>a sus reservas a cambio de los beneficios que acuerden el pasajero interesado y el transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo, mismos que no podrán ser menores a los establecidos en esta ley.</p> <p>En caso de que el número de voluntarios no sea suficiente para que los restantes pasajeros con reservas puedan ser embarcados en dicho vuelo, el concesionario o permisionario podrá denegarles el embarque contra su voluntad.</p> <p>Tendrán privilegio para el abordaje los menores no acompañados, los pasajeros con alguna discapacidad, las personas adultas mayores y las mujeres embarazadas.</p>
	<p>Artículo 52 ter. En caso de vuelos demorados, procederá lo siguiente:</p> <p>I. El concesionario o permisionario deberá informar a los pasajeros los motivos de la demora y el tiempo estimado de la misma.</p> <p>II. Si este es mayor a una hora de acuerdo a lo señalado en el documento de abordaje, el concesionario o permisionario deberá: reintegrar de forma inmediata un 25% del precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje;</p> <p>III. Si este es mayor a dos horas de acuerdo a lo señalado en el documento de abordaje, el concesionario o permisionario deberá: reintegrar de forma inmediata un 50% del precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje;</p> <p>III- Si el vuelo es demorado por más de 3 horas, el pasajero afectado será indemnizado por la totalidad precio del</p>
	<p>boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.</p> <p>En todo caso, el concesionario o permisionario le deberá otorgar como mínimo y sin cargo los servicios de comunicación telefónica al punto de destino e internet; alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo; además, cuando el pasajero no radique en la Ciudad del aeropuerto, le proporcionará alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se requiera pernocta o la espera sea mayor a 8 horas, y en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto.</p> <p>En caso de retraso por más de una hora, el pasajero tendrá en cualquier momento el derecho de cambiar su boleto a billete a otra fecha que le convenga hacia mismo destino, sin ningún cargo adicional por cambio de fecha.</p> <p>Cuando los retrasos de vuelos sean por causas no imputables al propio concesionario o permisionario, causados por circunstancias extraordinarias que no hubieran podido evitarse incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables, quedarán exentos de pagar las indemnizaciones.</p>
	<p>Artículo 52 quáter. En caso de cancelación de vuelo, sobreventa o retraso mayor a una hora, el permisionario o concesionario deberá entregar de forma impresa a cada pasajero sus derechos y los procedimientos para poder acceder a ellos.</p>
	<p>Así mismo, el permisionario o concesionario deberán designar a los empleados para atender las quejas de los pasajeros.</p>

Durante las pasadas legislaturas, se han presentado diferentes iniciativas, tanto de Diputados federales y Senadores de todas las corrientes políticas, estas comparten el diagnóstico y la problemática, pero han incluido acercamientos diversos para solucionarla. La presente iniciativa aporta un enfoque que pretende adoptar las mejores prácticas regulatorias internacionales, subsanando un vacío legal, a la vez que se refuerza y se clarifican los derechos de los usuarios de los servicios aéreos.

En primer término, con la reforma al artículo 52, se busca inhibir la práctica de la sobreventa y las cancelaciones, haciendo poco costoso para una aerolínea que pueda utilizar dicha estrategia, a la vez que se refuerzan los derechos que tienen los usuarios de los servicios aéreos.

En el marco jurídico actual, el pasajero ante una cancelación o sobreventa, tenía que elegir una de tres opciones: que se le reintegrara el precio del pasaje, transporte sustituto, o transportarle en la fecha posterior que convenga, además de que se incluía una indemnización no menor al 25% en caso de elegir la primera o última opción.

Con esta reforma, en todos los casos, el usuario tendrá derecho a recibir el reintegro de la totalidad del boleto, además de darle la oportunidad de elegir entre transporte sustituto gratuito en su primer vuelo disponible o transportarle en la fecha posterior que convenga, además se le dará una indemnización al pasajero afectado que no será inferior al veinticinco por ciento del precio del boleto.

Cabe mencionar que la reforma incluye más derechos para el usuario en dado caso que ya se encuentre en el aeropuerto como darle el servicio de internet, además especifica cuáles serán las condiciones y requisitos para proporcionar alojamiento en hotel.

Dicha iniciativa, a su vez incluye un mecanismo cuando se deniegue el embarque por sobreventa de boletos, a la vez que privilegia a los usuarios con vulnerabilidad, como los menores no acompañados, los pasajeros con alguna discapacidad, las personas adultas mayores y las mujeres embarazadas.

De igual forma, la iniciativa por primera vez incluye el procedimiento y derechos que tendrán los vuelos demorados, desglosándolos por número de horas que pasan y garantizando al usuario la información pertinente y oportuna sobre la causa del retraso.

Por último, la iniciativa obliga a los permisionarios o concesionarios a que entreguen de manera impresa a cada pasajero, sus derechos y los procedimientos para poder acceder a ellos, en caso de estar en una situación de cancelación, sobreventa o demora, a la vez que deberán designar a los empleados para atender las quejas de los pasajeros.

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

Decreto que modifica el artículo 52 y adiciona los artículos 52 Bis, 52 Ter, 52 Quáter de la Ley de Aviación Civil

Artículo Único. Se reforma el artículo 52 y adiciona los artículos 52 Bis, 52 Ter, 52 Quáter de la Ley de Aviación Civil, para quedar como sigue:

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, **deberá reintegrarle el precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje; además a elección del pasajero**, deberá:

I. Ofrecerle, con todos los medios a su alcance, transporte sustituto **gratuito en su primer vuelo disponible**. En caso de que el pasajero ya se encuentre en el aeropuerto tendrá que proporcionarle, como mínimo y sin cargo, los servicios de comunicación telefónica al punto de destino e **internet**; alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo; **además, cuando el pasajero no radique en la Ciudad del aeropuerto**, le proporcionará alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se requiera pernocta **o la espera sea mayor a 8 horas**, y en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto, o

II. Transportarle en la fecha posterior que convenga al mismo pasajero hacia el destino respecto del cual se denegó el embarque, **además se le dará 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**.

Artículo 52 Bis. En los casos de la denegación de embarque por sobreventa de boletos el permisionario deberá buscar pasajeros que renuncien voluntariamente a sus reservas a cambio de los beneficios que acuerden el pasajero interesado y el transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo, mismos que no podrán ser menores a los establecidos en esta ley.

En caso de que el número de voluntarios no sea suficiente para que los restantes pasajeros con reservas puedan ser embarcados en dicho vuelo, el concesionario o permisionario podrá denegarles el embarque contra su voluntad.

Tendrán privilegio para el abordaje los menores no acompañados, los pasajeros con alguna discapacidad, las personas adultas mayores y las mujeres embarazadas.

Artículo 52 Ter. En caso de vuelos demorados, procederá lo siguiente:

I. El concesionario o permisionario deberá informar a los pasajeros los motivos de la demora y el tiempo estimado de la misma.

II. Si este es mayor a una hora de acuerdo a lo señalado en el documento de abordaje, el concesionario o permisionario deberá: reintegrar de forma inmediata un 25% del precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje;

III. Si este es mayor a dos horas de acuerdo a lo señalado en el documento de abordaje, el concesionario o permisionario deberá: reintegrar de forma inmediata un 50% del precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje;

III- Si el vuelo es demorado por más de 3 horas, el pasajero afectado será indemnizado por la totalidad precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.

En todo caso, el concesionario o permisionario le deberá otorgar como mínimo y sin cargo los servicios de comunicación telefónica al punto de destino e internet; alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo; además, cuando el pasajero no radique en la Ciudad del aeropuerto, le proporcionará alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se re-

quiera pernocta o la espera sea mayor a 8 horas, y en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto.

En caso de retraso por más de una hora, el pasajero tendrá en cualquier momento el derecho de cambiar su boleto a billete a otra fecha que le convenga hacia mismo destino, sin ningún cargo adicional por cambio de fecha.

Cuando los retrasos de vuelos sean por causas no imputables al propio concesionario o permisionario, causados por circunstancias extraordinarias que no hubieran podido evitarse incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables, quedarán exentos de pagar las indemnizaciones.

Artículo 52 Quáter. En caso de cancelación de vuelo, sobreventa o retraso mayor a una hora, el permisionario o concesionario deberá entregar de forma impresa a cada pasajero sus derechos y los procedimientos para poder acceder a ellos.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los 120 días naturales siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las dependencias federales competentes tendrán 60 días naturales, partir de la entrada en vigor del presente decreto, para hacer las modificaciones necesarias a sus reglamentos.

Notas:

1 Consultado el 13 de octubre de 2016 en <https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Historias/AMX-DELTA-v3.pdf>

2 Consultado el 13 de octubre de 2016 en http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/el-aeropuerto-y-el-2018/

3 Consultado el 17 de octubre de 2016 http://burocomercial.profecogob.mx/BC/faces/bus_sector.jsp

4 Consultado el 14 de octubre de 2016 en <http://www.sct.gob.mx/transporte-y-medicina-preventiva/aeronautica-civil/7-inconformidades-de-aerolineas/71-demorasindice-de-puntualidad/>

5 Consultado el 14 de octubre de 2016 en https://www.cofece.mx/cofece/images/AI/Dictamen_preliminar_29022016_.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2016.— Diputada Alicia Guadalupe Gamboa Martínez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Transportes, para dictamen.

LEY GENERAL DE VÍCTIMAS

«Iniciativa que reforma el artículo 1o. de la Ley General de Víctimas, suscrita por los diputados Armando Luna Canales y Julieta Fernández Márquez, del Grupo Parlamentario del PRI

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6o., fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, los diputados Armando Luna Canales y Julieta Fernández Márquez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de esta LXIII Legislatura, ponen a consideración de esta honorable soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 1 de la Ley General de Víctimas, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La presente iniciativa de reforma legal tiene como propósito incluir dentro de la Ley General de Víctimas uno de los grandes avances que en materia de derechos humanos ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que tiene que ver con la reparación integral, a fin de que en la misma se incluya el carácter de “vocación transformadora” que debe guiar todo proceso de reparación a las víctimas de una violación a sus derechos fundamentales.

Sobre las obligaciones básicas del Estado en materia de derechos humanos

Como es sabido, en materia de derechos humanos existen tres obligaciones básicas para los estados: 1. Respetar los derechos; 2. Garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos protegidos a las personas que se encuentren bajo su jurisdicción; y 3. Adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos protegidos.

Las obligaciones de respetar los derechos humanos y de garantizar su goce y ejercicio, constituyen el fundamento genérico de la protección de los derechos humanos.¹

Ciertamente, la obligación de respetar los derechos humanos por parte de los estados deriva del propio respeto a la dignidad inherente al ser humano, cuestión esta que determina que los derechos humanos sean superiores al poder de todo Estado y, como lo ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH):

“[...] la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal”.²

De igual modo, Luigi Ferrajoli, jurista eminente de nuestro siglo, ha indicado que:

“En particular y, sobre todo, después de su formulación en convenciones internacionales recibidas por las constituciones estatales o en todo caso suscritas por los estados, se han transformado en derechos supraestatales: límites externos y ya no sólo internos a los poderes públicos y bases normativas de una democracia internacional muy lejos de ser practicada pero normativamente prefigurada por ellos.”³

Ahora bien, la obligación de garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos protegidos implica:

“[...] el deber para los estados parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos reconocidos y procurar, además, si es posible, **el restablecimiento del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos**”⁴.

La CoIDH en su emblemática sentencia recaída al caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (criterio obligatorio para el Estado mexicano conforme a la contradicción de tesis

293/2011 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN) señaló:

“[...] la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales [...]”⁵

En ese contexto los estados, además de estar obligados a no violentar los derechos humanos de toda persona, también deben velar porque tales derechos no sean vulnerados, lo que acarrea el deber de prevención y, en su caso, el de investigación y sanción de las violaciones ocurridas.

En la misma sentencia, la CoIDH indicó:

“Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenirla violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención”⁶.

Además:

El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima **una adecuada reparación**”.⁷

De lo anterior se desprende que un estado es responsable por incumplir sus deberes básicos no solamente cuando por su proceder vulnera un derecho humano, sino también cuando no realiza lo conducente para prevenir violaciones cometidas por agentes estatales o, incluso por particulares. En este último caso, es responsable cuando no despliega el aparato gubernamental para investigar y sancionar a los responsables.

De este modo, frente al supuesto de una violación a un derecho humano por alguna de las razones antes señaladas, tal situación acarrea diversas circunstancias: el deber de investigar y sancionar la violación al derecho humano conculcado; la exigencia de otorgar garantías de no repetición; el deber de procurar el restablecimiento, si es posible, del derecho violentado y, la reparación integral de los daños producidos por dicha violación⁸.

Como se ha indicado en el prolegómeno de esta iniciativa, es precisamente el tema de la reparación el eje que articula esta propuesta de modificación normativa. Ese deber del estado se actualiza cuando no ha cumplido con alguna de sus obligaciones básicas en materia de derechos humanos y, derivado de esto, se materializa una violación a un derecho de orden fundamental.

Sobre el deber de reparar y sus componentes

La reparación es un deber del estado que aparece como consecuencia de su inefectiva actuación en la tutela de los derechos humanos de los gobernados. Sobre este aspecto, como se ha indicado, ha existido una favorable evolución interpretativa a tal grado que al día de hoy se contempla, dentro de los más altos estándares en derechos humanos, la idea de una reparación integral.

La reparación que el estado lleve a cabo como resultado de una vulneración a un derecho de orden fundamental constituye una obligación convencional prevista en el artículo

63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, vinculante para México, donde se dispone que:

Artículo 63

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta convención, la corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

2. En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la comisión.

Esta obligación está recogida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1o., párrafo tercero, que dispone:

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.

...

...

La CoIDH se ha caracterizado, al emitir sus resoluciones, por una interpretación dinámica de las disposiciones normativas en materia de derechos humanos, maximizando la protección a la persona mediante el reforzamiento de las obligaciones básicas de los estados.

Así, desde hace más de quince años, la CoIDH ha determinado que:

[...] los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales⁹.

Con base en lo anterior, la idea de reparación ha evolucionado y así puede observarse en las diversas sentencias de la Corte de San José, mismas que como se recordará de acuerdo con la contradicción de tesis 293/2011 resultan de observancia obligatoria para nuestro país. Véase la siguiente tesis derivada de dicha contradicción:

Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.¹⁰

Ahora bien, en el caso Rosendo Cantú y otras vs. México, la CoIDH, en reiteración de su jurisprudencia señaló que:

Sobre la base de lo dispuesto en el artículo 63.1 de la Convención Americana, la Corte ha indicado que **toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que esa disposición “recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los prin-**

cipios fundamentales del derecho internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un estado.”¹¹

La reparación, en términos de estructura, comúnmente es entendida como la restitución a la situación previa a aquella en que se verificó aquel evento que produjo la violación del derecho conculcado; pero, cuando ello no es posible, se prevé una compensación monetaria por los daños ocasionados a la persona.

La anterior forma de reparación ha sido una directriz, pero en modo alguno ha sido la constante para tribunales de avanzada como la Corte de San José que ha entendido con claridad que en el caso de los derechos humanos, por tratarse de una violación que afecta no sólo a la víctima sino al conjunto de la sociedad en general, no puede pensarse solamente en una forma de reparación que se particularice al ámbito individual de la víctima, ya sea como la restitución del estado anterior a la vulneración o a una justa indemnización de orden monetario.

Así, en su jurisprudencia creciente, la CoIDH ha incluido elementos constitutivos de lo que con posterioridad vendría a denominarse una reparación integral. En el caso *Aloboetoe vs. Suriname*, aquella corte incorporó al concepto de reparación las medidas de satisfacción y de no repetición dentro de las cuales ha ido incluyendo elementos tales como: el deber de investigar los hechos que motivaron la sentencia,¹² la reincorporación de derechos de diversa índole para la víctima¹³ (sociales, laborales, etcétera), reposiciones de procedimientos judiciales,¹⁴ reformas legislativas (incluso de orden constitucional),¹⁵ medidas concretas de entrega de tierras tradicionales,¹⁶ tipificación de delitos,¹⁷ ubicación, traslado y exhumación de restos mortales,¹⁸ capacitación a fuerzas de seguridad¹⁹ o personal del Estado²⁰ e incluso dejar sin efecto una sentencia,²¹ entre otras.

Como puede apreciarse, la figura de la simple reparación—entendida como compensación económica o restitución de la situación anterior a la vulneración del derecho— ha sido rebasada por el tribunal interamericano, el cual ha entendido que una reparación conlleva estructurar todo el engranaje del estado para reforzar en múltiples ámbitos la esfera irreductible del ser humano y, para garantizar que eventos conculcatorios a la dignidad humana no puedan volver a repetirse.

Sobre la reparación integral

La CoIDH ha ido articulando su jurisprudencia en materia de reparación en torno al concepto de reparación integral—*restitutio in integrum*— para incluir en él diversos elementos que con anterioridad había delineado. En un caso por demás emblemático para nuestro país, la Corte de San José indicó:

“La corte recuerda que el concepto de “reparación integral” (*restitutio in integrum*) implica el restablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como compensación por los daños causados. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de discriminación estructural en la que se enmarcan los hechos ocurridos en el presente caso y que fue reconocida por el Estado (*supra* párrafos 129 y 152), **las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo. En este sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación.** Del mismo modo, la corte recuerda que la naturaleza y monto de la reparación ordenada dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus familiares, y deben guardar relación directa con las violaciones declaradas. Una o más medidas pueden reparar un daño específico sin que éstas se consideren una doble reparación”²².

En este último caso, puede advertirse que dentro de la reparación integral se hace referencia implícitamente a una vocación transformadora a la que toda reparación derivada de violaciones a derechos humanos debe orientarse. Así, la reparación no sólo debe dirigirse a la restauración a la víctima en todo aquello que con motivo de la vulneración le resultó afectado, sino que la reparación debe mirar también a una suerte de futuro diverso para transformar todo el espectro contextual que pudo incidir en la violación del derecho de orden fundamental.

La vocación transformadora implica, entonces, mirar a la reparación no sólo como una forma de justicia restitutiva, que busca enfrentar el sufrimiento ocasionado a las víctimas y a sus familiares por hechos atroces, sino también, como una oportunidad de impulsar una transformación de-

mocrática de las sociedades, a fin de superar situaciones de exclusión y desigualdad.²³

Lo anterior es esencial en una interpretación maximizadora de los derechos humanos que busque precisamente evitar en todo futuro la repetición de una violación a un derecho de orden fundamental. Es evidente que ahí donde la pobreza, la exclusión, la violencia y la indiferencia estatal son constantes, en dichos casos las violaciones a derechos humanos también lo serán. En este panorama es en donde la vocación transformadora de las reparaciones debe tener lugar para corregir esas situaciones de violencia estructural que propician la violación a derechos humanos.

De este modo, cabe preguntarse ¿qué sentido tiene que la reparación consista únicamente en devolver a un campesino a su situación de pobreza; a una mujer a su contexto de carencia de poder, inseguridad y discriminación; a un niño a una situación de malnutrición y falta de acceso a la educación; a un grupo étnico al sometimiento y ausencia de seguridad jurídica sobre sus tierras? En estos casos, una reparación solamente restitutoria no cumpliría plenamente todos los objetivos guiados por un estado constitucional y democrático de derecho comprometido con los derechos humanos, pues a pesar de restituir a la persona a la situación anterior previa a la violación del derecho, se seguiría dejando a la intemperie al individuo, condenándolo a la misma situación de exclusión que incidió en gran medida para la conculcación al derecho de orden fundamental lo cual, ciertamente, además de ser una tremenda injusticia social, resulta una posición contraria del estado ante sus compromisos.

Una reparación con vocación transformadora es asimismo coherente con un estado que propugna por la mayor democratización de su sociedad, ya que de este modo, la reparación es además una herramienta fundamental tanto para la resolución del conflicto como para la transformación de las relaciones que permitieron la producción y continuación del conflicto. Así, la reparación es vista como una oportunidad de impulsar una transformación democrática, a fin de superar las situaciones de exclusión y desigualdad que resultan contrarias a los principios básicos de la justicia distributiva. De este modo:

[...] las reparaciones podrían ser comprendidas como un mecanismo no sólo de justicia transicional, que es esencialmente correctiva en su visión clásica, puesto que se trata esencialmente de reparar de manera propor-

cional un daño sufrido, sino también de **justicia distributiva, puesto que se trataría de repensar la distribución de los bienes y las cargas** en esas sociedades en transición de la guerra a la paz o de la dictadura a la democracia. Esta forma de comprender las reparaciones conecta la preocupación por el pasado con la preocupación por el futuro de la sociedad e impide que una y otra sean consideradas antagónicas o excluyentes. Por eso, se trata de una estrategia que, además de atender a las particularidades del conflicto que busca ser superado, también responde a las críticas que en ocasiones han recibido las políticas de reparación por su excesivo énfasis en el pasado. De hecho, el interés por contribuir a la garantía de no repetición demuestra que las reparaciones transformadoras también hacen **énfasis en el futuro** y asimismo justifica la importancia que la comprensión del pasado tiene en **su superación y en la construcción de tal futuro**. De igual forma, dado que la comprensión del pasado no se restringe a los daños concretos causados a las víctimas, sino que indaga también por los **patrones de exclusión social** que subyacieron a ellos y que permitieron su comisión, la misma resulta muy relevante para la **memoria colectiva sobre lo ocurrido**. **Esta memoria también es vital para la construcción del orden futuro sobre la base del rechazo de las atrocidades ocurridas, de la estigmatización del régimen que las permitió y de la garantía de que unas y otros quedarán en el pasado.**²⁴

Puede advertirse de este modo el gran potencial emancipador que guarda una reparación con enfoque transformador. Es este enfoque el que debe adoptarse por el Estado mexicano, a fin de terminar con las causas de violencia estructural –política, económica, social, cultural y otras más– que propician la violación a derechos fundamentales.

Sobre la propuesta de modificación normativa que plantea esta iniciativa

La Ley General de Víctimas prevé ya la figura de la reparación integral desde su primer artículo en el que se indica:

Artículo 1. La presente ley general es de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo tercero, 17, y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales celebrados y ratificados por el Estado mexicano, y otras leyes en materia de víctimas.

En las normas que protejan a víctimas en las leyes expedidas por el Congreso, se aplicará siempre la que más favorezca a la persona.

La presente ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o **reparación integral**.

La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

Como puede verse, la Ley General de Víctimas contempla una figura de reparación integral compleja, alejada mucho de lo que vendría a ser la simple restitución, lo cual claramente debe destacarse.

El concepto de vocación transformadora ciertamente no se advierte, *prima facie*, por ser éste un desarrollo jurisprudencial de reciente cuño ideado principalmente por la CoIDH, sin embargo, también hay que decir que la Ley General de Víctimas sí prevé este elemento pero no como parte de la reparación integral en términos de su artículo 1.

Se determina el enfoque transformador como un principio que debe guiar la aplicación de la Ley General de Víctimas y ello es correcto pero limitativo. Esto es así porque debe recordarse que los principios son entendidos como mandatos de optimización que obligan a que algo sea realizado en la mayor medida posible de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas concretas.²⁵ Lo anterior, resulta diverso a una regla jurídica en la que el imperativo debe cumplirse en términos de todo o nada (una regla no se cumple en mayor o menor medida, sino se cumple o no, por el contrario, un principio sí se cumple en una mayor o menor medida jurídica).²⁶

Por lo anterior, propongo reformar el párrafo cuarto del artículo 1 antes referido, a efecto de incluir el elemento de la vocación transformadora como componente de la reparación integral. De este modo se ganará, en ambos casos, tan-

to en efectividad al disponer de una regla jurídica directamente aplicativa como de un principio jurídico que permite la mayor maximización interpretativa de lo que implica la reparación integral.

En mérito de todo lo anteriormente expuesto, propongo ante esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de:

Decreto

Único. Se reforma el cuarto párrafo del artículo 1 de la Ley General de Víctimas, para quedar como sigue:

Artículo 1. ...

...

...

La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición y **vocación transformadora**, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

Transitorio

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

Notas:

1 Pinto, Mónica. *Temas de derechos humanos*. Editores del Puerto. Buenos Aires, 2009. Pág. 47.

2 La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 21).

3 Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Ed. Trotta. Trad., de Perfecto Andrés Ibáñez. 7ª ed. Madrid, 2010. Págs. 42-43.

4 CoIDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988. Párrafo 166.

5 Ídem.

6 Íbidem. Párrafo 172.

7 Íbidem. Párrafo 174.

8 Íbidem. Párrafo 166.

9 CoIDH. El derecho a la información sobre la asistencia consultar en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Párrafo 114.

10 Tesis: P/J. 21/2014 (10a.). SCJN. 10a. Época; Instancia Pleno. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 5, abril de 2014, Tomo I; Pág. 204.

11 CoIDH. Caso Rosenda Cantú y otra VS. México. Sentencia de 31 de agosto de 2010, Párrafo. 203.

12 CoIDH. Caso Benavides Cevallos Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de junio de 1998.

13 CoIDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Reparaciones y Costas. Sentencia del 20 de enero de 1999.

14 CoIDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia del 3 de diciembre de 2001.

15 CoIDH. Caso Olmedo Bustos y Otros Vs. Chile (“la última Tentación de Cristo”). Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de febrero de 2001.

16 CoIDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2001.

17 CoIDH. Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Reparaciones y Costas. Sentencia del 27 de febrero de 2002. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Sentencia del 30 de noviembre de 2001.

18 CoIDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Sentencia del 7 de junio de 2003. CoIDH caso Golburú y otros Vs. Paraguay. Sentencia del 22 de septiembre de 2006.

19 CoIDH. Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Sentencia del 1 de septiembre de 2010.

20 CoIDH caso Tibi Vs. Ecuador. Sentencia del 7 de septiembre de 2004.

21 CoIDH, caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia del 2 de julio de 2004.

22 CoIDH. Caso González y otras (campo algodonero) Vs. México. Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Párrafo 450.

23 Uprimny Rodrigo y María Paula Saffon. “Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática” En: *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. CoIDH-Unión Europea-Centro Internacional para la Justicia Transicional. Agosto, 2009. Colombia. Pág. 34.

24 Íbidem. Págs. 36-37.

25 Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Trad. Carlos Bernal Pulido. 2ª ed. CEPC. Madrid, 2012 Pág. 85-133.

26 Vigo, Rodolfo Luis. *Interpretación constitucional*. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1993. Pág. 69-70.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2016.— Diputados: Julieta Fernández Márquez, Armando Luna Canales (rúbricas).»

Se remite a la Comisión de Justicia, para dictamen.

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que adiciona el artículo 3o. de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ricardo Ramírez Nieto, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Ricardo Ramírez Nieto, diputado federal del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo décimo al artículo 3 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la**

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

Exposición de Motivos

El juicio de amparo constituye una de las instituciones jurídicas de control de la Constitución más importante dentro de nuestro sistema jurídico.

Se trata de uno de los medios más importantes que tiene a su alcance el gobernado para cuestionar el actuar de toda autoridad del Estado.

Por esa razón, al ser el mecanismo más eficaz que tienen éstos para evitar o corregir los abusos o equivocaciones del poder público que lesiona o vulnera sus derechos reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, debe dotársele de normas que hagan ágil y eficaz su objeto o fin específico y su trámite, para que de esa manera las partes que en el mismo intervienen tengan garantizada la más amplia protección de su derecho a una justicia expedita y, por ende, a los respectivos de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva, contenidos en el artículo 17 de nuestra Carta Magna.

En efecto, uno de los mandatos que consagra ese precepto constitucional a favor de los gobernados es que exista a favor de éstos, una **justicia pronta**, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su administración e impartición, de tramitar y resolver de la manera más ágil y eficaz los juicios ante ellas promovidos, sujetándose para ello a lo que al efecto establezcan las leyes.

Por otra parte, al disponer el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”; de ello se derivan a favor del gobernado los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica y, en consecuencia, el principio jurídico de que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite.

Ahora, ni en la Ley de Amparo, ni en el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a aquélla, por disposición expresa de lo establecido en el párrafo segundo de la legislación mencionada en primer término, existe una disposición que regule lo relativo a la expedi-

ción de copias simples de las constancias que integran los juicios de amparo, lo que ha originado que en la práctica y por costumbre, los tribunales federales de amparo, para expedir tales copias simples, exijan para tal efecto la presentación de un escrito, lo cual genera la utilización de recursos humanos, materiales, económicos y sobretodo de tiempo para los tribunales federales, para una cuestión que debiendo ser sencilla y de rápida determinación y sin necesidad de escrito, la vuelve un trámite que les aumenta las cargas de trabajo y a la vez retarda para el interesado la rápida obtención de las mencionadas copias para el estudio de su contenido y manifestar lo que a su interés convenga, lo cual resulta gravoso y perjudicial, sobre todo cuando tiene que realizar alguna gestión dentro de un plazo o término otorgado que le está transcurriendo.

Por lo anterior, a fin de cumplir con los mandatos establecidos en los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con la reforma constitucional en materia de derechos humanos se hace necesario y urgente dotar de normas que regulen la celeridad y eficacia del trámite y resolución del juicio de amparo para evitar que siga persistiendo una administración e impartición de justicia matizada por tecnicismos u obstáculos que impida a los gobernados su derecho a una justicia expedita y, por ende, a los respectivos de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva y, a la vez que garantice una adecuada y efectiva administración e impartición de justicia.

En razón de lo expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único: Se adiciona un párrafo décimo al artículo 3 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

. ...

. ...

. ...

. ...

. ...

Los tribunales federales en materia de amparo están obligados a expedir a costa del solicitante, sin demora alguna, copia simple o fotostática de los documentos o resoluciones que obren en autos de los expedientes que ante ellos se tramiten, bastando que la parte interesada lo solicite verbalmente, sin que se requiera auto o decreto judicial.

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 27 de octubre de 2016.— Diputado Ricardo Ramírez Nieto (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

«Iniciativa que reforma los artículos 6o., 14, 15 y 154 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, suscrita por la diputada Martha Lorena Covarrubias Anaya e integrantes 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 a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6, 14, 15 y 154 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con el objeto de armonizar sus disposiciones con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y para que la Comisión Intersecretarial incorpore la perspectiva de género en el Programa Especial

Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, que comprende las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La reforma constitucional en materia de derechos humanos generó una serie de principios y obligaciones para todos los gobiernos del país, de todos los niveles. Entre estas obligaciones se encuentra la “**interpretación conforme**” los convenios y tratados internacionales de los que México es parte, de ahí que el artículo 1o. de nuestra Carta Magna disponga que:

“**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.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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 personas¹.

De lo anterior se colige entonces que es obligación del Estado mexicano observar y cumplir lo dispuesto por la Convención sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw).

En agosto de 2006, en el trigésimo sexto periodo de sesiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, se emitieron una serie de recomendaciones al Estado mexicano, de las que destacan la recomendación 17 y 18, en razón de que su contenido apoya la pretensión que sustenta la presente iniciativa, la cual tiene como propósito sustituir el concepto de equidad por el de igualdad de género, ya que ambas acepciones contienen connotaciones distintas, que para el caso del Comité fueron motivo de recomendación a nuestro país para sustituir en la legislación estos conceptos, en este caso en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual se muestra ausente de estas modificaciones.

Dichas recomendaciones disponen lo siguiente:

17. El Comité reitera las recomendaciones que formuló al estado parte en relación con su investigación emprendida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Protocolo Facultativo (CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO) e insta al estado parte a que refuerce su labor encaminada a aplicarlas plenamente. El Comité pide al estado parte que establezca mecanismos de seguimiento concretos para evaluar de manera sistemática los avances realizados en la aplicación de esas recomendaciones y, en particular, los progresos obtenidos en la labor destinada a prevenir esos delitos.

18. El Comité observa con preocupación que, si bien la Convención se refiere al concepto de igualdad, en los planes y programas del estado parte se utiliza el término “equidad”. También preocupa al Comité que el estado parte entienda la equidad como un paso preliminar para el logro de la igualdad.

19. El Comité pide al estado parte que tome nota **de que los términos “equidad” e “igualdad” transmiten mensajes distintos, y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual.** La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de hecho y de derecho (en la forma y el fondo) entre mujeres y hombres. El Comité recomienda al estado parte que en sus planes y programas utilice sistemáticamente el término “igualdad”².

La académica y exdiputada Martha Lucía Mícher, expuso profusamente este tópico, al señalar con toda precisión en qué consiste este cambio:

“El concepto igualdad de género abarca una dimensión en la que queda subsumida la equidad de género. La igualdad de género implica reconocer la equivalencia entre mujeres y hombres en derechos, oportunidades, beneficios, participación, con la misma representación en la vida pública y política, en tanto que la equidad de género significa reconocer la necesidad de un trato imparcial o diferenciado entre mujeres y hombres, de acuerdo con sus respectivas necesidades para que ambos puedan acceder en las mismas condiciones a los derechos y las oportunidades”³.

Es importante resaltar que durante la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, llevada a cabo en Pekín en 1995, hubo una gran discusión en torno a los conceptos de igualdad y equidad. La posición que prevaleció en la mayoría de los párrafos de la Plataforma de Acción, es que se mantuviera el término igualdad.

Sin embargo, en México se apoyó la sustitución del término igualdad por el de equidad, ya que pensaron que si se hablaba de equidad en vez de igualdad quedaría claro que lo que se pretendía no era una igualdad formal y androcéntrica, sino una igualdad real ya que la experiencia les había demostrado que la igualdad garantizada en las leyes y constituciones, no había dado los frutos esperados.

No obstante, la sustitución del término igualdad por el de equidad no trajo los beneficios esperados, porque la equidad es a lo sumo una meta social de la cual los gobiernos pueden excusarse aludiendo a toda clase de justificaciones, mientras que la igualdad es un derecho humano y por lo tanto una obligación jurídica de la que no se pueden sustraer los estados.

Por otra parte, las teorías de los derechos humanos y los instrumentos legales que las sustentan, así como las posiciones que se derivan de ésta, en cuanto conocimiento científico, son dinámicas.

Constantemente se están analizando nuevas formas de entender los comportamientos y significados que ha implicado su desarrollo y adaptabilidad en una sociedad determinada.

Desde la creación del Estatuto de la Mujer, se ha realizado toda una serie de reformas legales, sociales y políticas que han permitido la generación de algunos cambios en las estructuras institucionales, tanto conceptuales como de gobierno.

Simón de Beauvoir mencionaba desde entonces que: "... ya muchas de nosotras no hemos tenido que sentir nuestra femineidad como un estorbo o un obstáculo..."⁴

Conforme se ha ido desarrollando la categoría de género como elemento de estudio, se han venido incorporando toda una gama de programas, políticas y reformas legales que han pretendido incidir en dos aspectos básicamente, a saber: la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y erradicar la violencia de género.

Por otra parte, debemos señalar que es obligación y compromiso de una servidora, como diputada federal, el proponer armonizar todas las disposiciones que de conformidad con lo que el marco jurídico nacional e internacional establezcan, en aras de mejorar y comprender de mejor manera todos los aspectos que conllevan a incluir la perspectiva de género en las tareas gubernamentales, sean estas legislativas o de carácter ejecutivo, hasta ahora ausentes en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Nos parece significativo que dentro de las estrategias del desarrollo rural sustentable se aliente la participación de las mujeres en todas las estrategias, conforme lo señala el objetivo 5o. de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, suscrita por los estados miembros de la Organización de Naciones Unidas, que incluye un conjunto de 17 Objetivos para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático⁵

Específicamente, el objetivo 5 señala como deber de los estados miembros el:

Garantizar el acceso universal a salud reproductiva y sexual y otorgar a la mujer derechos igualitarios en **el acceso a recursos económicos, como tierras y propiedades, son metas fundamentales para conseguir este objetivo.** Hoy más mujeres que nunca ocupan cargos públicos, pero alentar a más mujeres para que se conviertan en líderes en todas las regiones ayudará a fortalecer las políticas y las leyes orientadas a lograr una mayor igualdad entre los géneros⁶.

De ahí que la incorporación de la perspectiva de género en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales de las dependencias y entidades que la integren, por parte de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, es de suma relevancia al ser este ente el que propone el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, que comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.

ONU-Mujeres ha señalado que:

"Las mujeres también contribuyen decisivamente a la economía y representan una gran parte de la mano de obra agrícola en todo el mundo. Si se les ofrece recursos de manera equitativa, pueden hacer mucho más. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estima que si las mujeres del campo (43 por ciento de la mano de obra agrícola en los países en desarrollo) tuviesen el mismo acceso que los hombres a recursos agrícolas, se podría aumentar la producción en las granjas de mujeres de países en desarrollo de 20 a 30 por ciento y reducir potencialmente la cantidad de personas que sufren hambre en el mundo entre 100 y 150 millones de personas".

"Empoderar a las mujeres rurales es crucial para poner fin al hambre y la pobreza. Al negar derechos y oportunidades a las mujeres, negamos a sus hijos y sociedades la posibilidad de disfrutar de un futuro mejor. Por ello, las Naciones Unidas han presentado recientemente un programa para empoderar a las mujeres rurales y mejorar la seguridad alimentaria, afirmó el secretario general, Ban Ki-moon, en su mensaje en ocasión del Día Internacional de las Mujeres Rurales"⁷.

En este orden de ideas y en el marco del **Día Internacional de las Mujeres Rurales, que se conmemoró el pasado 15 de octubre**, para una servidora es importante el presentar esta y otras propuestas que mejoren las condiciones de vida de las mujeres rurales, históricamente en una desventaja mayor que las de las grandes urbes.

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

Decreto que reforma los artículos 6, 14, 15 y 154 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable con el objeto de armonizar sus disposiciones con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y para que la Comisión Intersecretarial incorpore la perspectiva de género en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, que comprende las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional

Decreto

Artículo Único. Se reforman los artículos 6, primer párrafo, 14, primer párrafo, 15, fracción X, y 154, primer párrafo, de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, para quedar como siguen:

Artículo 6o. Tendrán carácter prioritario las acciones que el Estado, a través de los tres órdenes de gobierno y en los términos de las leyes aplicables, realice en el medio rural. En dichas acciones, que se efectuarán bajo los criterios de equidad social y de **igualdad de género**, integralidad, productividad y sustentabilidad, podrán participar los sectores social y privado.

(...)

(...)

Artículo 14. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales de las dependencias y entidades que la integren, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable propondrá al Ejecutivo federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 7, 9 y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 19 y 26 de la Ley de Planeación, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable que comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles y **con perspectiva de género**.

(...)

(...)

Artículo 15. (...)

I. a IX. (...)

X. Igualdad de Género, la protección de la familia, el impulso a los programas de la mujer, los jóvenes, la protección de los grupos vulnerables, en especial niños, discapacitados, personas con enfermedades terminales y de la tercera edad en las comunidades rurales;

XI. a XIX. (...)

Artículo 154. Los programas del gobierno federal impulsarán una adecuada integración de los factores del bienestar social como son la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, la vivienda, **la igualdad de género**, la atención a los jóvenes, personas de la tercera edad, grupos vulnerables, jornaleros agrícolas y migrantes, los derechos de los pueblos indígenas, la cultura y la recreación; mismos que deberán aplicarse con criterios de equidad.

(...)

I. a VI. (...)

Transitorio

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

Notas:

1 Texto vigente, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/index.htm>.

2 Consultadas en http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw36/cc/Mexico_es.pdf.

3 Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/62/a1primero.html>

4 De Beauvoir, Simone. *El segundo sexo*. 1949. Pp. 11.

5 La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus objetivos pueden consultarse en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoal-view/post-2015-development-agenda.html>

6 *Ibid.*

7 Los datos están disponibles en <http://www.unwomen.org/es/news/stories/2012/10/the-role-of-women-in-rural-development-food-production-and-poverty-eradication>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.— Diputados: Martha Lorena Covarrubias Anaya, José Luis Orozco Sánchez Aldana, Laura Valeria Guzmán Vázquez, Hugo Daniel Gaeta Esparza, María Esther de Jesús Scherman Leaño, Rafael Yerena Zambrano, Ramón Bañales Arambula (rúbricas).»

Se remite a la Comisión de Desarrollo Rural, para dictamen.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y LEY DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

«Iniciativa que adiciona los artículos 12 de la Ley General de Educación y 7 Bis de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, a cargo del diputado David Sánchez Isidoro, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, David Sánchez Isidoro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, 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 la cual se adicionan la fracción XV del artículo 12 de la Ley General de Educación y el artículo 7 Bis a la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, para garantizar el servicio, pago o condonación de la energía eléctrica en los inmuebles e instalaciones destinados al servicio de educación pública básica en el territorio nacional, conforme a las siguientes

Consideraciones

Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, Distrito Federal y municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria forman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la

organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

Así lo obliga la ley suprema y así lo debemos obedecer, sin parcialidades o minimizaciones, sin politización o prejuicios, simple y llanamente debemos garantizar la educación en todos los aspectos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En la educación básica, preescolar, primaria y secundaria hay aproximadamente 27 millones de estudiantes y 1.1 millones de docentes, con lo cual respecto a cobertura en estos niveles escolares México se encuentra en el lugar 4 de 38 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

En diciembre de 2012, en el marco del Pacto por México, el gobierno federal y las principales fuerzas políticas acordaron llevar a cabo una profunda reforma para la educación básica y media superior.

La reforma educativa hoy es ley y se explica sobre todo por la exigencia social de que todos los niños y los jóvenes tengan acceso a una educación de calidad.

Los problemas actuales de la educación no deben interpretarse en el sentido de que nuestro país no haya hecho esfuerzos significativos para ofrecer educación a sus niños y jóvenes. México ha invertido recursos importantes y ha desarrollado programas y acciones de gran calado.

En esta nueva ley se puntualiza a la escuela como la unidad básica del funcionamiento del sistema educativo. En torno a ella se organiza la educación. Ahí se realizan las prácticas educativas, ya que la centralidad de la escuela, paradójicamente, en nuestro sistema educativo, se había relegado al último eslabón de la cadena burocrática.

Asimismo, se especifican funciones y atribuciones dejando en claro que la prestación de los servicios de educación básica es una atribución de los estados. Tomando en cuenta que la planeación ha estado alejada de las necesidades de las escuelas. Dando importancia a que la escuela ha sido la principal receptora de los efectos perniciosos de esta relación.

Esta reforma es y será el parteaguas de la educación en México. Sin embargo, deberán ir afinándose varias aristas

para cumplir cabalmente lo invocado por la Carta Magna en materia de educación.

Una de estas aristas que se debe considerar de inmediato es especificar quién o quiénes deberán garantizar el servicio, absorber o condonar el pago del consumo de energía eléctrica que se genere en los inmuebles e instalaciones destinados al servicio de educación pública básica en el territorio nacional, ya que es un gasto que se les hereda a los padres de familia, afectando su bolsillo de manera directa y que como ya he expuesto la impartición de la educación es responsabilidad del estado y todos los esfuerzos que se han realizado se vienen abajo cuando en un salón de clases se suspende o corta la energía eléctrica por falta de pago de los recibos acumulados.

La escuela pública y gratuita no debe por ningún motivo exigir el pago de contraprestaciones, por ello es una política de Estado, la calidad de los procesos educativos y esta política de estado requiere de los esfuerzos a los que estamos obligados: poderes públicos, órganos de gobierno, autoridades e instituciones.

La mayoría de los centros escolares del país se encuentra en las tarifas 2 y 3. La primera tiene un cargo fijo de 51.87 pesos al mes y un costo de dos mil 272 pesos por cada uno de los primeros 50 kilovatios/hora; 2 mil 743 pesos por cada uno de los siguientes 50 kilovatios/hora; 3 mil 20 pesos por cada kilovatio/hora adicional a los anteriores.

La tarifa 3 tiene un cargo por demanda de 235.24 pesos mensuales y un costo de mil 785 pesos por cada kilovatio/hora. Por ello resulta notorio que lo pagan altos consumidores como la industria o el comercio son más bajas que las que pudieran pagarse en centros escolares.

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

Decreto mediante el cual se adicionan la fracción XV del artículo 12 de la Ley General de Educación y el artículo 7 Bis de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad

Ley General de Educación

Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las siguientes atribuciones:

I. a XIV. ...

XV. Realización de los convenios correspondientes con la Comisión Federal de Electricidad, a efecto de que dicha empresa productiva del estado de propiedad exclusiva del gobierno federal, garantice el servicio, pago o condonación de la energía eléctrica en los inmuebles e instalaciones destinados al servicio de educación pública básica en el territorio nacional.

Ley de la Comisión Federal de Electricidad

Artículo 7 Bis. Para cumplir su objeto, la Comisión Federal de Electricidad deberá de garantizar el servicio, pago o condonación de la energía eléctrica en los inmuebles e instalaciones destinados al servicio de educación pública básica en el territorio nacional.

Transitorios

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

Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público impondrá lo necesario para dotar de suficiencia presupuestal la presente.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de noviembre de 2016.— Diputado David Sánchez Isidoro (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos y de Energía, para dictamen.

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que adiciona el artículo 113 Bis a la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Adriana Terrazas Porras, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, Adriana Terrazas Porras, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en 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; 76, numeral 1, fracción II; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de

esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Ley General de Salud, adicionando el artículo 113 Bis, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho a la salud que tiene toda persona, se encuentra consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el párrafo cuarto del artículo 4o. de nuestra carta fundamental se encuentra tutelado propiamente dicho derecho, además de diversas convenciones internacionales adoptadas por el Estado mexicano.

El Informe Mundial sobre las Drogas 2016 dado a conocer por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), expone que alrededor de cinco por ciento de la población adulta, o cerca de 250 millones de personas entre los 15 y los 64 años de edad, utilizó al menos una droga en el año 2014. Dicho informe agrega que el consumo de heroína y las muertes por sobredosis relacionadas a ésta, parecen haber aumentado considerablemente en los últimos dos años en algunos países de América del Norte, Europa Occidental y Central. En general, la heroína continúa siendo la droga que mata a más personas y este resurgimiento se debe abordar con urgencia. Entre las principales drogas los opiáceos se mantienen como los que causan más daño desde el punto de vista de las consecuencias para la salud.

La heroína es una droga opioide producida a partir de la morfina, una sustancia natural que se extrae de la bellota de la amapola, también conocida como “adormidera asiática”. La heroína suele presentarse en forma de polvo blanco o marrón, o como una sustancia negra y pegajosa conocida como “alquitrán negro”. Dicha droga se puede inyectar, inhalar o fumar. Las tres vías de administración hacen que la droga llegue rápidamente al cerebro, lo que contribuye al deterioro de la salud y un alto riesgo de adicción.

Con el recrudecimiento de la epidemia estadounidense de opiáceos y heroína, nuestro país se convirtió en el tercer mayor productor de opio a escala mundial y el mayor proveedor de heroína de Estados Unidos, según cifras de la Administración para el Control de Drogas (DEA, su sigla en inglés) contenidas en su informe anual –Amenaza Nacional de Drogas 2015– en los decomisos de heroína, la sudamericana (por lo general colombiana) representaba 51 por ciento de incautaciones, mientras 45 por ciento correspondían a México y 4 por ciento proviene del sureste asiático. La “epidemia” de heroína está en su nivel de consu-

mo más alto en los últimos 20 años, por tanto se ha disparado el cultivo de amapola en México, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

A través de testimonios clínicos se tiene conocimiento que después de una inyección endovenosa de heroína, el usuario reporta sentir una oleada de euforia (“*rush*”) acompañada de sequedad en la boca, enrojecimiento caliente de la piel, pesadez en las extremidades y confusión mental. Después de esta euforia inicial, el usuario pasa a una sensación de estar volando (“*on the nod*”), un estado en el que se alterna entre estar completamente despierto y adormecido. Los usuarios que no se inyectan la droga podrían no sentir la euforia inicial, pero los demás efectos son los mismos.

Cabe agregar que el exceso de droga en el cuerpo provoca una parálisis en el bulbo raquídeo, que a su vez causa parálisis cardíaca y sobrevienen los infartos. En el proceso de muerte por sobredosis, las víctimas sienten que se les inflaman los pulmones y que les estalla el corazón. En sí se puede observar como una enfermedad crónica y recurrente causada por cambios en el cerebro que se caracteriza por la búsqueda compulsiva de la droga sin importar las consecuencias.

En Ciudad Juárez, Chihuahua, se identifican aproximadamente 6 mil picaderos, sitios en los que personas de cualquier sexo y edad (cada vez más jóvenes) se concentran para aplicarse droga, principalmente heroína. Estos lugares no están regularizados, por lo que no cuentan con las medidas sanitarias necesarias, y son visitados por dependientes de la droga, quienes en esos lugares la consiguen, así como las agujas y/o los utensilios necesarios para inyectársela. Es decir, dichos lugares se traducen en focos de infección, donde las personas que concurren están en un riesgo altísimo de contagio por vía intravenosa de múltiples enfermedades como el VIH/Sida, tuberculosis o hepatitis C.

Estos centros de vicio deterioran la calidad de vida de los habitantes de las ciudades fronterizas del norte de México, toda vez que los vecinos quedan vulnerables y expuestos a robos, actividad delictiva que tiende a ser la fuente de ingreso más común para los adictos, así como a los comportamientos violentos que provocan las drogas en los adictos.

Ciudad Juárez, junto con el resto de las ciudades fronterizas, concentra a la mayoría de los usuarios de drogas inyectables; una mayoría abrumadora de ellos son gente que fueron deportados y que quedaron varados viviendo en

condiciones precarias, anhelando cruzar la frontera nuevamente para alcanzar el sueño americano. Mujeres y hombres tanto de México como de Centro América conforman este grupo de consumidores de heroína, metanfetaminas y otras drogas en los picaderos.

Resulta importante exponer que expertos observan que, de manera alarmante la adicción a la heroína se está presentando además en Hermosillo, Puebla, Cuernavaca, y Oaxaca, trayendo aparejado un aumento en el número de casos de VIH-Sida en México.

Hay asociaciones civiles que se dedican a proporcionar apoyo a los adictos de la heroína, con el interés de combatir infecciones y enfermedades a las cuales los drogadictos son más propensos porque comparten agujas y jeringas, mejor conocidas en ese medio como “cohetes”. Las graves laceraciones que los adictos se ocasionan en el cuerpo son atendidas durante las campañas de intercambio de jeringas; este tipo de lesiones, que van pudriendo la carne, se producen porque las drogas están siendo alteradas y/o rebajadas con sustancias tóxicas; por ende, las autoridades de salud deben sensibilizarse ante dicha problemática, a fin de que se pueda auxiliar a estas personas.

En nuestro país, “los picaderos” también han fungido como una guarida de drogadictos y delincuentes. En sí, los adictos se han extendido en cada rincón de las ciudades fronterizas, escondiéndose además en cuarterías, terrenos baldíos o construcciones abandonadas.

El Centro de Integración Juvenil de Chihuahua expone en su informe 2016 que Ciudad Juárez se ha convertido en la ciudad número uno en relación con el consumo de heroína en todo el país, con una tasa de 22.3 por ciento, mientras que el promedio nacional es apenas de 3.4 por ciento.

Es adecuado referir que algunas autoridades han hecho esfuerzos por tratar de recuperar esos centros de vicio para convertirlos en espacios a favor de la ciudadanía, tan es así que se han emprendido campañas de demolición y limpieza de los predios utilizados como picaderos, como una estrategia para regresar a la comunidad los espacios perdidos ante las drogas; pero también debe considerarse que para obtener buenos resultados, la limpia de los terrenos o recuperación de predios como estrategia, debe ir acompañada de un proyecto que involucre a la comunidad, como una forma de evitar que los adictos regresen a esos sitios. Es decir, si se desea atacar el problema de raíz, el esfuerzo de derrumbar picaderos llega a resultar inútil si no se estable-

cen estrategias integrales, ya que esos centros de vicio son el último eslabón de la cadena de distribución de la droga.

Al respecto, hay opiniones de expertos que consideran se debe contar con la participación de las autoridades federales y las instituciones de salud o centros de rehabilitación, a efecto de que la venta y consumo drogas sea controlada por agentes federales. De igual manera hay planteamientos de que se fortalezcan acciones e implementen políticas integrales para que los adictos reciban tratamientos para superar su dependencia.

Cabe mencionar que la sociedad de Ciudad Juárez, de manera recurrente hace llamados a las autoridades para que se apliquen programas de prevención, puesto que la población consumidora de drogas podría aumentar de manera significativa. Por ende, se cree conveniente que a través de las instituciones educativas se facilite información a la niñez y juventud para prevenir y combatir la problemática y las lamentables consecuencias que generan el uso y/o consumo de las drogas. Tenemos que estar conscientes que para atacar tan enorme flagelo social, debemos promover y llevar a cabo campañas permanentes de información y orientación al público en general, para así prevenir los daños a la salud que son provocados por el consumo de las drogas.

Algunos países como Alemania, Australia, Canadá, España, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Holanda y Suiza, han adoptado la medida de establecer centros especializados para apoyar a dependientes de estas sustancias y su experiencia en los últimos años ha sido positiva. Estos centros especializados se identifican como “zonas de consumo libre”, y es allí donde los adictos pueden inyectarse o fumar estupefacientes en un ambiente aséptico, con jeringas limpias y bajo la supervisión de asistentes sociales y personal médico. En sí, son un lugar de asistencia primaria, la policía no puede acceder; los “clientes” deben darse de alta, pero sus datos quedan anónimos. Se ofrecen duchas, comida a bajo costo y fruta gratis. El objetivo primordial de dichas zonas de consumo es que los dependientes de heroína estén en programas de suministración controlada de metadona. Con este tipo de estrategias y políticas públicas es como algunos países han contenido el problema de la heroína desde hace algunos años.

Es de reconocerse que en México se ha implementado una lucha frontal de forma integral contra el Narcotráfico, a través de tres líneas de acción: Erradicación de cultivos ilícitos, intercepción de estupefacientes y precursores químicos y, combate al crimen organizado y sus delitos conexos; por

ende, México ha ratificado una serie de instrumentos internacionales tanto bilaterales como multilaterales para el control de las drogas prohibidas en cuanto a su producción, comercialización y venta; pero resulta fundamental establecer estrategias a fondo en un esquema de prevención e información, en el marco del capítulo II de la Ley General de la Salud, denominado educación para la salud.

Bajo este orden de ideas, resulta obligado establecer una estrategia integral para contrarrestar la actividad de las redes criminales, así como para mitigar las causas que generan el fenómeno y/o consumo de la heroína; por lo tanto, en la suma de acciones y esfuerzos, se pone a consideración de ésta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la Ley General de Salud, adicionándose el artículo 113 Bis

Artículo Único. Se adiciona el artículo 113 Bis a la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 113 Bis. La Secretaría de Salud, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos de las entidades federativas y, con la colaboración del Consejo Nacional contra las Adicciones, formulará, propondrá y desarrollará programas integrales orientados a prevenir, informar, orientar y coadyuvar a erradicar el uso de la heroína y sus derivados o preparaciones, así como de estupefacientes, psicotrópicos, anfetaminas y metanfetaminas.

Transitorios

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

Segundo. Las acciones que se deban emprender con motivo de la entrada en vigor del presente decreto, deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado por las dependencias y entidades de la administración pública federal en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, por lo que no se requerirán mayores transferencias presupuestarias.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de noviembre de 2016.—
Diputada Adriana Terrazas Porras (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Gloria Hernández Madrid, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada por Hidalgo María Gloria Hernández Madrid, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman las fracciones II y V del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en lo siguiente

Exposición de Motivos

1. Antecedentes

La suspensión-pérdida de derechos o “muerte civil” ha existido desde las antiguas Grecia y Roma como una forma de castigar a aquellos acusados de crímenes infames. Más tarde, fue utilizada en Europa continental, el Reino Unido y en las colonias americanas como una alternativa a las penas de mutilación, corporales y capitales a fin de disuadir a las personas de cometer actos ilícitos e inmorales. La idea era que la pérdida de derechos era un tipo de humillación social que buscaba aislar al individuo de la sociedad. En el siglo XIX, la suspensión de derechos se convirtió en un mecanismo racial y elitista para determinar el electorado.

En el ámbito penal, el causalismo determinó que quienes no cumplen los deberes del contrato de convivencia social, no deben gozar de sus derechos. En tal sentido, la corriente hegemónica de la privación de la ciudadanía a los criminales, que va desde el mundo antiguo a la fecha, sostiene que los delincuentes no merecen ser ciudadanos...¹

En el país, de la relación sistemática de lo dispuesto en los artículos 34, 35, 36 y 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que los derechos o prerrogativas que se suspenden por las causas que establece el último de dichos preceptos son aquellos que se relacionan con la ciudadanía, entendida ésta como la capacidad otorgada por la ley para participar en los asuntos políticos

del país, sus causas son, entre otras, por estar sujeto a proceso por delito que merezca pena corporal, por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes, por estar prófugo de la justicia y porque exista sentencia que imponga como pena esa suspensión.²

La causa de suspensión consistente en estar extinguiendo una pena corporal, expresamente impuesta por una sentencia ejecutoriada, y estar prófugo de la justicia desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, son prescripciones que datan de 1917, puesto que antes de esa fecha no se encontraban entre las razones que, según los precedentes constitucionales, justificaban la suspensión. El entonces jefe del ejército constitucionalista, Venustiano Carranza, en el mensaje que dirigió al Congreso Constituyente para justificar sus propuestas Constitucionales, afirmó lo siguiente:

En la reforma que tengo la honra de proponeros, con motivo del derecho electoral, se consulta la suspensión de la calidad de ciudadano mexicano a todo el que no sepa hacer uso de la ciudadanía debidamente... Esta frase encierra toda la justificación de filosofía política de la suspensión de derechos políticos. Conforme con esto, a quien se le haya dictado una orden de aprehensión que no haya sido ejecutada por evasión, quien se encuentre sujeto a un proceso penal o quien se encuentre expiando una pena de prisión por sentencia, sobre dichas personas recae (no la presunción, sino) la condena de “no haber hecho uso debido de la ciudadanía”.³

2. Planteamiento del problema

Para dar mayor claridad al planteamiento concreto de esta Iniciativa, es necesario señalar que se abordará la problemática contenida en el artículo 38 de la Constitución General de la República respecto de la suspensión de derechos políticos en dos vertientes, una relacionada con la visión sancionadora de la suspensión de derechos y, otra orientada hacia el cambio de modelo procesal penal en nuestro país derivado del cual, el concepto auto de formal prisión ha quedado superado.

a. Es bien sabido que la reforma constitucional del 18 de junio de 2008 trajo consigo modificaciones conceptuales y mecanismos novedosos para el desarrollo del proceso penal en nuestro país, una de las más notables fue el cambio en el término “auto plazo constitucional”, que

hasta ese momento sirvió para que el juez de la causa resolviera en el lapso de 72 o hasta 144 horas la situación jurídica del inculpado puesto a su disposición, para ello podía hacerlo en cualquiera de los siguientes sentidos: 1. La libertad; 2. La sujeción a proceso; o 3. La formal prisión.

La actual redacción del artículo 19 constitucional dejó atrás del referido concepto e incorporó el de “vinculación a proceso”, que debe entenderse como la resolución judicial por medio de la cual se decide la situación jurídica de una persona puesta a disposición del juez de control. Hasta este punto pareciera que no hay distinción entre auto de plazo de constitucional y auto de vinculación a proceso, sin embargo, el primero de los señalados fue un concepto genérico que podía derivar en tres tipos de plazo Constitucional en tanto que el segundo, siempre se va a referir a la condición de sujetar al imputado a la secuela procedimental, es decir, el auto de vinculación a proceso no tiene más hipótesis que la de someter al imputado a las diversas etapas del procedimiento penal. Una segunda diferencia, quizá la de mayor importancia en esta Iniciativa, consiste en que en el auto de plazo constitucional en la modalidad formal prisión, se resolvía la imposición de la prisión preventiva al procesado, en tanto que, la vinculación a proceso no priva natural y directamente al imputado de la libertad dado que en el proceso penal acusatorio existen diversas medidas cautelares que pueden o no resolverse a la par de la vinculación a proceso y donde la prisión preventiva es una excepción, no la regla.⁴

Con la intención de superar la controversia normativa planteada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció en 2011: “El artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los derechos o prerrogativas del ciudadano se suspenden, entre otros casos, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la emisión del auto de formal prisión... la interpretación armónica de tal restricción con el indicado principio conduce a concluir que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, supuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo...”;⁵ ahora bien, no obstante la característica jurisprudencial del criterio transcrito, este no puede suplantar el trámite de

modificación legislativa necesario para dirimir una incongruencia Constitucional como la existente entre la figura jurídica de vinculación a proceso contemplada en el artículo 19 y el de auto de formal prisión incluido en la fracción II del artículo 38, ambos de la ley suprema, máxime que, como ha quedado clarificado, las distinciones entre una y otra, no son de sintaxis sino completamente de fondo ya que si la norma constitucional pretende suspender un derecho que depende de la aplicación irrestricta de las reglas inherentes al proceso penal, entonces la enunciación restrictiva debe ser congruente con el sistema procesal penal porque además tener el mismo rango constitucional, la autoridad u órgano que la imponga, debe cumplimentar a su vez lo previsto por los artículos 14 y 16 también constitucionales y que lo obligan a fundar y motivar su resolución con la norma exactamente aplicable al caso concreto (principio de legalidad) porque la finalidad es afectar válidamente un derecho de las personas y estas condiciones no se cumplen si con una jurisprudencia se equiparan normas Constitucionales que en forma y fondo no son idénticas y por lo tanto no son exactamente aplicables al caso específico por no corresponder una y otra al procedimiento jurídico por el que se busca aplicarlas, dicho de otro modo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede declarar la inconstitucionalidad de la Constitución o de una parte de ella y por esta razón, con noble intención buscó la aplicación de una jurisprudencia, pero dirimir la situación planteada es una atribución exclusiva del Constituyente permanente y es de la mayor importancia dado que se trata de la suspensión por mandato Constitucional de un derecho ciudadano cuyo ejercicio impacta directamente en el vida democrática del país e incluso favorece las condiciones de reinserción social de las personas que hayan estado privadas de la libertad, por lo que no contar con la norma exactamente aplicable es incluso una omisión legislativa violatoria de derechos humanos.

Además del criterio apuntado, las autoridades federales en materia jurisprudencial han emitido una serie de criterios que revelan una marcada tendencia a suspender los derechos políticos excepcionalmente y bajo la causal de privación de la libertad pero no respecto de cualquier delito, por lo que, la redacción de la fracción II del artículo 38 de la Constitución General de la República debe prever que la suspensión de derechos en la materia penal, correrá a partir de haberse dictado auto de vinculación a proceso e impuesta la prisión preventiva como medida cautelar o bien, por revocación de la libertad.

A guisa de ilustración, se enlistan algunas de las jurisprudencias aplicables a los argumentos vertidos en esta iniciativa.

- Suspensión de derechos políticos. Es improcedente decretarla en un auto de sujeción a proceso, en términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 38 de la Constitución federal. Época: Novena. Registro: 169030. Instancia: Tribunales colegiados de circuito. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVIII, agosto de 2008. Materia: Penal. Tesis: I.6o.P. J/17, página 996.
- Suspensión de derechos políticos. Si el sentenciado se acoge a algún sustitutivo penal o a la suspensión condicional de la ejecución de la pena de prisión, también debe suspenderse aquella sanción. Época: Novena. Registro: 164425. Instancia: Tribunales colegiados de circuito. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, junio de 2010. Materia: Penal. Tesis: I.4o.P. J/13, página 861.
- Suspensión de derechos políticos. Queda sin efectos cuando el sentenciado se acoge a algún sustitutivo de la pena de prisión de los previstos en el artículo 84 del Código Penal para el Distrito Federal y no cuando opta por la suspensión condicional de su ejecución. Época: Novena. Registro: 168253. Instancia: Tribunales colegiados de circuito. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVIII, diciembre de 2008. Materia: Penal. Tesis: I.9o.P. J/9, página 948.
- Suspensión de derechos políticos. Al ser una sanción accesoria de la pena de prisión cuando ésta es sustituida incluye también a la primera. Época: Novena. Registro: 173659. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, diciembre de 2006. Materia: Penal. Tesis: 1a./J. 74/2006, página 154.

b. A escala constitucional, la fracción V del artículo 38, permite actualmente que la suspensión de derechos políticos sea posible bastando para ello la emisión de un mandamiento de captura por el que se considera a un individuo prófugo de la justicia. No se distingue si se trata de delitos que ameriten prisión preventiva como medida cautelar o no, o si se trata de un delito doloso o culposo o si se trata

de un delito electoral o no, quizá el único requisito es que se trate de una pena corporal, y si la ley no distingue desde luego no lo hacen los juzgadores.

En este supuesto, resulta evidente que la suspensión de derechos políticos no posee la denominación de sanción penal formal, no podría denominarse así supuesto que aún no existe una sentencia del caso pero por supuesto que sus dramáticos efectos son los mismos.

La orden de aprehensión en el sistema procesal penal acusatorio es una forma de conducción del imputado al proceso y su ejecución no implica que se le vincule a este y mucho menos que se le imponga como medida cautelar la prisión preventiva, luego entonces, la orden de aprehensión y su ejecución, tienen una finalidad procesal que no está directamente vinculada a la privación de la libertad como medida cautelar, consecuentemente, su libramiento no tiene porqué considerarse un momento procesal oportuno para suspender los derechos de las personas, más aún cuando puede dictarse un auto de no vinculación a proceso implicando que para la rehabilitación del derecho político de la persona tendrá que pasar por un trámite administrativo burocrático que le puede hacer nugatorio su derecho a ejercerlo en tiempo y forma o bien para dejarlo sin el documento de identificación oficial más comúnmente utilizado como es la credencial de elector, generándole así un acto de molestia innecesario y no justificado en los términos de la intervención mínima del Estado. “En otras palabras, la suspensión de derechos políticos no sirve para asegurar algo en el proceso, en cambio, sí puede estar sirviendo calladamente para asegurar otros intereses que rebasan el ámbito penal”.⁶

Lo anterior, sin pasar por alto que en el párrafo anterior se dejó perfectamente definido que la corriente judicial actual busca afectar en la menor medida posible los derechos de las personas cuando su situación jurídica de pérdida de la libertad no ha quedado definitivamente impuesta.

El cambio de perspectiva en los criterios judiciales en torno a la suspensión de la que nos ocupamos tiene otro antecedente en el año 2008 cuando, tomando en consideración principios como el de audiencia previa y presunción de inocencia así como impulsar mecanismos de reinserción de las personas privadas de la libertad, el Poder Judicial de la Federación generó criterios como el que a continuación se transcribe:

Existe la posibilidad, en un futuro no muy lejano, de que por razones de política garantista, no sea suspendido el de-

recho de votar en las elecciones populares a procesados por determinados delitos.⁷

Con las consideraciones vertidas queda expuesto el problema que representa para el proceso penal acusatorio, el desarrollo armónico de la democracia nacional e incluso la reinserción social, la suspensión de derechos con la redacción vigente de las fracciones II y V del artículo 38 constitucional.

3. Propuesta legislativa

Por los razonamientos y argumentos vertidos en esta iniciativa, someto al conocimiento, análisis, valoración y dictamen correspondientes el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se **reforman** las fracciones II y V del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 38. ...

...

II. En la materia penal, por haberse dictado auto de vinculación a proceso y prisión preventiva como medida cautelar o, por revocación de la libertad;

...

...

V. Por evasión de las obligaciones contraídas en el procedimiento penal que tengan como consecuencia la aprehensión o reaprehensión del inculpado o, por fuga del lugar destinado para la reclusión preventiva o definitiva;

...

...

Transitorios

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

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

Notas:

1 El derecho a la rehabilitación de los derechos políticos, El caso Hernández; Luis Efrén Ríos Vega; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México; Edición 2010; página 22.

2 Patria potestad. Su ejercicio no se suspende por las causas que señala el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Época: Novena. Registro: 196507. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VII, abril de 1998. Materias: Constitucional, civil. Tesis: P. XXXII/98, página 123.

3 *La suspensión de derechos políticos por cuestiones penales en México*, Manuel González Oropeza, Carlos Báez Silva, David Cienfuegos Salgado, www.juridicas.unam.mx Páginas 207-209.

4 Auto de vinculación a proceso. Al afectar temporalmente la libertad del inculcado se actualiza una excepción al principio de definitividad y, por tanto, en su contra procede el juicio de amparo indirecto. Época: Décima. Registro: 2002977. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVIII, marzo de 2013, tomo I. Materia: Común. Tesis: 1a./J. 101/2012 (10a.), página 534.

5 Derecho al voto. Se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad. Época: Novena. Registro: 161099. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIV, septiembre de 2011. Materia: Constitucional. Tesis: P./J. 33/2011, página 6.

6 *La suspensión de los derechos políticos. Consideraciones generales sobre sus fundamentos, su uso y abuso*, Moisés Moreno Hernández, <http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/MoisesMoreno.pdf>

7 “La suspensión de los derechos políticos y los derechos civiles en las resoluciones judiciales penales”, José Francisco Nieto González, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 25, México, 2008, página 147.

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de noviembre de 2016.— Diputada María Gloria Hernández Madrid (rúbrica).»

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Edith Anabel Alvarado Varela e integrantes del Grupo Parlamentario del PRI

Quienes suscriben, diputada Edith Anabel Alvarado Varela e integrantes del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En el año 2010, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, señaló el valor estratégico de la población joven de nuestro país, al puntualizar que en México había más de 30 millones 106 mil jóvenes entre 15 y 29 años de edad, y la edad promedio de la población nacional joven fue de 26 años.

En el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, tenemos claro que los jóvenes se enfrentan a grandes desafíos y rezagos que es urgente atender, de lo contrario, habrá que pagar en el corto plazo un alto costo social, económico, político y humano.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, se consigna que “un desarrollo deficiente de la juventud hoy se traducirá en rezagos sociales, un capital humano poco productivo y un menor potencial de crecimiento en el mañana. La existencia de una población joven sin esperanza ni futuro es el camino más seguro para la reproducción intergeneracional de la pobreza y augura un escenario de mayor inseguridad y falta de cohesión social”. México, bajo ninguna circunstancia puede desaprovechar su bono demográfico, el cual tiene el potencial de convertirse en el motor del desarrollo de la Nación.

No se está garantizando en su totalidad el derecho humano a la educación para todos los jóvenes, además, las habili-

dades que se requieren para tener éxito en el mercado de trabajo de hoy, han cambiado. Las tecnologías de la información y comunicación han revolucionado el ámbito laboral, por lo que la juventud debe responder a los nuevos desafíos de los mercados laborales y a la rápida transformación económica. En ello, es fundamental fortalecer la vinculación entre la educación, la investigación y los sectores productivos.

Una realidad preocupante en nuestro país, son los jóvenes que ni estudian ni trabajan. La información de la Encuesta Nacional de Juventud 2010, estimó que el número de jóvenes en México que ni estudiaban ni trabajaban alcanzó los 7.8 millones, o sea, 2 de cada 10 jóvenes de 12 a 29 años.

La ausencia de medidas que atiendan los requerimientos de los jóvenes del país también es visible en materia de deporte, cultura, salud, recreación, medio ambiente, seguridad, participación en la vida pública, en fin, en muchos rubros, generando una crisis de expectativas.

Son innegables los esfuerzos y avances que los diferentes niveles de gobierno y los distintos poderes públicos logran día con día para lograr una mejor calidad de vida de los jóvenes. No obstante lo anterior, es necesario trazar más y mejores políticas, planes y programas que incentiven a los jóvenes, además de una normatividad de primer orden que garantice la plena vigencia y haga realidad los derechos de éstos.

Estamos convencidos de que los esfuerzos que hagamos no serán en vano, mejorarán la percepción de la juventud del papel que juegan ellos en la transformación y en el progreso del país.

En derecho comparado, la protección a la juventud se encuentra consagrada a nivel constitucional en varios países. El segundo párrafo del artículo 45 de la Constitución Política de Colombia, señala que: “El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.

El artículo 48 de la Constitución Española establece que: “Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”.

El segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay, señala que: “La ley dis-

pondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores, así como contra la explotación y el abuso”.

La sección V de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, que comprende los artículos 58 a 61, se denomina “*Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud*”.

Nuestro país no puede ser ajeno e indiferente a la protección constitucional de la juventud. Un desarrollo deficiente de los jóvenes mexicanos se traducirá en rezagos sociales, capital humano poco productivo y menor potencial de crecimiento. Y una población joven sin esperanza ni futuro, es el camino más seguro para la reproducción de la desigualdad y augura un escenario de mayor inseguridad y falta de cohesión social.

El futuro de México depende en gran medida de lo que hagamos hoy por nuestros jóvenes. Por lo que para los integrantes del Grupo Parlamentario del PRI, es necesario adicionar la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que el Congreso de la Unión tenga la facultad de expedir leyes generales que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, en materia del sector joven del país.

En virtud de lo anterior, sometemos a la consideración de esta H. Asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. ... Para expedir leyes generales que establezcan las bases de coordinación entre la federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios, en materia del sector poblacional joven del país.

XXX. ...

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones de menor rango, que se opongán al presente decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de 90 días contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá aprobar la ley general a que se refiere la fracción XXIX-X del artículo 73 de esta Constitución.

Cuarto. Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de la ley general a que se refiere el tercer transitorio del presente decreto.

Texto vigente del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Texto propuesto
Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XXIX-W. ... No existe correlativo XXX. ...	Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XXIX-W. ... XXIX-X. ... Para expedir leyes generales que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, en materia del sector poblacional joven del país. XXX. ...

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 17 días del mes de noviembre de 2016.— Diputados: Edith Anabel Alvarado Varela, Miriam Dennis Ibarra Rangel, José Hugo Cabrera Ruiz, Xitlalic Ceja García, Benjamín Medrano Quezada, Erika Lorena Arroyo Bello, Monserrat Alicia Arcos Velázquez, Jasmine María Bugarín Rodríguez, Lillian Zepahua García, José del Pilar Córdoba Hernández, Olga María Esquivel Hernández, Ricardo David García Portilla, Ramón Bañales Arambula, María del Carmen Pinete Vargas, Martha Lorena Covarrubias Anaya, Alejandro Juraidini Villaseñor (rúbricas).»

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

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma los artículos 114, 115, 216 y 421 Bis, todos de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Beatriz Vélez Núñez, del Grupo Parlamentario del PRI

De la diputada, Beatriz Vélez Núñez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma el artículo 114, 115, 216 y 421 Bis, todos de la Ley General de Salud, tomando en cuenta la siguiente

Exposición de Motivos

Es claro que en los últimos años ha crecido el porcentaje de menores en edad escolar con sobrepeso u obesidad en nuestro país y el resto del mundo. Diversos reportes de la Organización Mundial de la Salud (OMS) nos advierten acerca de los más de 42 millones de niños que actualmente sufren sobrepeso.

No sólo eso, un porcentaje considerable de esta enfermedad se presenta sólo en los países en desarrollo con economías emergentes, hablo de países de ingresos bajos, aquí la prevalencia de sobrepeso y obesidad infantil entre los niños en edad preescolar supera el 30 por ciento.

No es de extrañarse entonces que México ocupe el primer lugar mundial en obesidad infantil desde hace años, compitiendo solamente con los Estados Unidos de América. Esto no es gratuito, pues contabilizamos uno de cada tres adolescentes con sobrepeso u obesidad y tener ambas ha crecido en promedio a 26 por ciento para ambos sexos, es decir 4.1 millones de menores de edad.

Ya diversos medios de comunicación han señalado que pequeños diagnosticados con desnutrición crónica asciende a 7 por ciento en las poblaciones urbanas, lo que quiere decir que el riesgo de que un niño o niña indígena se muera por diarrea, es tres veces mayor al del resto de la población.

Las consecuencias de esta problemática son claras también, diversas enfermedades que hasta hace algunos años se pensaban exclusivas de adultos hoy se presentan en ni-

ños, otros informes indican que tres de cada cuatro camas de hospital las ocupan pacientes con enfermedades relacionadas con la obesidad y el nivel de mortalidad es cuatro veces mayores en niños.

De seguir así, se estima que la población adulta en 20 años sufrirá las consecuencias de la diabetes, pero no sólo eso, un aumento en el índice de masa corporal atraerá alteraciones metabólicas, aumento de la incidencia de gripe, pie plano y en algunos casos incluso desplazamiento de la epifisis de la cabeza femoral.

Asimismo provocará aumento de las infecciones cutáneas y respiratorias, aumento general de la mortalidad por cáncer, la muerte y no contamos la angustia por presión social o el aislamiento.

Eso ya se siente actualmente, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2012, señaló el problema de obesidad aumentó en 15.2 por ciento, esto quiere decir que ahora siete de cada diez adultos mexicanos sufre de sobrepeso y la obesidad.

Por lo mismo, en el libro *Obesidad en México: recomendaciones para una política de estado*, se calculó que para el año 2017 los problemas de obesidad costarán a México entre 70 mil y 101 mil millones de pesos (de 5.4 a 7.7 billones de dólares).

No sólo es una situación mexicana, según estimaciones explicadas en el ensayo *Overcoming obesity: An initial economic analysis*, la obesidad a nivel mundial impone costos equivalentes a 2.8 por ciento del producto interno bruto (PIB) global.

Y esto no sólo es un impacto a nivel presupuestal para países como México, sino que además afecta en otros rubros a la economía nacional, pues la obesidad reduce directa y fuertemente la productividad de los trabajadores, se sabe ahora que los diabéticos pierden 3.1 por ciento de su tiempo laboral a causa de su padecimiento.

Algunas tablas han demostrado que el número de horas perdidas equivale entre 25 y 68 por ciento de los empleos formales que se generaron en 2014. Además, cabe destacar que no sólo es pérdidas para las empresas o la nación, los pacientes en términos individuales que son sometidos a tratamientos médicos y exámenes de laboratorio gastan hasta 92 mil 860 pesos y para un diabético que se complica estos suben hasta el un millón 976 mil 054 pesos.

Entendemos que este asunto no es provocado a causa de un solo problema, la obesidad se sufre por distintos aspectos sociales y económicos, difíciles de señalar y mucho más difíciles de controlar. Sabemos que si queremos hacer una crítica y un análisis objetivo del tema debemos advertir que la obesidad puede ser causada por diversos problemas.

Por ejemplo, debemos aceptar que alguna parte se encuentra en los genes responsables de generar leptina, sustancia que a través de la sangre provocar la pérdida del apetito, también por inactividad física, desequilibrio nutricional, por el uso de medicamentos o como respuesta a factores alimentarios y desviaciones dietéticas en la sociedad.

Sin embargo, no puedo aceptar una tesis o hipótesis que considera la obesidad un asunto menor que se reduce al aumento de impuestos, en zonas como Guerrero o Oaxaca donde la supervivencia alimentaria está atada a los recursos familiares y a los productos chatarra más impuestos significa menos alimentos.

Y estamos en contra de las declaraciones ya sea por autoridades o empresas privadas que han buscado desmentir el hecho de que cerca de cincuenta por ciento de alumnos en las escuelas son un mercado cautivo para alimentos chatarra.

Esto no es difícil de comprobar, pues como he mencionado arriba, mientras miles de empresas están sufriendo pérdidas millonarias ante la obesidad, mientras el gobierno año con año sufre las consecuencias económicas de asumir los gastos en salud, en las escuelas se reportan anualmente ventas de hasta 40 mil 778 millones de pesos al año.

Ellos son los únicos que están creciendo y son los únicos que se benefician por un problema que año con año aumenta y que atrasa el desarrollo del país. Ante eso por supuesto que estoy en contra de mayores impuestos, pues no se trata de personas irresponsables sino empresas irresponsables.

Las propuestas que busquen proteger a los menores de edad de la obesidad, requiere obligadamente que se toque a fondo el tema de la ingesta indiscriminada de comida con un bajo valor nutricional y los permisos de venta para las empresas dedicadas a la fabricación de estos productos en las cooperativas de las escuelas primarias y secundarias.

Es éste, me parece, el asunto principal, la regulación completa y directa sobre la venta de productos con bajo nivel

nutricional y precisamente es el tema del que se aleja el Congreso al momento de aprobar reformas alimentarias.

Es cierto que ya se ha avanzado en este tema y que ya se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) un decreto para regular la venta de alimentos en las escuelas de menores de edad, pero la vinculación jurídica es puramente relativa.

No existe tampoco una obligación para apoyar a la Secretaría de Salud respecto a los ingredientes apropiados que deberán incluir los alimentos y menos existe una regulación en lo que respecta a la publicidad.

Siendo así, considero que el decreto no regula la comercialización y el consumo de alimentos y bebidas chatarra, mucho menos en las escuelas. En cambio, crea reglas imprecisas y permite alimentos que en otros países han sido prohibidos por completo.

Debido a que la elaboración de una nueva política de seguridad alimentaria, como prioridad fundamental de la salud pública, requiere de asegurar la protección de la salud de las personas en relación con los alimentos, estamos a favor de incorporar como materia de salubridad general la atención en materia de sobrepeso, obesidad y trastornos de la conducta alimentaria.

Las medidas hasta ahora no hacen caso a la demanda social para prohibir la comida con bajo o nulo valor nutricional o con alto contenido calórico en las escuelas, ni se establecen medidas de control de su producción para proteger la salud de los consumidores.

Principalmente hay una omisión sobre cuáles son las instancias responsables de controlar la venta y publicidad excesiva de productos que contribuyen a la obesidad infantil y que pudieran ser sujetos de sanciones.

Por lo tanto, considero importante proponer la siguiente reforma para que la Secretaría de Salud pueda coordinarse con la Secretaría de Educación para determinar los productos los alimentos y bebidas con un alto contenido calórico y bajo contenido nutricional que no podrán ser comercializadas o distribuidas dentro de toda escuela.

No solo eso, también propongo que la Secretaría de Salud emita recomendaciones a las autoridades municipales y demás instancias competentes respecto a la regulación del expendio y distribución de los productos los alimentos y be-

bidas con un alto contenido calórico y bajo contenido nutricional en un radio de un kilómetro alrededor toda escuela.

Respecto al etiquetado, incluyo en la propuesta una reforma similar a la que se ha llevado a cabo con los cigarros, para que en las etiquetas de los empaques y envases en que se expendan o suministre alimentos y bebidas con un alto contenido calórico y bajo contenido nutricional, coloquen una leyenda que diga “El consumo de este producto puede causar sobrepeso, obesidad y daños a la salud”.

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

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 114, 115, 216 y 421 Bis, todos de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 114. ...

...

La Secretaría de Salud emitirá recomendaciones a las autoridades municipales y demás instancias competentes respecto a la regulación del expendio y distribución de los productos los alimentos y bebidas con un alto contenido calórico y bajo contenido nutricional en un radio de un kilómetro alrededor toda escuela.

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

VI. Recomendar las dietas y los procedimientos que conduzcan al consumo efectivo de los mínimos de nutrientes por la población en general, y proveer en la esfera de su competencia a dicho consumo, **así como coordinarse con la Secretaría de Educación para determinar los productos los alimentos y bebidas con un alto contenido calórico y bajo contenido nutricional que no podrán ser comercializadas o distribuidas dentro de cualquier escuela.**

Artículo 216. ...

...

En las etiquetas de los empaques y envases en que se expendan o suministre alimentos y bebidas con un alto con-

tenido calórico y bajo contenido nutricional, además de lo establecido en las normas oficiales mexicanas correspondientes, deberán figurar en forma clara y visible leyendas de advertencia escritas con letra fácilmente legible con colores contrastantes, sin que se invoque o haga referencia a alguna disposición legal, con un tamaño equivalente al veinticinco por ciento por lo menos en cualquiera de las caras frontales o trasera: “El consumo de este producto puede causar sobrepeso, obesidad y daños a la salud”.

Artículo 421 Bis. Se sancionará con multa equivalente de doce mil hasta dieciséis mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate, la violación de las disposiciones contenidas en los artículos 100, 115, 122, 126, 146, 166 Bis 19, 166 Bis 20, 205, 235, 254, 264, 281, 289, 293, 298, 325, 327 y 333 de esta ley.

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 22 de noviembre de 2016.—
Diputada Beatriz Vélez Núñez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.

EXPIDE LA LEY GENERAL DE JUVENTUD Y LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD

«Iniciativa que expide la Ley General de Juventud y reforma el artículo 4o. de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, a cargo de la diputada Edith Anabel Alvarado Varela, del Grupo Parlamentario del PRI

Quienes suscriben, diputada Edith Anabel Alvarado Varela e integrantes del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Juventud y se reforma la fracción XVI y se adiciona la fracción XVII al ar-

tículo 4 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El artículo 2 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, establece que por su importancia estratégica para el desarrollo del país, los jóvenes conforman el sector poblacional “cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años”.¹

El censo del año 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), señala que en el país en ese año había 30 millones 106 mil 192 jóvenes de 15 a 29 años, y que la edad promedio de la población mexicana era de 26 años.² De manera más reciente, las “Proyecciones de la Población 2010-2050”, elaboradas por el Consejo Nacional de Población (Conapo), refieren que en México hay más de 38.2 millones de jóvenes.³

La juventud en nuestro país ha alcanzado máximos históricos en su participación dentro de la población total. Dicho de otro modo: México es un país compuesto principalmente por jóvenes.

Este bono demográfico, representa una gran oportunidad pero también es un gran reto para el Estado mexicano, porque de no garantizar, promover y fomentar las condiciones que aseguren a la juventud un desarrollo pleno, se podría convertir en pagaré demográfico.

Los grandes problemas nacionales no son ajenos a la juventud mexicana. No es un secreto que, por falta de políticas dirigidas a los jóvenes de nuestro país, éstos padecen rezagos importantes en materia laboral, de vivienda, de servicios de salud, de educación, de alimentación, de espacios para la participación en la vida pública, de fomento a la cultura, de deporte y sano esparcimiento, entre muchos otros aspectos cruciales para un desarrollo digno e íntegro.

El Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz ha escrito: “no vamos a ser capaces de solucionar el problema si no lo reconocemos. Nuestros jóvenes sí lo reconocen. Ellos perciben una ausencia de justicia intergeneracional”.⁴ Los datos son tan ilustrativos como consistentes.

70% de los jóvenes que trabajan en México no están protegidos por un contrato laboral, sólo 16% tiene acceso a los servicios de salud y un porcentaje menor posee algún tipo de seguro médico o crédito para vivienda.

El Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o prueba PISA (por sus siglas en inglés: Programme for International Student Assessment), que implementa la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), demuestra que más del 50% de nuestros jóvenes de nivel básico, no están siendo educados para desarrollar una vida fructífera en “la sociedad del conocimiento”.

De acuerdo con el “*Diagnóstico de la situación de los jóvenes en México*”, elaborado por el Instituto Mexicano de la Juventud y la Secretaría de Desarrollo Social, el principal problema de la juventud mexicana es su incorporación al desarrollo del país en condiciones desfavorables debido a dificultades para la inserción en el mercado laboral, la desvinculación entre los jóvenes y el entorno que los rodea, la deficiente formación y desarrollo de habilidades que permitan el desarrollo personal y la escasa educación sexual y reproductiva que conduce a una mayor incidencia de embarazos en adolescentes. Los efectos más importantes y visibles de esta situación son la alta incidencia de pobreza entre la población joven, el desaprovechamiento del bono demográfico que actualmente goza el país y la elevada victimización de los jóvenes.⁵

Esta desvinculación de la población de 12 a 29 años de edad con su entorno, se origina por una escasa representación de los jóvenes en las políticas y espacios de toma de decisiones.

Las consecuencias de la incorporación al desarrollo en condiciones inequitativas implica una mayor desigualdad en el acceso a oportunidades, lo cual propicia el aumento del número de jóvenes que no estudian ni trabajan, el incremento de la informalidad laboral, la ruptura del tejido social, nula seguridad social y menores ingresos.

En México, hay poco más de 7.5 millones de jóvenes que ni estudian ni trabajan. El informe “*Ninis en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades*”, lanza una seria llamada a las autoridades de América Latina, para que pongan atención al fenómeno de los jóvenes que ni estudian ni trabajan, principalmente por tres motivos:⁶

1) *Contribuye a la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, ya que casi el 60% de los jóvenes que ni estudian ni trabajan provienen de hogares pobres o vulnerables;

2) *En algunos contextos está vinculado a la delincuencia y a la violencia*, y en el caso de México, donde la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan está por encima del promedio regional,⁷ el problema se agrava por la presencia generalizada del crimen organizado; y

3) *No abordar el problema podría impedir que la región se beneficie de la transición demográfica*, por lo que vale la pena puntualizar que México y la región de América Latina tendrán en los próximos años bajas tasas de población con dependencia, lo cual creará oportunidades económicas sustanciales.

En el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, estamos ciertos en que se requiere una gran sensibilidad social y jurídica sobre la importancia de los derechos de los jóvenes, para crear conciencia sobre su presencia en su entorno, en donde se les debe considerar y tratar como seres humanos plenos de derechos que requieren una individualización y personalidad que debe ser comprendida, respetada y protegida.⁸

En materia de derecho comparado, podemos señalar que Colombia tiene la *Ley Estatutaria 1622 de 2013*, mejor conocida como “*Estatuto de Ciudadanía Juvenil*”. Mientras que la República de El Salvador, cuenta con una *Ley General de Juventud*.

En un acto de estricta justicia intergeneracional con los jóvenes de México, proponemos expedir la Ley General de Juventud, a fin de establecer el marco jurídico y las políticas, planes y programas por parte del Estado mexicano y la sociedad civil, dirigidas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los jóvenes; contribuir a su desarrollo; y vincular su participación activa en el desarrollo de la Nación en los ámbitos social, económico, político y cultural, en condiciones de equidad y solidaridad.

En el título primero se establece el objeto y alcances de la Ley, asimismo, la obligación del Estado mexicano para promover, respetar, proteger y garantizar, los derechos humanos de los jóvenes, contribuir a su desarrollo y vincular su participación activa en el desarrollo de la Nación en los ámbitos social, económico, político y cultural, en condiciones de equidad y solidaridad.

En el título segundo se establecen los derechos y deberes de los jóvenes mexicanos, mismos que tendrán la garantía de que el Estado deberá velar por su pleno cumplimiento.

En el título tercero, se define la Política Nacional de Juventud y las Políticas Sectoriales dirigidas a atender las necesidades de este sector poblacional y a asegurar la vigencia de sus derechos y deberes, además, se establece que en la definición y ejecución de las políticas de juventud, las instituciones del Estado, garantizarán la participación de la población joven, de la sociedad civil organizada y de las instituciones académicas de nivel superior del país, considerando el principio de descentralización, desconcentración y participación ciudadana.

Adicionalmente, se propone reformar la fracción XVI y adicionar la fracción XVII al artículo 4 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, para que dentro de las atribuciones que actualmente tiene el Instituto Mexicano de la Juventud, se incluyan aquellas que la Ley General de Juventud le confiere.

La transformación que México requiere la harán sin duda los jóvenes, quienes tienen la formación, conocimiento, talento, audacia y capacidad. Por eso, es urgente dotarles de certidumbre jurídica y de condiciones que les permitan, en igualdad de derechos, participar en el desarrollo nacional, al tiempo que se les garanticen las mejores condiciones de vida.

En virtud de lo anterior, sometemos a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se expide la Ley General de Juventud; se reforma la fracción XVI y se adiciona la fracción XVII al artículo 4 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud

Artículo Primero. Se expide la Ley General de Juventud, para quedar como sigue:

Título Primero

Capítulo Único

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto establecer el marco jurídico y las políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil, dirigidos a la población joven.

Artículo 2. Para efectos de esta Ley, se entiende por joven, sin distinción de género, a la población cuya edad quede

comprendida entre los 12 y 29 años de edad, de conformidad con el artículo 2 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. Esta definición no sustituye los límites de edad establecidos en tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, donde se establezcan garantías penales, civiles y derechos políticos, sociales y económicos.

La juventud es el sector poblacional de la sociedad mexicana que detenta una considerable influencia en el desarrollo y progreso del país, a partir de los distintos modos de ser, actuar y pensar, que se expresa en la pluralidad de ideas, valores y actitudes de los jóvenes.

Artículo 3. El Estado promoverá, respetará, protegerá y garantizará los derechos humanos de los jóvenes; contribuirá a su desarrollo; y vinculará su participación activa en el desarrollo de la Nación en lo social, económico, político y cultural, en condiciones de equidad y solidaridad.

Artículo 4. Los derechos de los jóvenes reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales ratificados por el Estado y los contenidos en esta Ley, son irrenunciables, inalienables, indelegables, indivisibles e interdependientes.

Artículo 5. El goce de los derechos reconocidos a los jóvenes en la presente Ley no admite 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 los jóvenes.

Artículo 6. El Estado reconoce y garantiza a los jóvenes de las comunidades y pueblos indígenas su derecho a la educación, a la promoción laboral y a un desarrollo sociocultural acorde con sus aspiraciones, realidades e instituciones sociales, económicas y políticas, étnico culturales.

Artículo 7. El Estado dará trato especial a los jóvenes que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad manifiesta, y deberá desarrollar las políticas, planes y programas que permitan crear condiciones de igualdad real y efectiva para una vida digna.

Artículo 8. El Estado reconoce la equidad de género en el goce de los derechos y deberes de la población joven, lo cual conlleva el compromiso de impulsar políticas, programas y acciones que garanticen condiciones de equidad en

las funciones públicas, así como en la participación en los espacios políticos, sociales, culturales y de interés nacional, asegurando la igualdad de oportunidades.

Artículo 9. El Estado reconoce el valor primario y fundamental de la familia, como base fundamental de la sociedad y para el pleno desarrollo de los jóvenes.

Artículo 10. El Estado formulará políticas y programas que alienten y mantengan el compromiso de los jóvenes con una cultura de paz, respeto a los derechos humanos, los valores de justicia, solidaridad, deberes ciudadanos y participación ciudadana.

Título Segundo

Capítulo Único

Derechos y Deberes de los Jóvenes Mexicanos

Artículo 11. Los jóvenes, de manera enunciativa y no limitativa, gozarán de los siguientes derechos:

I. Al desarrollo humano integral.

II. Al goce y ejercicio de su ciudadanía, reconociéndoseles, sin distinción alguna, como sujetos de derecho y agentes estratégicos del desarrollo nacional.

III. A la participación política y democrática, así como a ser tomados en cuenta por parte de los gobiernos federal, estatal, de la Ciudad de México y municipales, en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, planes, proyectos y acciones dirigidas hacia la población joven.

IV. A la paz y a una vida sin violencia, así como a que se les garantice, de acuerdo a sus necesidades específicas, el derecho a la seguridad pública, jurídica y ciudadana.

V. A la justicia, el cual comprende el derecho a la denuncia, audiencia, defensa, a un trato justo y digno, de conformidad con el debido proceso.

VI. A la libertad de pensamiento, de religión, de expresión, de opinión, de asociación, de libre circulación y de participación activa en la política y desarrollo nacional.

VII. A la integridad personal, en su dimensión biológica, psicológica, afectiva, moral y sociocultural.

VIII. A la identidad, personalidad y nacionalidad.

IX. Al honor y a la intimidad personal y familiar.

X. A constituir y participar en organizaciones y foros juveniles donde se analicen temas vinculados a la juventud y puedan presentar propuestas de políticas, programas y planes ante las instancias públicas encargadas de atender asuntos relativos al desarrollo juvenil.

XI. A formar parte activa de una familia donde prime el afecto, la formación en valores, el respeto y la responsabilidad mutua entre sus integrantes, así como a ser protegidos de todo tipo de maltrato o violencia familiar.

XII. Al deporte, recreación, descanso y esparcimiento como parte del desarrollo y la salud integral.

XIII. A la educación como un proceso de aprendizaje continuo e integral que contribuya a su desarrollo.

XIV. A la cultura, como parte de la garantía a la propia identidad, la libre creación y expresión, y al acceso, disfrute y respeto de la producción artística y el patrimonio cultural de la Nación.

XV. A la salud integral y de calidad.

XVI. Al primer empleo, que sea compatible con sus responsabilidades académicas y familiares; y a la inserción, remuneración y promoción del trabajo en igualdad de oportunidades, así como a la capacitación laboral y que se atienda de manera especial a la población joven temporalmente desocupada.

XVII. A la formación profesional y técnica inicial, continua, pertinente y de calidad, que permita su incorporación al trabajo.

XVIII. A una vivienda digna y de calidad que les permita desarrollar su proyecto de vida y sus relaciones de familia y con la comunidad.

XIX. A un medio ambiente saludable, sano y equilibrado, ecológicamente sustentable y adecuado para su desarrollo.

XX. Al ejercicio pleno de sus derechos humanos.

Artículo 12. Son deberes de los jóvenes:

I. Respetar y cumplir lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, las Leyes, Códigos y Reglamentos vigentes.

II. Defender y difundir los derechos humanos de la población joven, como fundamento de su reconocimiento de sujetos estratégicos en el desarrollo social, económico, político y cultural del país.

III. Asumir una actitud positiva y receptiva en el proceso de su propia educación y formación, así como en la práctica de valores y principios jurídicos, culturales y éticos.

IV. Preservar su salud.

V. Propiciar la convivencia pacífica y armónica entre la población.

VI. Contribuir activamente en el respeto, protección y conservación del medio ambiente.

VII. Ejercer el sufragio y participar activamente en la vida pública del país.

VIII. Conocer y promover la historia nacional y preservar el patrimonio cultural de la Nación.

Título Tercero

Capítulo Único De la Política Nacional y las Políticas Sectoriales en Materia de Juventud

Artículo 13. Las políticas para la población joven, son un conjunto de directrices de carácter público, de donde resultarán programas, proyectos y acciones dirigidas a asegurar la vigencia de sus derechos y deberes.

Artículo 14. En la definición y ejecución de las políticas de juventud las instituciones del Estado, garantizarán la participación de la población joven -ya sea de manera directa o a través de las organizaciones juveniles constituidas-, de la sociedad civil organizada y de las instituciones académicas de nivel superior del país.

Artículo 15. Las políticas de juventud deberán considerar el principio de la descentralización, desconcentración y

participación ciudadana, reconociendo de manera efectiva las necesidades y particularidades de la población joven de cada municipio y entidad federativa.

Artículo 16. La Política Nacional de Juventud brindará las directrices generales sobre los programas, proyectos y acciones a ejecutar para asegurar el cumplimiento de los derechos y deberes de la población joven, la cual tendrá aplicación en todo el territorio nacional.

Artículo 17. El Instituto Mexicano de la Juventud, será la institución rectora de la Política Nacional de Juventud, deberá impulsar procesos de coordinación y articulación con las demás instituciones del Estado y con sus homólogas en los Estados, la Ciudad de México y los Municipios, para asegurar la creación, implementación y evaluación de Políticas Sectoriales, que a partir de su contenido y objetivos, serán ejecutadas por los organismos públicos competentes.

Artículo 18. Los lineamientos de políticas establecidas en la presente ley son básicos y prioritarios. Los organismos encargados de su promoción, deberán considerar en cada caso las circunstancias y necesidades de la población joven, además de las capacidades financieras, técnicas y humanas con las que cuente cada institución.

Artículo 19. Las políticas de promoción de participación, deberán:

I. Promover la participación en el ámbito cívico, político, social, económico y cultural del país.

II. Fortalecer los mecanismos de comunicación, interacción y consulta para que las perspectivas, opiniones y recomendaciones de la población joven sean tomadas en cuenta por las instituciones públicas.

III. Facilitar el acceso a los medios de comunicación y a las tecnologías de la información y la comunicación.

IV. Promover la conformación y funcionamiento libre de organizaciones juveniles.

V. Educar e informar sobre sus derechos y deberes.

VI. Garantizar la participación en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas, programas y planes nacionales, estatales y municipales.

VII. Estimular el intercambio internacional, nacional y local, facilitando su participación en foros o encuentros de organizaciones juveniles, así como fomentar la creación de espacios de participación política y promoción de ciudadanía.

VIII. Garantizar la participación efectiva, en los distintos ámbitos de la vida nacional, de las personas jóvenes con discapacidad.

Artículo 20. Las políticas de prevención de la violencia y de acceso a la seguridad, deberán:

I. Garantizar la implementación de programas de prevención de violencia, mediante la práctica de una cultura de paz con valores, actitudes, costumbres y comportamientos individuales y colectivos de mediación, prevención de conflictos y la práctica del diálogo con respeto y tolerancia.

II. Proteger de cualquier forma de explotación, maltrato, tortura, abuso o negligencia que afecte su derecho a la integridad personal.

III. Promover el respeto a la identidad, velando por la erradicación de situaciones que los discriminen y adoptando las medidas necesarias para evitar cualquier práctica que vaya en menoscabo de su dignidad.

IV. Adoptar las medidas necesarias para la prevención de la trata de personas y la explotación en todas sus formas, el turismo sexual y cualquier otro tipo de violencia, abuso o maltrato, así como promover la recuperación física, psicológica, social y económica de las víctimas.

V. Establecer programas especiales para la protección de los derechos humanos de los jóvenes migrantes.

VI. Realización de programas especiales de combate a la violencia generada a partir de los medios de comunicación y de la utilización de nuevas tecnologías y redes sociales.

VII. Garantizar el derecho a la seguridad pública, jurídica y ciudadana, contra cualquier tipo de abuso, así como el derecho a la justicia pronta, con especial énfasis en el respeto al debido proceso.

Artículo 21. Las políticas educativas, deberán:

I. Promover los mecanismos que garanticen la educación a la que se refiere el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Ser integrales, continuas, pertinentes y de calidad, además de fomentar la práctica de valores, el respeto a los derechos humanos, la equidad de género y la identidad nacional y cultural.

III. Garantizar una educación oportuna, pertinente, equitativa y de calidad, fomentando la interculturalidad y el respeto a los distintos grupos sociales, culturales o étnicos que conforman la Nación mexicana.

IV. Crear y diseñar contenidos pedagógicos acordes con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

V. Garantizar la existencia y el acceso a los servicios y programas de salud y educación sexual integral, con el objeto de fortalecer la toma de decisiones responsables y la prevención de infecciones de transmisión sexual, prevenir los riesgos de acoso y abuso sexual, y prepararles para una maternidad y paternidad responsable, sana y sin riesgos.

VI. Crear mecanismos especiales para potenciar y garantizar el ingreso a la educación superior en condiciones de equidad, suscribiendo convenios con universidades públicas y privadas, a través del otorgamiento de incentivos para el aumento de la capacidad de admisión de la población estudiantil.

VII. Prevenir, sancionar y erradicar todas las formas y prácticas de violencia en la educación y en los centros educativos.

VIII. Promocionar y capacitar a la juventud en materia de liderazgo.

IX. Establecer mecanismos para fortalecer la integración y dirección estratégica de la oferta de becas, que permita determinar la población beneficiaria y el tipo de beca, nacional e internacional, priorizando el acceso de las personas de escasos recursos económicos y el desempeño académico sobresaliente.

X. Promocionar pasantías laborales en los sectores público y privado, enfocadas en las necesidades de desarrollo del país.

XI. Promover la investigación científica y tecnológica.

XII. Promover que los medios de comunicación emitan mensajes educativos que reconozcan y respeten sus derechos y necesidades.

XIII. Garantizar la permanencia de las jóvenes gestantes en los centros públicos de educación, promoviendo la no discriminación y su derecho a la educación por sobre cualquier situación personal o familiar.

Artículo 22. Las políticas de promoción del empleo, deberán:

I. Crear, ejecutar y dar seguimiento a los programas que garanticen el derecho al primer empleo, así como promover la creación de oportunidades de trabajo dirigidas a este sector poblacional.

II. Adoptar las medidas necesarias para formular iniciativas y estrategias que les permitan capacitarse para acceder o crear opciones de empleo, y fomentar el estímulo a los micro, pequeños y medianos empresarios jóvenes del país.

III. Garantizar el goce de la igualdad en el ejercicio de los derechos laborales y sindicales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo y demás leyes aplicables, con especial énfasis en la seguridad social.

IV. Garantizar la protección contra la explotación económica y contra todo trabajo que ponga en peligro la salud, la educación y el desarrollo físico y psicológico.

V. Adoptar las medidas necesarias para suprimir todas las formas de discriminación contra la mujer joven en el ámbito laboral.

VI. Impulsar programas para la capacitación e inserción laboral de las personas jóvenes con discapacidad.

VII. Garantizar la equidad de género en el ámbito laboral.

VIII. Fomentar la promoción de pasantías laborales en el sector público y privado, enfocadas en las necesidades de desarrollo del país, con el objeto que el alumno de educación técnica y superior tenga acceso a prácticas laborales efectivas contando con flexibilidad en los

horarios y otorgando incentivos a las empresas participantes.

IX. Promover convenios con el sector público y privado, para el desarrollo -individual o colectivo- de la población joven emprendedora, microempresaria o cooperativista, con otorgamientos de crédito con intereses bajos y programas de ayuda.

Artículo 23. Las políticas de protección de la salud, deberán:

I. Garantizar los servicios integrales de salud, y el desarrollo de programas adecuados de educación en todos los ámbitos de salud.

II. Promover programas de salud mental y atención psicológica.

III. Promover programas para la prevención de enfermedades en general, y en particular de transmisión sexual.

IV. Promover estilos saludables de vida, mediante prácticas adecuadas de saneamiento, higiene y educación sanitaria.

V. La prevención y erradicación de cualquier forma de maltrato, abuso y el establecimiento de atención especializada para las víctimas de estas violaciones.

Artículo 24. Las políticas de inclusión social y cultural, y de cuidado al medio ambiente, buscarán:

I. Establecer un trato especial y preferente a favor de la población joven en situación de vulnerabilidad, para crear condiciones de igualdad real y efectiva.

II. Garantizar acciones positivas a favor de la inclusión social y cultural de las personas jóvenes con discapacidad.

III. Asegurar el cumplimiento y ejercicio de los derechos y deberes de los jóvenes.

IV. Asegurar la equidad de género.

V. Propiciar las condiciones educativas, económicas, sociales y culturales que fomenten valores, cohesión social y fortalezcan la vida familiar y el sano desarrollo.

VI. Facilitar el acceso a una vivienda digna, mediante la implementación de programas de crédito y ahorro que faciliten su adquisición; asimismo, promover la construcción de viviendas para las personas jóvenes, como factor coadyuvante del óptimo desarrollo, madurez y de la constitución de las familias.

VII. Asegurar el cumplimiento a los derechos culturales, facilitando procesos, programas y acciones que garanticen el desarrollo cultural, el conocimiento y difusión de la identidad nacional, la protección del patrimonio cultural y la creación, acceso y disfrute de las expresiones artísticas.

La garantía de los derechos culturales de la población joven, incluye establecer mecanismos para el respeto y cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras de la cultura y el arte, en términos de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley General de Cultura.

VIII. Garantizar el derecho a vivir en un medio ambiente saludable, así como fomentar la utilización adecuada de los recursos naturales con el objeto de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los requerimientos de las generaciones futuras, promoviendo la conciencia, la responsabilidad, la solidaridad, la participación y la educación e información ambiental.

Artículo 25. Las políticas de promoción de recreación y sano esparcimiento, deberán:

I. Promover opciones creativas de uso del tiempo libre, recreación, esparcimiento y descanso, a favor del desarrollo integral de los jóvenes.

II. Fomentar e incorporar las iniciativas de los propios jóvenes, relacionadas con la recreación y uso del tiempo libre en los programas y proyectos que se ejecuten a nivel federal, estatal y municipal.

III. Garantizar y promover el libre acceso a la práctica de las diversas disciplinas deportivas, aportando los recursos materiales, económicos y humanos necesarios.

IV. Fomentar las distintas formas, prácticas o modalidades recreativas, de acuerdo con los intereses y aptitudes de los jóvenes.

V. Establecer programas recreativos vinculados al proceso educativo.

VI. Promover el voluntariado de la población joven en los programas sociales, culturales y de conservación del medio ambiente.

VII. Incorporar, en la planificación urbana y en el desarrollo rural, las necesidades de recreación de los jóvenes.

Artículo Segundo. Se reforma la fracción XVI y se adiciona la fracción XVII del artículo 4 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, para quedar como sigue:

Artículo 4. Para el cumplimiento de su objeto el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

I. a XV. ...

XVI. Las que señale la Ley General de Juventud.

XVII. Las demás que le otorguen la presente Ley y otros ordenamientos legales y reglamentarios.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor rango que se opongan al presente Decreto.

Tercero. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

Cuarto. En un plazo no mayor a 120 días a la entrada en vigor del presente Decreto, el Presidente de la República, emitirá el Reglamento de aplicación de esta Ley.

Notas:

1 Artículo 2 de la Ley del Instituto Mexicano de Juventud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1999. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87_020415.pdf (Última consulta: 10 de noviembre de 2014)

2 “México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx> (Última consulta: 10 de noviembre de 2014)

3 “Proyecciones de la población 2010-2050”, Consejo Nacional de Población. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/es/Conapo/Proyecciones> (Última consulta: 10 de noviembre de 2014)

4 Stiglitz, Joseph. “La nueva brecha generacional”, EL PAÍS, 20 de marzo de 2016. Disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2016/03/18/actualidad/1458301386_778679.html (Última consulta: 10 de noviembre de 2014)

5 “Diagnóstico de la situación de los jóvenes en México”, Instituto Mexicano de la Juventud y Secretaría de Desarrollo Social, México, 2013, p. 4. Disponible en: http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Diagnostico_Sobre_Jovenes_En_Mexico.pdf (Última consulta: 10 de noviembre de 2014)

6 De Hoyos Rafael, Rogers Halsey, Székely Miguel. “Ninis en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades”, Banco Mundial, 2016, p. 1-2. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22349/K8423.pdf?sequence=5> (Última consulta: 10 de noviembre de 2014)

7 *Ibidem*. La media para los países de la OCDE de Jóvenes que ni estudian ni trabajan, es de 13.2 por ciento para los hombres y para las mujeres de 17.9 por ciento, y en México el porcentaje para hombres es de 9.4 por ciento para hombres y de 35.1 por ciento para mujeres.

8 “Menores de edad. Aspectos a considerar para determinar sus derechos”, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: I.5o.C. J/18, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Junio de 2011, Página: 1016.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 22 días del mes de noviembre de 2016.— Diputados: Edith Anabel Alvarado Varela, Miriam Dennis Ibarra Rangel, José Hugo Cabrera Ruiz, Xitlalic Ceja García, Benjamín Medrano Quezada, Erika Lorena Arroyo Bello, Monserrat Alicia Arcos Velázquez, Jasmine María Bugarín Rodríguez, Lillian Zepahua García, José del Pilar Córdoba Hernández, Ricardo David García Portilla, Ramón Bañales Arambula, María del Carmen Pinete Vargas, Martha Lorena Covarrubias Anaya, Marco Polo Aguirre Chávez (rúbricas).»

Se remite a la Comisión de Juventud, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.

LEY DE CAMINOS, PUENTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL

«Iniciativa que reforma y deroga el artículo 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, a cargo del diputado Ricardo David García Portilla, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado Ricardo García Portilla, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 60., fracción I, y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento al pleno de este órgano legislativo la presente iniciativa con proyecto de decreto por el cual se reforma el primer párrafo y se deroga el segundo del artículo 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El mercado de transporte terrestre de pasajeros desde o hacia un aeropuerto no es un mercado menor. Hasta 2015 existían 6 mil 690 vehículos con permiso para prestar el servicio de transporte terrestre de y hacia puertos y aeropuertos. Asimismo, en ese mismo año dichos permisionarios de transporte atendieron a 29 millones 851 mil pasajeros. En este sentido y por lo que hace a la demanda que se atiende desde el aeropuerto internacional de la Ciudad de México (AICM), es importante mencionar que su ubicación en la zona metropolitana del valle de México (la cual concentra 17 por ciento de población a nivel nacional) lo han convertido en el punto de mayor demanda de transporte aéreo de pasajeros en el país. Para darse una idea, en 2014, poco más de la mitad de los pasajeros en el país, tuvieron como origen o destino el AICM.

Las organizaciones de taxis en los aeropuertos del país, definen sus tarifas a partir de los convenios que firman con los grupos que administran las terminales por lo que no existe un criterio técnico o económico en cuanto a las mismas. Por ejemplo en el caso del servicio en el aeropuerto de Cancún, “Asur” conformó un comité que regula los convenios o contratos comerciales con los diferentes prestadores de servicio que operan en las instalaciones aeroportuarias, bajo un acuerdo de confidencialidad que impide revelar el costo de la renta de, los espacios.

En el caso de Tijuana, Baja California. El servicio de taxis en el aeropuerto tiene como principal queja por parte de los

usuarios el alto costo por viaje, sobre todo para quienes deseen trasladarse hasta Ensenada (con un costo de hasta mil 200 pesos), destino principal de los turistas a Baja California, o los viajes más cortos siendo el costo mínimo de 180 pesos.

A partir de estos dos ejemplos, se muestra una problemática generalizada en el país, el tema de los taxis en los aeropuertos, en atención a múltiples quejas de los usuarios y de trasportistas, en el año de 2013, la Autoridad Investigadora (AI) de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) inició una investigación por probables actos dañinos a la competencia del aeropuerto internacional de la Ciudad de México en el acceso a la zona federal y de estacionamientos para la prestación del servicio público de autotransporte federal de pasajeros (taxis) que tienen como origen en el AICM.

Como resultado de esta investigación, el 1 de septiembre, el pleno de la Cofece determinó aplicar una sanción por 63 millones 90 mil pesos a la administración del aeropuerto internacional de la Ciudad de México, por encontrar que esta instancia es responsable ejercer y promover prácticas monopólicas relativas. Las acciones que dieron lugar a esta sanción, consisten en la inclusión de cláusulas discriminatorias en los contratos celebrados con los prestadores del servicio de taxi desde el aeropuerto. Estas cláusulas relacionadas con el acceso y estacionamiento en el AICM, tienen como objeto y efecto impedir la entrada de nuevos prestadores de servicio de taxi, con lo que se afecta la competencia.

Acompañando a la sanción económica, la Cofece le demandó a la administración del aeropuerto internacional que cesaran de estas prácticas anticompetitivas y atendieran los problemas causados por las mismas, es decir que suprimiera la totalidad de las cláusulas anticompetitivas incluidas en los contratos y convenios que el AICM celebra con las agrupaciones de taxis y con los permisionarios para prestar el servicio. Además, de solicitarle que se otorgaran nuevos contratos para el acceso al aeropuerto y el incremento de unidades para el servicio de taxi, procesos que deberían llevarse a cabo a través de licitaciones públicas o concursos con la opinión de la Cofece.

En síntesis, la Cofece ordenó al AICM garantizar que las condiciones y los términos en los que otorga el acceso a taxistas al aeropuerto situados en igualdad de condiciones se adecuarán de forma no discriminatoria.

En las condiciones actuales y bajo el actual marco legal, el servicio de autotransporte de pasajeros desde o hacia el aeropuerto es la modalidad de transporte terrestre de pasajeros que por implicar el acceso a zonas federales, está sujeta a ciertos requisitos para su prestación. Primero, es necesario contar con un permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para poder brindar el servicio y en segundo lugar, se requiere de un contrato entre el administrador del aeropuerto que sirva de origen o destino y el prestador del servicio.

Es decir que en la práctica es la administración de la terminal aérea, la encargada de autorizar y regular a los prestadores del servicio de taxi, situación que ha llevado a que exista una relación no competitiva entre los prestadores de los servicios y la administración de los aeropuertos, ya que se detectó existe favoritismo hacia algunas empresas, cayendo en la comisión” de prácticas monopólicas relativas.

Cuando hablamos de prácticas monopólicas relativas, nos referimos al hecho de que un actor económico, abusa de su poder de mercado para desplazar indebidamente a otros, ya sea impidiendo su acceso o estableciendo ventajas exclusivas a favor de una o varias personas y de acuerdo a la ley, se pueden considerar prácticas monopólicas relativas la segmentación de mercados a través de exclusividades, la restricción vertical de precios, las compras o ventas atadas, las exclusividades, la negativa de trato, el boicot, la depreciación de precios, los descuentos por lealtad o transacciones condicionadas, los subsidios cruzados, la discriminación de precios, la elevación de los costos de un rival, la negativa de trato o discriminación en el otorgamiento de un insumo esencial, y el estrechamiento de márgenes de insumos esenciales.

Bajo este entendido, la resolución del caso de los taxis sienta un importante precedente en la investigación de este tipo de prácticas pues se estudia por primera vez en los análisis de competencia lo que se llama el “problema del compromiso” que sirvió para analizar la razonabilidad en el actuar del AICM al establecer cláusulas discriminatorias que representaban una preferencia a aquellas agrupaciones que ya se encontraban prestando el servicio de taxi ante algún aumento de taxis frente a una nueva empresa que pudiera entrar al mercado; pues, con ello, el AICM garantizaba la permanencia de las agrupaciones de taxistas tradicionales sin que las mismas tuvieran que competir por mantenerse en el mercado.

En este proceso de revisión de los servicios en los aeropuertos, la Comisión Federal de Competencia Económica comunicó en la sesión ordinaria del Congreso el pasado 17 de noviembre una recomendación al Congreso de la Unión y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), a efecto de que se modifique la normatividad que aplica a los taxistas desde aeropuertos nacionales. Esta recomendación versa en el sentido de plantear pasar de un modelo de acceso restringido a uno abierto para promover la competencia y libre concurrencia en estos mercados.

La Cofece recomienda eliminar las barreras a la entrada en el servicio de autotransporte de pasajeros en los aeropuertos nacionales. Para estos efectos, a partir de la propuesta, sería sólo facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el otorgar los permisos respectivos a todos los solicitantes que cumplan con los requisitos aplicables, sin necesidad de contar con la opinión del administrador aeroportuario, disposición que actualmente se encuentra en la Ley. Pues conforme a lo establecido en los artículos 5, fracción III, 8 fracción I y 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, es la SCT la autoridad encargada de otorgar permisos para que las personas físicas o morales puedan prestar servicios de autotransporte de pasajero desde los aeropuertos federales, con previa opinión del administrador del aeropuerto que corresponda.

La Cofece considera necesario modificar el artículo 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, a fin de que las condiciones del mercado sean las que determinen el número de vehículos que presten el servicio de transporte individual de pasajeros desde los aeropuertos del país, para que pueda participar en el mercado cualquier agente que cumpla con los requisitos aplicables.

De hecho en la opinión entregada al congreso, se planea que diversos en el mundo han optado por modelos de acceso abierto, bajo esquemas en los que se cobra una cuota que otorga el derecho de acceso al aeropuerto para prestar el servicio, dichos ingresos se destinan por parte de los administradores de los aeropuertos para cubrir el costo de operación de este esquema.

Se espera que con la implantación de un modelo de estas características se eliminarían las restricciones y se solucionaría el problema de subutilización de las unidades de transporte que en la actualidad tienen que regresar al aeropuerto sin pasajeros, además de garantizar que la normatividad se limitara a tutelar objetivos de seguridad y calidad, sin limitar artificialmente la oferta o incluir requisitos que

puvieran excluir de manera injustificada a potenciales competidores.

Con base en las consideraciones expuestas, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el cual se reforma el artículo 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, en materia de libre acceso de transporte de pasajeros a los aeropuertos y puertos marítimos

Único. Se reforma el primer párrafo y se deroga el segundo del artículo 47 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, para quedar como sigue:

Artículo 47. Los permisos que otorgue la Secretaría para prestar servicios de autotransporte de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos federales, se ajustarán a los términos que establezcan los reglamentos y normas oficiales mexicanas correspondientes.

Artículo Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2016.— Diputado Ricardo García Portilla (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Transportes, para dictamen.

LEY DE LOS INSTITUTOS NACIONALES DE SALUD

«Iniciativa que reforma los artículos 5o. y 7o. de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, a cargo de la diputada Beatriz Vélez Núñez, del Grupo Parlamentario del PRI

Beatriz Vélez Núñez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y de 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, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones IX del artículo

5 y I del artículo 7 de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La cultura que las minorías étnicas en México aportan se encuentra en desventaja ante las restricciones que el sistema político, jurídico y económico mantiene sobre ella. Si bien el artículo 2o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la composición pluricultural de la nación, las comunidades indígenas aún no pueden contribuir en la formación de la identidad mexicana.

Estos individuos forman en el país 6.6 por ciento de la población, y habitan en estados como Yucatán, Oaxaca, Quintana Roo, Chiapas, Campeche o incluso Guerrero.

Hablamos de más de 2 millones mexicanos que hasta el día de hoy no tienen una verdadera la oportunidad de contribuir a la vida política, social o económica del país, no puede promover nuevos métodos de justicia, convivencia familiar, elección de miembros líderes, festejos, lengua o escritura.

El verdadero problema para el multiculturalismo es éste precisamente, que se ha mantenido constantemente una integración mal encaminada, desde su colonización hasta el día de hoy las comunidades indígenas han tenido que integrarse a instituciones y marcos legales distintos sin que se les tomara en cuenta o se les permitiera proponer algunos que les convinieran mejor.

Hemos logrado ciertos avances que han permitido a las comunidades indígenas gozar del ejercicio abierto de usos y costumbres, desde la reforma al mencionado artículo 2o. constitucional hasta métodos de justicia, por ejemplo.

En este último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los pueblos y las comunidades indígenas tienen derecho al pleno acceso a la jurisdicción del Estado y que, para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos de que sean parte, individual o colectivamente, deberán tomarse en cuenta sus costumbres y especificidades culturales.

Cuando el inculpado en México es una persona indígena, además de los derechos reconocidos en la Carta Magna, el juez de la causa debe hacer de su conocimiento, a través de

un intérprete que conozca su lengua y cultura, del diverso derecho que tiene a nombrar, si así lo desea, a un defensor que también tenga conocimiento de su lengua y cultura.

Esto ha sucedido con el sistema electoral, pues en ejercicio del reconocimiento de los usos y las costumbres de las comunidades indígenas se produjo la posibilidad jurídica y material de que las elecciones se efectúen respetando los propios métodos de elección de autoridades indígenas.

No obstante, en todos los casos que se pudieran exponer, ya sea justicia, educación o elecciones electorales la constante sigue siendo el derecho al ejercicio de usos y costumbres sin que éstos rebasen marcos constitucionales, pero esto no se refiere únicamente a la protección de la posible disminución a la soberanía nacional o ilegalidad, sino al impedimento de que sus formas internas de convivencia, política y cultural ayuden a moldear la unidad nacional.

Es paradójico pues al mismo tiempo que las autoridades facultaron a las comunidades indígenas a aplicar sus sistemas normativos se les prohibió ejercerlos más allá de su comunidad, es decir que se limitó este derecho y con él a la propia Constitución.

Se limitó abiertamente la participación de este grupo y se lo encerró en sí y para sí mismo. Un ejemplo claro y la razón fundamental de esta reforma es el caso de la medicina tradicional pues si bien con la reforma del Apartado B, inciso III, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que regula la medicina tradicional indígena se logró un avance significativo, al mismo tiempo se limitó al señalar que ésta debe practicarse únicamente en sus propias comunidades.

Hasta hoy, toda interpretación hecha por la Secretaría de Salud y las autoridades en la materia han señalado exactamente lo mismo, sin embargo, hay que razonar el hecho de que el reconocimiento de otros usos y costumbres dentro del territorio y su oportunidad para ejercerlos implicaría necesariamente la aceptación de que diariamente ocurre una interrelación de culturas.

En el reconocimiento que el Estado mexicano ha hecho de la presencia de minorías étnicas también ha reconocido el hecho de que necesariamente interactuamos con ellos diariamente, que nuestras instituciones funcionan mediante métodos que necesariamente los incluyen como el ejemplo que se mencionó arriba sobre la justicia penal.

Participamos de cierta manera en su cultura también y ésta ha permeado la nuestra, el sistema penal por ejemplo tiene que actuar distinto luego de las reformas mencionadas sin que por ello se haya vulnerado la soberanía nacional.

Cada periodo algunos estados como Oaxaca tienen que ajustar sus Instituciones para otorgar las mayores facilidades a las comunidades indígenas en vía de que la elección de sus autoridades se lleve sin ninguna complicación y sin que ello vulnere la unidad estatal o municipal.

Si entendemos esto podemos afirmar que la autoridad en materia de Salud ha venido contraviniendo lo dispuesto por mandato constitucional y ha eliminado un beneficio para que los pueblos indígenas participen abiertamente en la formación del sistema de salud a escala nacional.

La razón es que el servicio de la medicina tradicional dentro del sistema nacional de salud no debería vulnerar la unidad nacional ni nuestra soberanía, al contrario, pues su presencia debería aumentar y complementar el servicio que se le pudiera otorgar a la población.

Esta concepción no es nueva, constantemente se ha querido abrir puertas para que las comunidades indígenas y su conocimiento participen activamente en el sistema de salud, una proposición con punto de acuerdo ya se ha presentado y ha sido aprobada en el Senado de la República para la creación de consultorios sobre medicina tradicional en los hospitales del país.

El Congreso aprobó reformas de los artículos 61, 64 y 69 de la Ley General de Salud para que a parteras y técnicos de la salud se les capacite para prestar una mejor atención materno-infantil, es decir, del embarazo, parto y puerperio, esto es que hay ya una incorporación de las parteras al sistema nacional de salud.

En 1982, el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través del programa IMSS Solidaridad (hoy IMSS Prospera) inició la relación con la medicina tradicional y continúa vigente a la fecha.

En 2001, la medicina tradicional se encuentra formalmente reconocida en la legislación de Oaxaca y, por su parte, la Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural propone un modelo de articulación entre la medicina tradicional y la institucional, con la intención de consolidar bases para un sistema complementario de atención de la salud.

En 11 de julio de 2005, la Organización Mundial de la Salud recomendó que, en los países en desarrollo, donde más de un tercio de la población carece de medicamentos esenciales, la administración de remedios tradicionales y alternativos seguros y eficaces de hecho significaría una mejora para el acceso a la atención de salud.

Si hiciéramos además un análisis jurídico de interpretación extensiva del Apartado B, inciso III, del artículo 2o. constitucional, podremos afirmar que era deseo del legislador elevar a un máximo nivel jurídico el derecho social conforme a la cual se llevarán a cabo la protección de la salud mediante la complementación de la atención de la medicina tradicional para toda la población.

Es obligación del Estado asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud ampliando la cobertura del sistema nacional con este tipo de medicina, es decir, complementar con el conocimiento de los pueblos indígenas en materia de medicina el sistema nacional de salud.

Con esta nueva reforma se pretende corregir la desventaja y aprovechar los acercamientos que el Estado mexicano ya ha hecho para poder incorporar el conocimiento de la medicina tradicional como complemento para el servicio a la salud actual.

El caso sobre la aplicabilidad de la medicina tradicional ya ha sido cubierto, durante los últimos años en Asia o África prácticamente el ochenta por ciento de la población depende abiertamente de la medicina tradicional para recibir atención, por lo menos primaria en su salud.

Pero también en los países desarrollados, un aproximado del setenta por ciento de la población ha recurrido alguna vez a una u otra forma de medicina alternativa, por ejemplo, la acupuntura.

Sólo en China la venta de productos de medicina tradicional reportó 14 mil millones de dólares en un solo año y en países como en Brasil, los ingresos generados por la medicina herbaria ascendieron a 160 millones de dólares. No sólo eso, China se mantiene como el líder en investigación contra el cáncer mediante la medicina tradicional.

En diversos países también han declarado abiertamente la existencia de terapias tradicionales que son eficaces para tratar determinadas enfermedades y señalan su ignorancia en saber cómo lo hacen o como mantienen una clara seguridad del paciente.

En Perú no hay un permiso oficial para el ejercicio de la práctica de la medicina tradicional, sin embargo, el Ministerio de Salud de dicho país concede en ciertas ocasiones que amerita, otorga permisos a terapeutas para realizar su práctica.

En Costa Rica, la medicina tradicional y los terapeutas no son sancionados por ejercer esta práctica social. En los estatutos oficiales de salud de Nicaragua no hay un permiso oficial para el ejercicio de los terapeutas tradicionales, por lo que hasta ahora trabajan sin problemas legales.

El Ministerio de Salud de España, en un ensayo por demás amplio, esta institución de salud en un país desarrollado logró probar que, de 139 técnicas analizadas en el ámbito de las terapias naturales, una parte tiene influencia directa sobre la salud y el resto van fundamentalmente dirigidas al bienestar o confort del usuario, ninguna de ellas probó ser considerada como sinónimo de ineficacia.

En el país, esto es mucho más importante, tenemos un territorio pluricultural con más de 55 comunidades indígenas, en la zona norte, centro y sur, cerca de la Ciudad de México, una de las zonas más urbanizadas y cosmopolitas de México hay aproximadamente 100 mil habitantes de origen étnico, alrededor de 5 grupos indígenas.

Diversos datos de organismos en la materia han advertido que más de cincuenta por ciento de la población mexicana utiliza de primera instancia la medicina tradicional. Hay un aproximado de 15 hospitales con modalidad en medicina tradicional y el proyecto Farmacia Viviente ha conseguido más de 19 farmacias de Baja California, Chihuahua, Durango, Aguascalientes, Chiapas, Colima, Michoacán, Veracruz, Querétaro, Tabasco, Puebla, México y Zacatecas.

Se estima que el país tenemos entre 5 mil y 10 mil especies medicinales, o potencialmente curativas y que existen más de 13 mil médicos rurales y tres mil 25 alópatas en territorio nacional, sin contar Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas.

La población indígena corresponde a un once por ciento de los mexicanos y de ellos sólo 57 de cada 100 tienen acceso a las instituciones o programas de salud; el 22 por ciento de la población hablante de lengua indígena habita en viviendas con piso de tierra y otra parte tienen problemas de accesibilidad, en condiciones climáticas extremas.

Por tanto, considero importante incluir una reforma como esta, que permita la incorporación del estudio y técnicas de investigación científica que complementen la salud actual mediante la aplicación de conocimientos tradicionales, en el objeto del Instituto Nacional de Salud Pública.

No intento incluir la medicina tradicional dentro de la atención médica de segundo o tercer nivel, se intenta apoyar un Instituto ya conformado cuyas facultades se refieren precisamente al estudio y diseño de métodos y técnicas de investigación científica relacionados con la salud.

Este tipo de medicina atiende padecimientos neurológicos y reumatológicos, partos, baños de temazcal, torceduras, dolores de huesos, entre otros males. Hay especialistas en plantas medicinales como recurso principal en sus terapias, poseen un profundo conocimiento de las propiedades de cada planta; distingue perfectamente una planta benéfica de una dañina y una fría de una caliente; reconoce las características anatómicas del vegetal y las partes de uso medicinal.

Por tanto, estas prácticas significan una atención en la rehabilitación del paciente, acciones realizadas en beneficio del individuo en la sociedad, que tiene como finalidad ayudar en la restauración de la salud, por lo que la atención médica tradicional deberá prestarse de conformidad con los principios éticos que orientan la práctica médica común y con los métodos tradicionales que aseguren la eficiente prestación de los servicios que el establecimiento ofrezca.

De esa manera, la medicina tradicional podrá actuar en la atención que más conocimientos tiene, rehabilitando y previniendo todo tipo de enfermedades, para ello se señala que la medicina se prestará a todas las personas en materia de prevención, rehabilitación y paliativa.

Por lo expuesto y fundado someto a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se **reforman** las fracciones IX del artículo 5 y I del artículo 7 de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 5. ...

I. a VIII. ...

IX. Instituto Nacional de Salud Pública, para la investigación y enseñanza en salud pública y **medicina tradicional**;

...

Artículo 7. El objeto del Instituto Nacional de Salud Pública comprenderá la prestación de servicios de salud a un universo de usuarios no susceptible de determinarse. Las funciones de este Instituto serán, además de las señaladas en las fracciones I a VI y IX a XIV del artículo anterior, las siguientes:

I. Estudiar y diseñar métodos y técnicas de investigación científica relacionados con la salud y **la medicina tradicional**;

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2016.—
Diputada Beatriz Vélez Núñez (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Otniel García Navarro, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, diputado federal Otniel García Navarro, 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 conforme a lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa con proyecto de decreto que

reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base a la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89, fracción VI, señala que una de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, es preservar la seguridad nacional, disponiendo de la totalidad de las Fuerzas Armadas del país para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación. En esta fracción del texto constitucional se encuentra implícito el carácter del presidente como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, pero no se manifiesta expresamente tal condición del Ejecutivo, por lo que la ejerce de hecho pero no de derecho.

La supremacía del Ejecutivo sobre las Fuerzas Armadas, comprendida en la fracción VI del artículo 89, se ha mantenido vigente a través de las diversas reformas que se han efectuado al mismo, pues desde su publicación original en 1917 la Constitución afirmaba que es facultad del presidente: “Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.”

La primera reforma a la fracción VI del artículo 89 se realizó mediante el decreto publicado el 10 de febrero de 1944, siendo presidente de México el general Manuel Ávila Camacho. La modificación aprobada especificó la función presidencial, al establecerse que el Ejecutivo puede: “Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.”

El 5 de abril de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una segunda reforma a la fracción VI del artículo 89, con la que se concretó el texto en forma actual, según el cual es facultad del Presidente: “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.”

Como se puede apreciar, las reformas implementadas a la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Mexicana, han mantenido la esencia de la función presidencial en lo que respecta a la conducción de las fuerzas armadas del pa-

is. Sin embargo, no han reconocido la importancia de lo que se puntualiza en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, el cual estipula que: “El mando supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.”

Añadir al texto constitucional en la fracción VI del artículo 89, que el presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, tal como lo señala la última parte del artículo de la ley citada, reviste gran importancia, ya que el reconocimiento expreso en la Constitución de dicha cualidad del Ejecutivo supone una mayor relevancia en su atribución de disponer y conducir el Ejército, la Armada de México y la Fuerza Aérea, cuando deba preservar la seguridad de la nación dentro y fuera de las fronteras.

Desde nuestra perspectiva, elevar a rango constitucional dentro de las facultades y obligaciones del presidente de la República la de ser Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, tiene el propósito de: 1) dar certidumbre constitucional que hace inamovible el hecho de que el Ejecutivo Federal sea quien ejerza el Mando Supremo de nuestro Ejército, Fuerza Aérea y Marina-Armada de México en aras de la defensa de la soberanía nacional; 2) dar cumplimiento al principio de supremacía constitucional, ya que sus preceptos son ley máxima, y por ende sus leyes secundarias se encuentran respaldadas por la Constitución y 3) dotar de mayor vigor al ejercicio de las facultades que derivan del sistema presidencial en materia de seguridad interior y defensa exterior de la federación.

Respecto del primer punto, relativo a la Soberanía, es menester señalar que es de explorado conocimiento que en la doctrina jurídica y política se determinan tres elementos para la existencia del Estado: población, territorio y gobierno, en algunas ocasiones se le puede tomar como poder.

Estos elementos resultan fundamentales para la concepción del Estado, los cuales se envuelven en una condición necesaria para su defensa: soberanía.

En su célebre obra *Introducción al estudio del Derecho*, el doctor Eduardo García Máynez delinea en términos generales a la soberanía como “un atributo esencial del poder político. Dicho concepto puede ser caracterizado tanto ne-

gativamente como en forma positiva. En su primer aspecto implica la negación de cualquier poder superior al del Estado, es decir, la ausencia de limitaciones impuestas al mismo por un poder extraño”.¹

En virtud de lo anterior, en el desarrollo de la teoría política y del Estado se contemplan dos facetas de la soberanía: interna y externa.

Por lo que toca a la faceta interna, se refiere a que la “supremacía se refiere en forma exclusiva a la soberanía interna en cuanto que el Estado ejerce sobre los individuos y las colectividades que se encuentren dentro de su órbita, su potestad”.²

Sobre la soberanía externa, ésta es referida a la independencia que un país refleja con respecto a otros.

Concatenando lo anterior, el correcto desarrollo de los elementos del Estado pasa por mantener resguardada y preservada la soberanía interna y por ende externa, que es un reflejo de ésta. De ello se puede establecer que al plasmar a nivel constitucional el mando del presidente sobre las fuerzas armadas se legitima su actuar ante cualquier eventualidad que ponga en detrimento este atributo del Estado mexicano.

Ahora bien, con lo que se refiere al punto de colocar a nivel de la Constitución la certeza contemplada en las leyes secundarias, pasa esencialmente por un principio de los Estados constitucionales, es decir, el principio de supremacía constitucional que da origen a la prevalencia de nuestro máximo ordenamientos sobre otros cuerpos normativos derivados.

“Uno de los distintos significados del concepto supremacía constitucional concierne a su condición de ente creador del sistema jurídico, en otras palabras, la Constitución es la fuente de origen y vida de toda norma jurídica vigente en un Estado determinado... además de ser el soporte de la estructura jurídica, la Constitución evidencia su carácter de norma fundamental al establecer las pautas de validación para cualquier acto o norma emitida dentro del Estado. Esto significa que la expresión ‘supremacía constitucional’ evoca la noción de que la Constitución es el parámetro único de legitimación y validez en todo sistema jurídico”.³

De lo anterior se desprende la posibilidad de darle fundamento constitucional a lo señalado en el artículo 11 de la

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que señala:

El mando supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará comandante supremo de las Fuerzas Armadas.

Mientras que el artículo 6, párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Armada de México indica:

El presidente de la República es el comandante supremo de las Fuerzas Armadas. Para efectos de esta ley se le reconocerá como mando supremo de la Armada de México.

Resulta menester darle validez y legitimación constitucional a lo establecido en las normas secundarias.

Al analizar la adición propuesta a la fracción VI del artículo constitucional 89, cabe retomar una serie de ejemplos de países en Latinoamérica y el mundo, en cuyas Constituciones Políticas se encuentra manifestada expresamente la condición del Poder Ejecutivo como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de su país. A continuación se enlistan primeramente los casos de países latinoamericanos y posteriormente los de otras partes del mundo.

En la Constitución de Estados Unidos de América se establece en su artículo dos, segunda sección, que:

El presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados cuando se le llame al servicio activo de Estados Unidos; podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos, y estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales.

En la Constitución francesa de 1958 se expresa en su artículo 15 que:

El presidente de la República es el jefe de las Fuerzas Armadas. Presidirá los consejos y los comités superiores de defensa nacional.

En la Constitución de la Federación de Rusia se afirma en su artículo 87 que:

El presidente de la Federación Rusa es comandante en jefe de las Fuerzas Armadas del país.

La Constitución de la República de Corea (Corea del Sur) señala en su artículo 74 que:

El presidente es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas bajo las condiciones prescritas por la Constitución.

En el espacio sudamericano, la Constitución de la República Argentina establece en su artículo 99, numeral 12:

Artículo 99. El presidente de la nación tiene las siguientes atribuciones:

(1. a 11. ...)

12. Es comandante en jefe de todas las Fuerzas Armadas de la nación.

La Constitución Política de Colombia dispone en su artículo 189 que:

Corresponde al presidente de la República como jefe de Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa: ...3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.

La Constitución Política de Honduras determina en su artículo 277 que:

El presidente de la República, ejercerá el mando directo de las Fuerzas Armadas en su carácter de Comandante General conforme a esta Constitución, a la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas y a las demás leyes aplicables.

La Constitución Política de la República de Nicaragua establece en su artículo 144 que:

El Poder Ejecutivo lo ejerce el presidente de la República, quien es jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe supremo del Ejército de Nicaragua.

La Constitución Política del Perú establece en el artículo 167 que:

El presidente de la República es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

La Constitución Política de la República Federativa del Brasil señala en el artículo 142 que:

Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, por el Ejército y por la Fuerza Aérea son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del presidente de la República, y que tienen como misión la defensa de la patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y del orden.

La Constitución Política de la República de Guatemala dispone en el artículo 183 que:

Son funciones del presidente de la República: ...c) Ejercer el mando de la Fuerzas Armadas de la Nación con todas las funciones y atribuciones respectivas.

La Constitución de la República Oriental del Uruguay contiene en su artículo 168 que:

Al presidente de la República, actuando con el ministro o ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: ...2o. El mando superior de todas las fuerzas armadas.

Por lo expuesto, resulta imprescindible reafirmar que incluir en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el Presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, es una acción que demuestra un gran apego a la tradición histórica del país, al tiempo que representa un compromiso por destacar la trascendental labor que realizan los miembros de las Fuerzas Armadas de México.

Ante un panorama que puede presentar latentes amenazas a la seguridad del país, es primordial enfatizar el enorme valor que poseen las Fuerzas Armadas de México, las cuales al paso del tiempo han comprobado ser sinónimo de lealtad y compromiso con la nación, pues el Ejército, la Fuerza Área y la Armada de México además de dedicarse con audaz patriotismo a sus labores civiles en materia de seguridad y combate al crimen organizado, también realizan un

significativo trabajo en los desastres naturales, apoyando en la salvaguarda de la seguridad e integridad física de los mexicanos.

Finalmente, cabe apuntar que de acuerdo con la reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Marina y el Ejército son las dos instituciones de seguridad que más confianza generan a la población mexicana. Es por ello que con el objeto de continuar brindando esa seguridad a la nación, es necesario e impostergable plasmar en la Carta Magna que el presidente, jefe de Estado y de gobierno, símbolo de la unidad nacional y baluarte del estado de derecho que impera en un país democrático es, asimismo, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de México.

Por lo anterior sometemos a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción VI del artículo 89 constitucional para quedar en los siguientes términos:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. a V. ...

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, **y en su carácter de comandante supremo de las Fuerzas Armadas**, disponer de la totalidad del servicio activo del Ejército, de la **Marina-Armada de México** y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

VII. a XX. ...

Transitorio

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

Notas:

1 Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del Derecho*, México, 62ª edición, Editorial Porrúa, 2010, p.103.

2 Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional*, México, 16ª, Editorial Porrúa, 1978, p.4.

3 Marcos Francisco del Rosario Rodríguez, “Supremacía Constitucional” en Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *et. al* (coordinadores), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, IJ-UNAM, México, 2014, página 1198.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, noviembre 29 de 2016.— Diputado Otniel García Navarro (rúbrica).»

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados César Camacho Quiroz y Víctor Manuel Giorgana Jiménez e integrantes del Grupo Parlamentario del PRI

Quienes suscriben, diputados integrantes de la Coordinación Estatal de Puebla y el diputado César Camacho Quiroz, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de las facultades que confieren los artículos 71, fracción II y 73, fracción XXX, en relación con el artículo 1o., párrafos tercero y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de este honorable pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La discriminación es un fenómeno de larga data y que por desgracia se ha presentado a lo largo de la historia de la humanidad, desde sus más remotas épocas y que lamentablemente todavía subsiste en nuestros días.

La Carta de las Naciones Unidas de 1945, en su preámbulo postuló la afirmación de la fe de los pueblos en los dere-

chos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, así como la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y de las naciones, y señaló la práctica de la tolerancia y la convivencia pacífica como un medio para mantener la paz y seguridad internacionales. Asimismo, en su artículo 1 señaló entre los propósitos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), “desarrollar y estimular el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinciones por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

Con el paso del tiempo, se crearían diversos tratados e instrumentos internacionales que vendrían a establecer más claramente, no sólo la igualdad de derechos, sino un auténtico derecho a la no discriminación, particularmente en favor de grupos considerados como vulnerables: mujeres, minorías étnicas y religiosas, grupos indígenas, menores de edad, discapacitados, migrantes, etcétera.

En los siguientes instrumentos internacionales podemos encontrar prohibiciones a la discriminación y trato desigual: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos llamada también “Pacto de San José” (1969), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1978), la Convención Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2006), por citar sólo algunos.

En el caso de nuestro país, la igualdad de derechos ha estado presente prácticamente desde nuestros primeros documentos constitucionales, incluso en los Sentimientos de la Nación de 1813, se hizo referencia a ella al hablar de que se prohibiera para siempre la esclavitud y la distinción de castas, debiendo quedar todos como iguales y que sólo distinguiría a un americano de otro, el vicio y la virtud.

En nuestro derecho positivo, el antecedente de mayor trascendencia en esta materia es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece expresamente el principio antidiscriminatorio, a raíz de la reforma en 2001 al artículo primero para que se prohibiera toda forma de discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas:

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.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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.

En este sentido, a raíz de la reforma, en 2003 se creó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), misma que fue reformada en marzo de 2014 por este órgano legislativo para dotar al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de mejores y más amplias atribuciones en la materia y brindar una efectiva protección del derecho a la no discriminación de las personas que viven y transitan por el territorio nacional, con mayor apego a los instrumentos internacionales en la materia, ratificados por el Estado mexicano.

Sin lugar a dudas la tarea no es sencilla, pues implica no sólo cambios y reformas en el ámbito legislativo, sino tam-

bién un cambio en las políticas de estado en distintos rubros, empezando por lo económico, alimentación, educación, salud, servicios públicos, lo laboral, y sobre todo implica de manera fundamental una transformación cultural que permita a la sociedad mexicana liberarse de falsas concepciones que nos han impedido reconocernos como iguales y que han sido un obstáculo para que la discriminación en el Estado mexicano sea erradicada definitivamente.

El Reporte sobre la Discriminación en México 2012¹ del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, considera como acto discriminatorio a todo proceso, mecánica, contexto, institución, discurso o norma dispuestos injusta, asimétrica y sistemáticamente para excluir, limitar o despojar a las personas de su dignidad, su autonomía, sus derechos o los bienes obtenidos por el esfuerzo común, por motivos relacionados con uno o varios estigmas o marcadores sociales.

Un gran reto a enfrentar por esta Legislatura es el combate a la discriminación en todas sus formas, es preocupante que en pleno siglo XXI, haya prácticas que si bien no establecen actos discriminatorios, si los permiten con determinados trámites y servicios. Es el caso de la “Constancia de no antecedentes penales” que en diferentes circunstancias es solicitada al gobernado y es emitida por las autoridades de nuestro gobierno en los diferentes niveles.

En diferentes regiones de la República Mexicana aún se exige esta constancia de no antecedentes penales, cuando es a todas luces discriminatorio e ilegal, ya que quienes salen de los reclusorios ya se han readaptado y por ello es discriminatorio exigirles este documento para permitirles laborar legal y honradamente.

Doctrinalmente, Sergio García Ramírez en su libro *Derecho Penal*², refiere las características de nuestro derecho y el objetivo que persigue en particular, la materia penal:

“El Sistema Penal en nuestra Constitución recoge los postulados del individualismo jurídico: la persona física como centro y razón del orden normativo del estado. Se añaden las aportaciones de la corriente social del derecho, reflejadas particularmente en las normas de readaptación social y menores infractores. La suma de ambas tendencias produce el nuevo concepto de derechos humanos, o mejor aún derecho humano ante el estado nacional, los otros individuos, los órganos de poder informal y la comunidad internacional.”

En este sentido, el vigente artículo 18, párrafo segundo de nuestra Carta Magna establece que:

“El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como **medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.** Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.”

Sergio García Ramírez define la reinserción social como “la readaptación que ahora es reinserción es el supremo correctivo frente al delito natural, la reincorporación justamente en el conocimiento, respeto y preservación en términos formales. Se trata de un pacto de no agresión a estos mismos valores en la medida que permita y auspicie la preservación de un sistema”³.

Cabe destacar que la reinserción social permite colocar al sentenciado en un ambiente apto mientras cumple su pena brindándole un tratamiento efectivo que asegure la no reincidencia y su vez aportándole los medios necesarios para que pueda reinsertarse nuevamente en la sociedad una vez puesto en libertad.

Resulta entonces inverosímil que el estado busque la reinserción de aquellas personas que han cometido un ilícito y a la vez consienta actos que se lo impiden, como es el caso de la solicitud de la constancia de no antecedentes penales, ya que independientemente de si el sujeto resulto culpable o inocente, en el primero de los casos ha compurgado ya una pena, ya sea administrativa o privativa de libertad; en el segundo caso resulta mayormente preocupante que habiendo sido absuelto de todo cargo, el antecedente quede grabado para su historial.

Es posible además argumentar que el registro de antecedentes penales, al tratarse de datos personales, deben ser protegidos ya que pueden vulnerar la dignidad de las personas que son sometidas a un procedimiento penal y estigmatizarlos de por vida por su presunta o comprobada implicación en un hecho delictivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en relación a este tema, precisando que la existencia de antecedentes penales no acredita por sí sola la carencia de probidad y de un modo honesto de vivir, por lo que po-

demostramos concluir que la carta de antecedentes penales además de ser ilegal y violatoria de derechos humanos, es ociosa.

Tesis: 20/2002

Tercera Época

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 10 y 11.

Antecedentes Penales. Su existencia no acredita, por sí sola, carencia de probidad y de un modo honesto de vivir.

El hecho de haber cometido un delito intencional puede llegar a constituir un factor que demuestre la falta de probidad o de honestidad en la conducta, según las circunstancias de la comisión del ilícito, pero no resulta determinante, por sí solo, para tener por acreditada la carencia de esas cualidades. El que una persona goce de las cualidades de probidad y honestidad se presume, por lo que cuando se sostiene su carencia, se debe acreditar que dicha persona llevó a cabo actos u omisiones concretos, no acordes con los fines y principios perseguidos con los mencionados valores. En el caso de quien ha cometido un delito y ha sido condenado por ello, cabe la posibilidad de que por las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ejecución de ilícitos, se pudiera contribuir de manera importante para desvirtuar esa presunción; sin embargo, cuando las penas impuestas ya se han compurgado o extinguido y ha transcurrido un tiempo considerable a la fecha de la condena, se reduce en gran medida el indicio que tiende a desvirtuar la presunción apuntada, porque **la falta cometida por un individuo en algún tiempo de su vida, no lo define ni lo marca para siempre, ni hace que su conducta sea cuestionable por el resto de su vida.** Para arribar a la anterior conclusión, se toma en cuenta que en el moderno estado democrático de derecho, la finalidad de las penas es preponderantemente preventiva, para evitar en lo sucesivo la transgresión del orden jurídico, al constituir una intimidación disuasoria en la comisión de ilícitos y como fuerza integradora, al afirmar, a la vez, las convicciones de la conciencia colectiva, función que es congruente con el fin del estado democrático de derecho, que se basa en el respeto de la persona humana. Así, el valor del ser humano impone una limitación fundamental a la pena, que se manifiesta en la eliminación de las penas in-

famantes y la posibilidad de readaptación y **reinserción** social del infractor, principios que se encuentran recogidos en el ámbito constitucional, en los artículos 18 y 22, de los que se advierte la tendencia del sistema punitivo mexicano, hacia la readaptación del infractor y, a su vez, la prohibición de la marca que, en términos generales, constituye la impresión de un signo exterior para señalar a una persona, y con esto, hacer referencia a una determinada situación de ella. Con esto, la marca define o fija en una persona una determinada calidad que, a la vista de todos los demás, lleva implícita una carga discriminatoria o que se le excluya de su entorno social, en contra de su dignidad y la igualdad que debe existir entre todos los individuos en un estado democrático de derecho. Por ende, **si una persona comete un ilícito, no podría quedar marcado con el estigma de ser infractor el resto de su vida, porque ello obstaculizaría su “reinserción” social.** En esa virtud, las penas que son impuestas a quien comete un ilícito no pueden tener como función la de marcarlo o señalarlo como un transgresor de la ley ni, por tanto, como una persona carente de probidad y modo honesto de vivir; en todo caso, la falta de probidad y honestidad pudo haberse actualizado en el momento en que los ilícitos fueron cometidos; pero si éstos han sido sancionados legalmente, no podría considerarse que esas cualidades desaparecieron para siempre de esa persona, sino que ésta se encuentra en aptitud de reintegrarse socialmente y actuar conforme a los valores imperantes de la sociedad en la que habita.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-020/2001. Daniel Ulloa Valenzuela. 8 de junio de 2001. Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-303/2001. Partido Acción Nacional. 19 de diciembre de 2001. Unanimidad de seis votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-011/2002. Partido Acción Nacional. 13 de enero de 2002. Unanimidad de seis votos.

La Sala Superior en sesión celebrada el veinte de mayo de dos mil dos, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Con la reforma planteada se pretende modificar el artículo 1o. constitucional que está incluido en el catálogo de dere-

chos humanos que el Estado mexicano está obligado a proteger a fin de dotar de seguridad jurídica a los ciudadanos y evitar la discriminación, asimismo se abre la puerta a que aquellos que sean víctimas de discriminación por causa de los antecedentes penales y sean menoscabados sus derechos fundamentales, puedan acudir al Juicio de Amparo para alcanzar la mayor protección.

En vista de lo anterior, resulta urgente e impostergable, configurar en el plano normativo, tanto a nivel constitucional como legal en nuestro país, mayores alcances al derecho a la no discriminación, estableciendo los mecanismos necesarios para evitar su vulneración, por parte de las autoridades como por particulares, consagrando también los medios legislativos, administrativos y judiciales para garantizar su plena efectividad.

En el ánimo de enriquecer la presente iniciativa y haciendo uso de los recursos con que contamos los legisladores, solicitamos al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) órgano técnico de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una opinión jurídica respecto de la presente iniciativa, misma que adjunto para su conocimiento, y consideración al momento de la elaboración del dictamen respectivo:

CEDIP

Consideraciones Generales

Primera. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por México el 23 de marzo de 1981, establece en su artículo 6 que los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y comprende la obligación de los Estados de tomar medidas adecuadas para garantizar este derecho.

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha emitido en su Observación General número 18 (mismo que interpreta el contenido del artículo 6 del Pacto) que el derecho al trabajo en todas sus formas y a todos los niveles implica necesariamente la accesibilidad al empleo:

En virtud del párrafo 2 del artículo 2, así como del artículo 3, **el Pacto proscribe toda discriminación en el acce-**

so al empleo y en la conservación del mismo por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluso en caso de infección por el VIH/SIDA), orientación sexual, estado civil, político, social o de otra naturaleza, con la intención, **o que tenga por efecto, oponerse al ejercicio del derecho al trabajo en pie de igualdad, o hacerlo imposible.** Según el artículo 2 del Convenio N° 111 de la OIT, los Estados Partes deben “formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”.

Esta observación también destaca la trascendencia de la no discriminación laboral como derecho humano, por lo que exige de los Estados el cumplimiento efectivo de determinadas obligaciones, tales como adoptar medidas que protejan a los trabajadores de la interferencia de terceros en el disfrute del derecho al empleo, así como adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo adecuadas para velar por su plena realización.

El derecho a la no discriminación laboral se robustece con la cláusula antidiscriminatoria general contenida en el artículo 2, párrafo segundo, del Pacto:

Artículo 2o.

(...)

2. Los estados parte en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Para efectos de derivar el significado preciso del término “discriminación”, el Comité ha emitido una Observación General (número 20) para la interpretación del artículo 2, en donde se señala que “por discriminación se entiende toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto”.

Los artículos que contienen tanto la cláusula antidiscriminatoria como el que contiene el reconocimiento del derecho al trabajo, incluidos sus respectivas interpretaciones, deben ser leídos e interpretados en conjunto.

Adicionalmente, la comunidad internacional aprobó en 1958 el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la discriminación en el empleo, el cual ha sido identificado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo como uno de los ocho convenios fundamentales para garantizar los derechos de los seres humanos en el trabajo, con independencia del nivel de desarrollo de los Estados Miembros. Estos derechos son condición previa para el desarrollo de los demás, por cuanto proporcionan el marco necesario para mejorar las condiciones de trabajo individuales y colectivas.

El Convenio, ratificado por México el 11 de septiembre de 1961, establece los alcances terminológicos de “discriminación” y señala que comprende “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”, disponiendo asimismo que los Estados deben “formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”. Este Convenio 111 también obliga a los estados a modificar o derogar las prácticas y disposiciones administrativas discriminatorias, y a promulgar leyes tendientes a combatir la discriminación laboral.

Segunda. En el ámbito nacional, México también ha reconocido la importancia de estos dos derechos fundamentales. El **artículo 1o.** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

“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.”

Por su parte, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, prohíbe en su artículo 13:

Artículo 13. 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:

(...)

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

Por su parte, el derecho al trabajo se encuentra reconocido en el artículo 123 constitucional:

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

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 133, prohíbe a los patrones discriminar trabajadores potenciales o formales “por razón de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro criterio que pueda dar lugar a un acto discriminatorio”. Los patrones, por tanto, no pueden negarse a aceptar trabajadores por el hecho de que tengan antecedentes sin incurrir en un acto discriminatorio.

Tercera. Es necesario señalar que la constancia de no antecedentes penales no tiene un fundamento preciso en la legislación. La única referencia disponible al respecto es una tesis aislada del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, misma que define los antecedentes penales como “aquellos registros que efectúa la autoridad administrativa o judicial, con el fin de llevar un control de los procesos que pudieran estar instruyéndose en contra de una persona, o bien de las condenas recaídas a dicha persona a fin de conocer si ha cometido algún delito anterior y ha sido condenada por alguno de ellos”. En este sentido, la constancia de no antecedentes penales se deriva de la identificación administrativa que hacen las autoridades de aquellas personas que fueron o están siendo sujetas a un proceso penal, información que se asienta en una tarjeta denominada “ficha señalética”. En dicha tarjeta, además de los datos particulares o generales del individuo, media filiación y delito por el que se instauró la causa, es cos-

tumbre registrar las huellas dactilares y fotografías del indiciado, tanto de frente como de perfil.

De conformidad con el artículo 193 Quintus del Código Federal de Procedimientos Penales, la información que contenga la ficha señalética se considerará como datos personales confidenciales y reservados a los que “sólo pueden tener acceso: I. Las autoridades competentes en materia de investigación de los delitos, para los fines que se prevean en los ordenamientos legales aplicables, y; II. Los probables responsables, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal”. Esta información no se podrá proporcionar por ninguna circunstancia a terceros, y los servidores públicos que quebranten “la reserva del registro o proporcione información sobre el mismo, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda”.

Por lo anterior, es posible argumentar que el registro de antecedentes penales, al tratarse de datos personales que deben ser protegidos, ya que pueden vulnerar la dignidad de las personas que son sometidas a un procedimiento penal y “marcarlas” de por vida por su presunta o comprobada implicación en un hecho delictivo.

La ficha señalética puede ser útil para que el juez individualice la pena del indiciado una vez que éste es declarado culpable, o bien, para el ejercicio del derecho de defensa del detenido. Este registro también cumple fines estadísticos y de prevención del delito, e incluso ha demostrado ser eficaz para combatir la suplantación de identidad en los centros penitenciarios. Por desgracia, la ficha señalética también ha servido como referente obligado para la elaboración de certificados de no antecedentes penales, un documento que puede ser exigible por los patrones a sus trabajadores o a los candidatos a ocupar un empleo como requisito para ser considerado o para permanecer en el empleo.

Cabe señalar que existen ciertas actividades para las cuales el requisito de la carta de no antecedentes penales resultaría justificable, como las relacionadas con la seguridad pública y la administración de justicia. En consecuencia, la obligación de presentar un certificado de no antecedentes penales al momento de solicitar empleo sólo está justificada en los casos que las leyes específicamente prevén para ocupar determinados cargos públicos que, en atención a la investidura de que se trate, se exija probada honorabilidad, probidad y buena reputación (v.g., secretarios de despacho,

ministros de la Suprema Corte, procurador general de Justicia, comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, consejeros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, etcétera). Esta condición no implica afirmar que quienes hayan sido sujetos a un proceso penal no posean dichas cualidades, sino que en ese tipo de cargos no se puede generar la menor duda por parte de los ciudadanos destinatarios del servicio público.

En razón de que la ley contempla explícitamente los casos por los que es legal exigir un certificado de no antecedentes penales, debe entenderse que esta obligación no es extensiva a empleos o actividades que no se encuentren claramente previstas en la ley.

El párrafo segundo del artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Penales a la letra señala que:

“Las constancias de antecedentes penales y los documentos o fichas en que conste la identificación de individuos indiciados o inculcados con motivo de cualquier averiguación o proceso penal, sólo se proporcionarán por las oficinas respectivas cuando lo requiera una autoridad competente, fundando y motivando su requerimiento, o cuando se solicite por ser necesarias para ejercitar un derecho o cumplir un deber legalmente previstos.”

Podría alegarse que el ejercicio “del derecho legalmente previsto” en esta disposición se refiere precisamente al derecho al trabajo. Sin embargo, los derechos fundamentales no pueden ser condicionados o menoscabados por el estado que los reconoce, como tampoco pueden ser interpretado en un sentido que restrinja las libertades de las personas (conforme al principio *pro persona*), ni mucho menos que permita un acto de discriminación por su involucramiento en procesos jurisdiccionales penales, o bien, en razón de la comisión de delitos por los que ya se han comulgado las penas correspondientes. Esta argumentación se ve reafirmada por el párrafo cuarto del artículo 193 Quintus del citado Código, mismo que señala abiertamente que “el registro no podrá ser utilizado como base de discriminación, vulneración de la dignidad, intimidad, privacidad u honra de persona alguna”.

El empleo de la información que obra en la ficha señalética para fines distintos a los precisados en el Código Federal de Procedimientos Penales es violatorio de derechos humanos, sobre todo si dicha información tiende a limitar, menoscabar o condicionar derechos fundamentales, tales

como el derecho al trabajo, a la igualdad jurídica y a la intimidad.

Cuarta. En razón de lo expuesto, puede afirmarse que los antecedentes penales no son más que un registro administrativo informativo que tiene por objeto aportar datos para la individualización de la pena, derivar estadísticas, facilitar la investigación de delitos y ayudar a un inculcado en su defensa, por lo que de ningún modo implican la inocencia o culpabilidad de una persona, ni mucho menos sugieren su predisposición a la comisión de ilícitos y conductas delictivas en el futuro. Esta información, en función de su naturaleza y sensibilidad, se equipara a datos personales, por lo que no deben ser proporcionados a terceros ni ser exigibles por éstos como condicionante para el desempeño de un empleo o actividad lícita, o el ejercicio de derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

A ningún ciudadano se le puede negar el derecho de trabajar en la profesión u oficio de su elección, mientras éste sea lícito. Las únicas causas para conculcar esta libertad están claramente delimitadas en el artículo 5o. de la Constitución, y son: determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa.

Quinta. Desde otro ángulo del tema que nos ocupa, es cierto que es un derecho de los patrones y de las empresas determinar el proceso de reclutamiento y selección de trabajadores y trabajadoras; desde exámenes y pruebas prácticas para demostrar experiencia y conocimiento, hasta exámenes psicométricos. La evaluación de las habilidades para el trabajo así como las características emocionales de un solicitante, a pesar de versar sobre datos sensibles y privados, resulta necesaria para realizar un diagnóstico del aspirante en relación con el puesto pretendido.

Es por ello que todas aquellas capacidades que tengan relación directa con el puesto que se ofrece deben ser evaluadas integralmente y en libertad, puesto que constituyen la base de crecimiento y desarrollo de las actividades productivas que cada empresa, gobierno o patrón persona física se plantee.

Sin embargo, a pesar de que los patrones tienen la libertad de elegir sus modelos de contratación, queda vedado de su esfera de competencia incluir esquemas de contratación que resulten discriminatorios, por no constituir la forma idónea de calificar las capacidades en relación con el puesto sino simplemente por tener sustento en el prejuicio y la

suposición, como lo es el caso de la no contratación por contar con antecedentes penales, lo que es sumamente ambiguo y lesivo de los derechos de las personas.

Sexta. No es objetivo presuponer la futura comisión de una conducta delictiva con base en la conducta pasada, además de que constituye una pena adicional a la que corresponda por materia penal, que a menudo es más grave que la propia sanción impuesta por el Estado, y que consecuentemente orilla a la marginación y a la incapacidad de la reinserción social, que es la esencia de todo el sistema punitivo democrático.

Los costos sociales del delito se extienden en una cadena de indefinida extensión y alcance que como se ha expuesto en la tesis de jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no tiene sustento alguno.⁴

Al extinguirse la causa penal y haber concluido la pena de privación de la libertad, no existe motivo que sustente la exclusión laboral o la posesión de datos sobre antecedentes penales en manos de particulares que forman parte de la vida privada de cualquier ciudadano; datos personales sensibles.

Séptima. Con la finalidad de enriquecer el presente análisis, se considera necesario la revisión del Acuerdo A/023/12, emitido por la Procuraduría General de la República, y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de febrero del 2012⁵.

Cabe resaltar la coincidencia de criterios doctrinales en los que se fundamenta el acuerdo de la PGR y la argumentación vertida por el diputado promovente en torno a la relatividad jurídica de las constancias de antecedentes no penales, cuya solicitud por parte de los patrones constituye en un acto de discriminación, un estigma que impide la reincorporación del individuo a la sociedad.

Sin embargo dicho Acuerdo deja abierta la posibilidad de que se expidan constancias de Datos Registrales, siempre y cuando ésta sea requerida por las siguientes autoridades:

- I. Embajada o consulado en México;
- II. Embajada o consulado de México en el extranjero, o
- III. Dependencia o entidad gubernamental.

Conclusiones

Primera. Derivado de un análisis jurídico transversal, se desprende que negar el acceso al empleo con base en la existencia de antecedente penales o solicitar la entrega de cualquier tipo de certificado que acredite que no se cuenta con antecedentes penales, resulta discriminatorio por estar basado exclusivamente en un prejuicio y constituye un acto violatorio de las obligaciones internacionales que en materia de derechos humanos ha adquirido el Estado mexicano en los convenios anteriormente citados, y atenta directamente contra el derecho al trabajo, en su dimensión de accesibilidad y revestido por la cláusula antidiscriminatoria establecida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por México el 23 de marzo de 1981.⁶

Segunda. Las adiciones propuestas en la iniciativa de referencia, perfeccionan el alcance jurídico de ordenamientos en la materia, al otorgarles transversalidad en materia de protección de los derechos humanos y congruencia legal, al proscribir una práctica generalizada utilizada por los empleadores para rechazar en forma discriminatoria y prejuiciosa a aspirantes a puestos laborales, perjudicando no sólo a las personas que pretenden acceder a un empleo y desempeñarlo en forma digna y honrosa, sino a todo el sistema penal y su finalidad de reinserción social.

Consideraciones finales

Es necesario mencionar que el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, carece de facultades para la dictamen, mismas que son propias de las comisiones legislativas, así como de los conocimientos técnicos que involucra esta materia, por lo que nuestra opinión se ciñe solo al aspecto meramente jurídico.

El CEDIP es un órgano técnico de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, normado por el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, que en su artículo 37 establece que los análisis, informes, proyecciones, y en general toda información que generen los Centros, no podrá contener ni sugerir recomendaciones sobre políticas públicas.

En virtud de los argumentos esgrimidos y en ejercicio de las facultades que confieren los artículos 71, fracción II y 73, fracción XXX, en relación con el artículo 1o., párrafos

tercero y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo quinto del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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, **los antecedentes penales** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículos Transitorios

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

Segundo. Una vez aprobada la reforma constitucional y publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Cámara de Diputados deberá reformar el artículo 133 de la Ley Federal del Trabajo, para establecer que los patrones no podrán negarse a contratar bajo el argumento de los antecedentes penales; y el artículo 9 de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, para incluirlo en aquello que se considera discriminación.

Notas:

1 http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte_2012_IntroGral.pdf

2 <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/282/3.pdf>

3 Méndez Paz, Lenin, "Derecho Penitenciario", Editorial Oxford, México, 2008, pág. 118.

4 **Tesis:** 20/2002 Tercera Época. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 10 y 11.

5 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233102&fecha=09/02/2012

6 **Artículo 2º (...)** 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2016.—
Diputados: César Octavio Camacho Quiroz, Víctor Manuel Giorgana Jiménez, Xitlalic Ceja García, Juan Manuel Celis Aguirre, Charbel Jorge Estefan Chidiac, Carlos Barragán Amador, Hersilia Onfalia Adamina Córdova Morán, Elvia Graciela Palomares Ramírez, Alejandro Armenta Mier, Edith Villa Trujillo, José Lorenzo Rivera Sosa (rúbricas).»

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

LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

«Iniciativa que adiciona el artículo 13 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a cargo del diputado Rafael Yerena Zambrano, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Rafael Yerena Zambrano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 13, recorriéndose los actuales en su orden de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

El estado de derecho supone la sumisión de servidores públicos y particulares a la ley, creándose así las relaciones

jurídicas entre ambos, lo cual constituye el vínculo que impone deberes y concede derechos.

De estas relaciones puede surgir el acto administrativo el cual es definido como “El acto que realiza la autoridad administrativa, expresa la voluntad de la autoridad administrativa creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad.”¹

Un acto administrativo recurrente que se da en las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados, es el acto de molestia que consiste en la visita administrativa, en donde por medio de un mandato legal, fundado y motivado, se faculta a la autoridad competente para que sus agentes se constituyan en un lugar determinado, a efecto de verificar el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos que se imponen a los gobernados.

Ahora bien, el acto específico consistente en la verificación administrativa “es un acto administrativo por medio del cual la autoridad, a través de los servidores públicos autorizados para tales efectos, inspecciona las actividades que realizan en los establecimientos y comprueba el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables.”²

De esta forma, la verificación administrativa que se da mediante la visita que realiza el servidor público al negocio del sujeto obligado, constituye la comprobación sobre la observancia de los ordenamientos vigentes.

En materia de derechos del consumidor, tenemos a la Ley Federal de Protección al Consumidor, en la cual se establecen los derechos y obligaciones de proveedores y consumidores, así como las facultades y obligaciones de la autoridad, que en este caso es la administración pública federal la cual delega a la Procuraduría Federal del Consumidor la vigilancia de que los agentes económicos no trasgredan las disposiciones jurídicas aplicables en las relaciones de proveedor-consumidor.

Dentro de las facultades de la Procuraduría, está la de vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de precios y tarifas establecidos o registrados por la autoridad competente y coordinarse con otras autoridades legalmente facultadas para inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez evitar duplicación de funciones.

Con base en ello, armónicamente los artículos 13 y 96 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, establecen la posibilidad de que la Procuraduría realice verificaciones a través de visitas en los lugares donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías o en los que presten servicios.

No obstante que nuestro orden jurídico prevé disposiciones para que eficazmente la autoridad despliegue sus actos, en los hechos cuando se realizan operativos para verificaciones por parte de la Procuraduría, en ocasiones los proveedores, sus representantes o empleados, intimidan a los verificadores con insultos, amenazas y agresiones, tanto físicas como verbales, oponiéndose al procedimiento de verificación.

Estas conductas por parte de los responsables de los negocios visitados, muchas veces constituyen incluso delitos como es el tipificado en el artículo 180 del Código Penal Federal que reza lo siguiente:

“Artículo 180. Se aplicarán de uno a dos años de prisión y multa de diez a mil pesos: al que, empleando la fuerza, el amago o la amenaza, se oponga a que la autoridad pública o sus agentes ejerzan alguna de sus funciones o resista al cumplimiento de un mandato legítimo ejecutado en forma legal.”

Por otra parte, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, impone a todo servidor público en sus relaciones con los particulares, la obligación de tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, ya que de lo contrario se estaría en el supuesto de imputarle una responsabilidad al servidor público.

En cambio, salvo la disposición del código penal que se hizo referencia, en el marco jurídico administrativo, no se contempla ninguna sanción para el caso de agresiones físicas y verbales que se cometan contra los verificadores de la Procuraduría.

Cabe destacar que en los últimos años se han presentado agresiones al personal de la Procuraduría, principalmente en las visitas a gasolineras y gaseras.³ Por ello, con objeto de reforzar la vigilancia en el suministro de combustibles, el 3 de julio de 2013 fue publicado en Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se establecen los criterios para la determinación de sanciones por infracciones a la

Ley Federal de Protección al Consumidor, en materia de gas licuado del petróleo (LP) y combustible líquidos (gasolina y diesel).

Este acuerdo ha tenido la finalidad de evitar y erradicar las irregularidades cometidas por parte de los expendedores de gasolina que alteran los medidores de las bombas de suministro. Sin embargo, debido a que como ya se mencionó, han sido recurrentes las intimidaciones contra los verificadores, y aunque dicho acuerdo contempló sancionar las agresiones contra el personal de la Procuraduría con la imposición de una multa, esta disposición fue calificada como violatoria de la Constitución, en razón de que no se cumplía con el principio de legalidad penal que exige la prescripción de la conducta típica en la ley, lo cual a decir del órgano juzgador no se cumplía toda vez que la Ley Federal de Protección al Consumidor no la contiene.

Para corroborar lo anterior, a continuación se transcribe el criterio de la sala regional del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

Acuerdo que establece los criterios para la determinación de sanciones por infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, en materia de gas LP y combustibles líquidos (gasolina y diesel). Su fracción VII del apartado 7 de la imposición de sanciones por infracciones al artículo 13 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, viola los principios de legalidad y tipicidad contenidos en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La fracción VII del Apartado 7 del acuerdo mencionado, prevé una conducta infractora (agredir física o moralmente a los verificadores) y su respectiva sanción, la cual no se estableció por el legislador en la Ley Federal de Protección al Consumidor, situación que resulta violatoria de los principios de legalidad y sub-principio de tipicidad, contenidos en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exigen que las infracciones y las sanciones deben estar plasmadas en una ley, tanto en sentido formal como material.⁴

Como puede observarse, en esta resolución el tribunal acató al principio penal *nullum crimen sine lege*, lo cual refrenda la vocación legalista y *pro homine* de los impartidores de justicia, considerando que el Ejecutivo federal, se había extralimitado en su función reglamentaria al imponer

infracciones por conductas típicas y punibles que no se encontraban en la ley.

Por otro lado, a diferencia de lo anterior, en otros ordenamientos legales, como es el caso de la Ley Federal de Sanidad Animal, se sanciona la agresión moral o física propinada a la autoridad, incluso hasta con pena privativa de la libertad. Igualmente el Código Fiscal de la Federación señala como infracción relacionada al ejercicio de las facultades de la autoridad fiscal, la oposición a la práctica de la visita.

En este orden de ideas, esta iniciativa lo que se propone no es establecer una pena, sino una sanción administrativa, ya que la finalidad es evitar e inhibir las conductas violentas de quienes son visitados en las verificaciones administrativas, con lo que a su vez se trata de proteger a los verificadores para que realicen eficazmente su función, tomando en cuenta que la agresión física es un acto que atenta contra la dignidad de las personas.

Los verificadores de la Procuraduría son personas que como todas las demás merecen respeto, y su labor es vital para evitar el abuso de proveedores en la venta de bienes y servicios. La función administrativa de verificación que realiza la Procuraduría ha sido instituida para proteger los intereses económicos de los consumidores, y ese ha sido el espíritu de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Si bien es cierto que el hecho de oponerse a que se practique la visita en el domicilio, ya constituye una simple negativa y por lo tanto se actualiza la hipótesis normativa para proceder a la sanción, no menos cierto es que en el texto actual del artículo 13 de la Ley Federal del Consumidor no se advierten las conductas de agresión que pudieran darse en la práctica de la visita hacia el verificador, lo cual sí tendría que sancionarse con mayor proporción, ya que la violencia debe ser cohibida por medio de la consecuencia jurídica, que en ese caso es la sanción.

De esta manera, el subprincipio de tipicidad, figura como una exigencia *sine cuan non* para predeterminedar la norma clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.

Con esta adición a la Ley Federal de Protección al Consumidor, se permitirá a la Procuraduría emitir acuerdos, lineamientos y protocolos para precisar criterios para imponer las sanciones que atenten contra el ejercicio legal de las visitas de verificación.

Por último, se propone un artículo segundo transitorio para otorgar un plazo razonable a la Procuraduría para que emita la normativa reglamentaria en la que se definan los criterios para la determinación de sanciones por las infracciones cometidas que se proponen en esta iniciativa.

Por lo anteriormente expuesto se propone a esta honorable asamblea el siguiente

Decreto

Único. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, recorriéndose en su orden los subsecuentes para quedar como sigue:

Artículo 13. (...)

A la persona que se oponga a que se practique la visita, agrediendo física o verbalmente, amagando, amenazando o extorsionando al personal acreditado de la Procuraduría, se le impondrá la sanción administrativa correspondiente en esta ley, sin perjuicio de las penas que correspondan a los delitos en que, en su caso, incurran los infractores.

(...)

(...)

Transitorios

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

Segundo. La Procuraduría Federal del Consumidor contará con 180 días naturales posteriores a la publicación del decreto para emitir las disposiciones reglamentarias necesarias para su aplicación.

Notas:

1 Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, UNAM, Tomo I, Porrúa, México, 2004, p. 115.

2 Chávez Castillo, Raúl, *Diccionario Práctico de Derecho*, Porrúa, México, 2005, p. 272.

3 <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2015/08/25/impide-crimen-verificacion-en-gasolineras>

4 Revista del Tribunal Fiscal de Justicia Fiscal y Administrativa, séptima época. Año V. número 53. Diciembre 2015. p. 470

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2016.— Diputado Rafael Yerena Zambrano (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Economía, para dictamen.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

«Iniciativa que adiciona el artículo 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Armando Luna Canales, del Grupo Parlamentario del PRI

De conformidad con los artículos 55 a 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Armando Luna Canales, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura, pone a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso g) al artículo 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa de ley pretende reglamentar uno de los mecanismos de recaudación de las cuotas partidistas de los militantes y simpatizantes de los partidos políticos, el cual se ha utilizado de manera generalizada, y que consiste en la retención, vía nómina, de dichas cuotas a los servidores públicos que así lo soliciten.

Con esta iniciativa se pretende establecer que la utilización de ese mecanismo de recaudación es contraria al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que si bien el dinero que se transfiere es privado, para ese efecto se utilizan recursos humanos y la infraestructura del ente público de que se trata, y aunque podrían considerarse como mínimos, no deben destinarse para ese fin.

Los argumentos para esta propuesta son los siguientes:

El párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el princi-

pío de imparcialidad en la utilización de recursos públicos de la siguiente manera: “Los servidores públicos de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”.

El párrafo noveno del mismo artículo establece una reserva legal a favor de las legislaturas, locales y Federal, para que en sus respectivos ámbitos de aplicación garanticen el estricto cumplimiento de esa obligación, así como el régimen de sanciones a que haya lugar.

Tanto en el ámbito federal como en el local se ha ido construyendo un entramado de normas tendentes a garantizar el uso imparcial de los recursos públicos por parte de todos los servidores públicos, sobre todo desde el punto de vista del derecho administrativo sancionador, mediante la inclusión de tipos administrativos y las sanciones correspondientes, para el caso de incumplimiento del mandato constitucional.

En la interpretación de esas normas jurídicas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha ido construyendo una sólida doctrina judicial que ha clarificado algunos aspectos, ha colmado algunas de las lagunas que presentan los distintos sistemas, y ha resuelto las controversias sujetas a su consideración.

Uno de los aportes importantes del Tribunal Electoral ha sido la determinación de que la equidad en la contienda no puede limitarse únicamente a que los servidores públicos no desvíen o utilicen recursos públicos con fines electorales, sino que ha considerado que la protección y garantía de dichos principios es mucho más amplia, al atender al contenido del artículo 128 constitucional, donde se establece que los funcionarios públicos protestan guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Ahora bien, los partidos políticos son entidades de interés público que cuentan con una estructura orgánica y funcional propia para el correcto cumplimiento de las obligaciones que les impone la Constitución, así como para el ejercicio de sus derechos en materia política electoral y los de su militancia. Por tanto, para que puedan subsistir y ejercer sus funciones, necesitan recursos económicos que les permitan solventar los gastos que implica el sostenimiento de sus actividades.

La Ley General de Partidos Políticos establece, como mecanismos viables para el sostenimiento de los partidos políticos, el financiamiento que provenga o no del erario. Así, el artículo 53 de esta ley señala lo siguiente:

Artículo 53. Además de lo establecido en el capítulo que antecede, los partidos políticos podrán recibir financiamiento que no provenga del erario, con las modalidades siguientes:

- a) Financiamiento por la militancia;
- b) Financiamiento de simpatizantes;
- c) Autofinanciamiento; y
- d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Como se observa, la legislación electoral reconoce, como un canal viable para obtener financiamiento, las aportaciones realizadas tanto por la militancia como por simpatizantes, y si bien la propia normativa impone algunos límites y controles a este modelo de financiamiento¹ hay gran cantidad de mecanismos utilizados para la recaudación de esas “cuotas partidistas”.

Uno de esos mecanismos que se ha utilizado de manera generalizada, consiste en que los militantes o simpatizantes de un partido político que se encuentran desempeñando un cargo público, solicitan al encargado de la nómina del poder, organismo, dependencia o ente público en el que labora, que de la nómina le sea retenida la cantidad correspondiente a su cuota partidista, para que sea enterada directamente al partido político.

El anterior mecanismo se ha considerado viable al simplificar de manera considerable los tiempos y costos de recaudación, además de que al tratarse de dinero del propio funcionario, no se distraen recursos públicos, con lo cual no se viola el artículo 134 de la Constitución.

No obstante lo anterior, ante la inexistencia de una regulación específica sobre el tema, en días pasados la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal con cabecera en Monterrey, Nuevo León, consideró que esa práctica generalizada es contraria a la normativa, pues si bien los recursos que se transfieren son privados, para la recaudación y entrega se puede llegar a

distraer a funcionarios y la infraestructura del ente de que ese trate.

En ese sentido, si bien existiría responsabilidad del funcionario o funcionarios encargados de la retención y entrega de las cuotas partidistas, esa situación no sería sancionable en la actualidad, al no estar prevista la descripción de esa conducta como infracción administrativa ni mucho menos existe una sanción que inhiba su realización, de ahí que se considere necesario y urgente regular esa situación. Lo anterior es necesario para efectos de cumplir con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,² en el sentido de que se puede sancionar a un funcionario sólo cuando esa sanción esté prevista en una ley anterior que así lo establezca.

Propuesta

Confío en que la propuesta ayude a garantizar en mejor medida el uso de los recursos públicos, así como a brindar claridad sobre una práctica generalizada utilizada por los partidos políticos para recaudar las cuotas de sus militantes y simpatizante y, en tal virtud, propongo ante esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se **adiciona** el inciso g) al artículo 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los siguientes términos:

Artículo 449.

1. ...

a) a f) ...

g) El empleo de recursos materiales y/o humanos, como instrumento para la retención de las aportaciones de servidores públicos que, como cuotas de militantes o simpatizantes, se enteren a los partidos políticos y organizaciones afines.

Transitorio

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

Notas:

1 Hay pronunciamiento específico de la Sala Superior del TEPJF, de rubro “Financiamiento de los partidos políticos nacionales. Principios constitucionales aplicables”.

2 Responsabilidades de los servidores públicos. Las sanciones administrativas previstas en la ley federal relativa también se rigen por el principio constitucional de exacta aplicación de la ley que impera en las de carácter penal, aun cuando sean de diversa naturaleza. La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley (*nullum crimen sine lege* y *nulla poena sine lege*), que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa. En consecuencia, la garantía de exacta aplicación de la ley debe considerarse, no sólo al analizar la legalidad de una resolución administrativa que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la constitucionalidad de la mencionada ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales con los que aquél guarda íntima relación.” Amparo en revisión 2164/99. Fernando Ignacio Martínez González, 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Aída García Franco. Época: Novena. Registro: 188745. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, septiembre de 2001. Materias: Constitucional, Administrativa. Tesis: 2a. CLXXXIII/2001, página 718.

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2016.— Diputado Armando Luna Canales (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Gobernación, para dictamen.

LEY DEL SEGURO SOCIAL

«Iniciativa que adiciona el artículo 95 Bis a la Ley del Seguro Social, a cargo de la diputada Ana Georgina Zapata Lucero, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, Ana Georgina Zapata Lucero, diputada federal a la LXIII Legislatura del 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, así como en los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un artículo 95 Bis a la Ley del Seguro Social, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

México fue pionero al elevar los derechos sociales a rango de norma constitucional, como resultado del movimiento revolucionario iniciado en 1910. De conformidad con esta visión, menciona Pedro Ojeda Paullada, el texto de nuestra Constitución dio especial importancia a las normas reguladoras del trabajo y de la seguridad social, apegándose a la avanzada ideología revolucionaria que entendía al Estado como agente privilegiado del desarrollo y bienestar de los grupos sociales y de sus integrantes, especialmente al establecer reglas de protección al trabajo personal, a la organización colectiva de los trabajadores y a los mecanismos de seguridad social indispensables para lograr la mejora y superación de sus condiciones de vida.¹

El también catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, dirigente nacional de nuestro partido y presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, afirmaba que la Revolución Mexicana y su marco legal dieron un perfil diferente al poder público, pues “diseñaron para el Estado una serie de tareas inéditas que ahora debía asumir en la atención de los retos que la modernidad social exigía en su realización inaplazable.” Así, el país fue gestando en materia de seguridad social un conjunto de instituciones y normas legales que resumieron las más importantes y aventajadas teorías y prácticas, como los conceptos relativos al Estado de bienestar o al Estado providencial predominante en Francia, Alemania y el Reino Unido.

De esta manera fue que en 1943 se aprobó la primera Ley del Seguro Social, habiéndose fundado como consecuencia de ello el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), organismo público descentralizado cuya vigencia, importancia y evolución reflejan que la preocupación del Estado por el cuidado de los trabajadores y sus familias no ha decaído.

Igualmente, el Estado mexicano ha suscrito diversos instrumentos jurídicos de carácter internacional, tendentes a establecer obligaciones en materia de seguridad social, como, por ejemplo, el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo², el cual contiene normas mínimas para las nueve ramas de la seguridad social, siendo estas:

- Asistencia médica;
- Prestaciones monetarias de enfermedad;
- Prestaciones de desempleo;
- Prestaciones de vejez;
- Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional;
- Prestaciones familiares;
- Prestaciones de maternidad;
- Prestaciones de invalidez, y
- Prestaciones de sobrevivientes.

Dentro de las ramas enunciadas con anterioridad, una de las que reviste la mayor importancia es la relativa a la salud y a la maternidad, toda vez que las prestaciones en estos rubros consumen buena parte de los recursos y esfuerzos destinados a la seguridad social. De acuerdo con el Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2014, “en un día típico del Instituto (se refiere a 2012) se otorgan más de 491 mil consultas médicas, de las cuales 49 mil 800 son atenciones por urgencias; se registran alrededor de 5 mil 500 egresos hospitalarios y 4 mil 100 intervenciones quirúrgicas; además, se elaboran más de 762 mil análisis clínicos”.

Para darse una idea del peso que tiene el otorgamiento de las prestaciones médicas y de maternidad en las finanzas,

así como de la operación diaria del IMSS, el programa referido en el párrafo precedente señala que los servicios de salud brindados por el IMSS representan casi la mitad de aquellos otorgados por instituciones públicas, lo cual no ha sido un obstáculo para que el referido organismo sea la vanguardia médica nacional, ganándose merecidamente el reconocimiento dentro y fuera de nuestras fronteras.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 84 de la Ley del Seguro Social, quedan amparados por seguro de enfermedades y maternidad los siguientes sujetos:

- I. El asegurado;
- II. El pensionado por:
 - a) Incapacidad permanente total o parcial;
 - b) Invalidez;
 - c) Cesantía en edad avanzada y vejez, y
 - d) Viudez, orfandad o ascendencia;

III. La esposa del asegurado o, a falta de ésta, la mujer con quien ha hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el asegurado tiene varias concubinas ninguna de ellas tendrá derecho a la protección.

Del mismo derecho gozará el esposo de la asegurada o, a falta de éste el concubinario, siempre que hubiera dependido económicamente de la asegurada, y reúnan, en su caso, los requisitos del párrafo anterior;

IV. La esposa del pensionado, a falta de esposa, la concubina si se reúnen los requisitos de la fracción anterior.

Del mismo derecho gozará el esposo de la pensionada o a falta de éste el concubinario, si reúne los requisitos de la fracción III;

V. Los hijos menores de dieciséis años del asegurado y de los pensionados, en los términos consignados en las fracciones anteriores;

VI. Los hijos del asegurado cuando no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica o discapacidad por deficiencias físicas, menta-

les, intelectuales o sensoriales, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen o hasta la edad de veinticinco años cuando realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional;

VII. Los hijos mayores de dieciséis años de los pensionados por invalidez, cesantía en edad avanzada y vejez, que se encuentren disfrutando de asignaciones familiares, así como los de los pensionados por incapacidad permanente;

VIII. El padre y la madre del asegurado que vivan en el hogar de éste, y

IX. El padre y la madre del pensionado en los términos de los incisos a), b) y c) de la fracción II, si reúnen el requisito de convivencia señalado en la fracción VIII.

Los sujetos comprendidos en las fracciones III a IX, inclusive, tendrán derecho a las prestaciones respectivas si reúnen además los requisitos siguientes:

- a) Que dependan económicamente del asegurado o pensionado, y
- b) Que el asegurado tenga derecho a las prestaciones en especie consignadas en la ley.

Las prestaciones en este rubro se pueden otorgar de manera directa o indirecta, y pueden ser en dinero o en especie. Éstas últimas consisten en asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria y farmacéutica.

De acuerdo con Briceño Ruiz, la atención se otorgará durante 52 semanas y podrá prolongarse por un periodo similar. La fecha de iniciación de la enfermedad será aquella en la que el Instituto certifique el padecimiento. La atención farmacéutica atenderá los cuadros básicos de medicamentos.³

Por cuanto hace al régimen financiero de este seguro, el artículo 105 de la Ley de la materia dispone que los recursos necesarios para cubrir las prestaciones en dinero, las prestaciones en especie y los gastos administrativos, se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones y los trabajadores o demás sujetos y de la contribución que corresponda al Estado.

Ahora bien, aun cuando es necesario reconocer la gran labor desarrollada por el IMSS en la preservación de la salud

de la población, lo cierto es que la prestación de los servicios derivados del seguro de enfermedades presenta algunas deficiencias operativas que son susceptibles de ser mejoradas y vistas desde una perspectiva de derechos humanos, como, por ejemplo, tratándose de aquellos beneficiarios cuyos derechos son suspendidos de forma inmediata tras la muerte del asegurado o pensionado.

En efecto, es una práctica reiterada que, a la muerte del asegurado o pensionado, el beneficiario sea dado de baja inmediatamente por el IMSS, lo cual resulta entendible pues la defunción del de cujus significa el rompimiento del nexo causal entre el IMSS y sus causahabientes, pero resulta que esto en no pocas ocasiones acontece justo cuando el organismo está brindando atención médica especializada a los beneficiarios, lo que provoca la interrupción del otorgamiento de aquellas prestaciones a que tienen derecho por concepto de enfermedades no profesionales, situación que nos parece a todas luces inconveniente, dada la periodicidad con que suelen programarse las citas e intervenciones quirúrgicas, sobre todo en las especialidades.

Dicha situación se torna aún más grave cuando hablamos de que los beneficiarios son personas viudas de la tercera edad, pues dicho segmento de la población que recibe los servicios del IMSS se encuentra en una situación de mucha mayor vulnerabilidad a causa de padecimientos físicos y de la dificultad para acceder a oportunidades de trabajo debidamente remuneradas.

Si bien es cierto los beneficiarios que son dados de baja como consecuencia de la muerte del asegurado o pensionado pueden volver a gozar de las prestaciones que por enfermedad les corresponden una vez que tramitan su pensión de viudez correspondiente, tampoco podemos dejar de reconocer que éste es un trámite que les puede consumir varias semanas, pues para ello debe recaer una resolución del IMSS, lo cual retrasa todavía más la atención médica que requieren, por lo que se vuelve necesario otorgarles una opción hasta en tanto se agote la secuela del procedimiento administrativo que deben agotar.

Es por esto que proponemos a través de la presente iniciativa la adición de un artículo 95 bis a la Ley del Seguro Social, para establecer que cuando fallezca un pensionado o un asegurado, el cónyuge o concubino superviviente adulto mayor que tenga el carácter de beneficiario siga recibiendo la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria durante un plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha del fallecimiento, en tanto realiza

los trámites tendientes al otorgamiento de la pensión de viudez, derecho que se propone también debe corresponder a los ascendientes adultos mayores en el caso de que hayan sido dependientes económicos o hayan vivido con el asegurado, por lo menos en el año anterior al deceso.

Dicha medida no sólo contribuirá a hacer más llevadera la pena derivada de la pérdida de un ser querido, sino que permitirá que se siga otorgando la asistencia médica que resulte necesaria, dando con ello un lapso de tiempo prudente para que se regularice la situación administrativa del beneficiario, sin que ello signifique una carga gravosa en perjuicio del IMSS y los contribuyentes.

Una medida como la aquí propuesta cobra mayor relevancia si tomamos en consideración que, de acuerdo con el Programa de Acción Específico Atención del Envejecimiento 2013-2018, solo un 45.6 por ciento de los adultos mayores cuenta con algún tipo de seguridad social.⁴

Aunado a lo anterior, es importante se tome en consideración la existencia de diversos problemas relacionados con la atención a la salud de las personas adultas mayores, previstas en el propio Programa de Acción Específico Atención del Envejecimiento 2013-2018 menciona, tales como: 1) falta de sensibilización y educación de todos los sectores hacia una cultura del envejecimiento activo y saludable; 2) deficiente abasto de guías, manuales, documentos técnicos y normativos para difusión, capacitación, detección y manejo de los padecimientos de mayor impacto en la persona adulta mayor; 3) ausencia de suficientes mecanismos efectivos para garantizar la adherencia terapéutica y cambios de conducta y hábitos en los pacientes, sus familias, la comunidad y la sociedad en su conjunto; 4) insuficiencia y falta de continuidad en las campañas de comunicación social, para fomentar las medidas preventivas que conlleven a un envejecimiento activo y saludable; 5) falta de inclusión de osteoporosis como patología relevante para este grupo poblacional.

El documento programático de referencia también menciona como limitaciones para el manejo adecuado de la población adulta mayor las siguientes: 1) falta de recursos necesarios para brindar una atención integral que incluya personal de salud debidamente capacitado; 2) desabasto de medicamentos; 3) deficiencia en el sistema de referencia y contrarreferencia a los diferentes niveles de atención; 4) falta de infraestructura física especializada como un módulo de atención gerontológica en centros de primer nivel de atención e inexistencia de Centros de Día geronto-geriátri-

cos, complementados ambos con servicios de atención domiciliaria.

A la anterior problemática se debe sumar el hecho de que 80 por ciento de este grupo etario vive solo, sin importar el sexo ni la entidad federativa a la que pertenezcan⁵, pero no solo eso, sino que éste se encuentra en una situación de precariedad económica que no puede obviarse, dada la dificultad a que se enfrenta para integrarse al mercado laboral y a la precariedad de las pensiones y salarios que perciben.

Baste decir que en México sólo uno de cada cuatro adultos mayores de 60 años recibe una pensión, mientras que de los casi 9 millones y medio de ancianos, dos millones 637 mil se encuentran ocupados, pero de ese segmento el 31 por ciento gana un salario mínimo y el 23 tiene una pensión, aunque ésta no supera los dos salarios mínimos.⁶ Aunado a ello, tan solo un 58 por ciento de los adultos mayores en México cuentan con seguridad social, lo que hace indispensable ampliar su cobertura o, incluso, como ya lo ha dispuesto esta Soberanía, con la reciente reforma a los artículos 10 y 14 de la ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, fomentar, impulsar y promover la creación de centros de atención geriátrica y gerontológica, para garantizar la cobertura de los servicios de salud a 11.7 millones de mexicanos.

Las cifras en cuestión muestran una fotografía de la desafortunada marginación a que se ven expuestos los adultos mayores, la cual trae como una de sus indeseadas consecuencias su incapacidad para financiar el pago de los servicios de salud que requieren.

La racionalidad de la presente propuesta también deriva del texto del ordenamiento cuya reforma se pretende, ello en virtud de que el artículo 109 de la Ley del Seguro Social dispone otras medidas tendentes a mantener las prestaciones de salud en especie, aun cuando el asegurado haya quedado desempleado. Dicho dispositivo señala que el asegurado que quede privado de trabajo remunerado, pero que haya cubierto inmediatamente antes de tal privación un mínimo de ocho cotizaciones semanales ininterrumpidas, conservará durante las ocho semanas posteriores a la desocupación, el derecho a recibir, exclusivamente la asistencia médica y de maternidad, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria, que cuyos mismos derechos disfrutarán sus beneficiarios.

El citado artículo 109 de la Ley del Seguro Social añade que el Ejecutivo federal podrá solicitar al Consejo Técnico

del IMSS que se amplíe el período de conservación de derechos a que se refiere el párrafo anterior, cuando a su juicio las condiciones económicas y laborales del país así lo requieran, y determinará las condiciones específicas en que operará la conservación de los derechos que al efecto correspondan, los requisitos necesarios para otorgarla y la vigencia que en cada caso se determine.

En este último supuesto, el gobierno federal proveerá de manera oportuna y suficiente al Instituto de los recursos necesarios para financiar los costos adicionales que dicha medida represente. El Instituto al efecto deberá llevar registros contables por separado de su operación ordinaria. Ese mismo artículo dispone que los trabajadores que se encuentren en estado de huelga recibirán las prestaciones médicas durante el tiempo que dure aquél.

Una razón más que nos impulsa para proponer la presente iniciativa lo son los lapsos de espera que transcurren para la práctica de cirugías, sobre todos cuando se trata de aquellas que son altamente especializadas. Si bien es cierto en el último Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS no se mencionan de manera específica los tiempos que en promedio deben aguardar los beneficiarios para que se les practique una operación quirúrgica, eso no ha sido obstáculo para reconocer la problemática y comprometerse a agilizar la asignación de camas. Incluso, el actual director general del IMSS se comprometió a alcanzar dicho objetivo al ofrecer su primera conferencia de prensa tras asumir el cargo y, derivado de lo anterior, es que ahora se están realizando cirugías los fines de semana en algunos hospitales de dicho organismo, lo que desde luego es de reconocer.

Todo lo anterior se explica a efectos de ilustrar la necesidad de que los adultos mayores cuenten con atención médica en especie de forma ininterrumpida, pese a que haya acaecido el deceso del asegurado o pensionado, pues a la espera que en demasía deben aguardar para ser atendidos en muchos casos se agrega el tiempo para agotar el trámite tendente a fin de ser reconocidos como pensionados.

Cabe aclarar que se proponen cuatro meses para la extensión del otorgamiento de las prestaciones en especie, en virtud de que el Acuerdo ACDO.SA2.HCT.270814/185. PDPES⁷, del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de octubre de 2014, establece que el plazo para la resolución de la solicitud de la pensión de viudez es de doce días, los cuales se pueden extender en el caso de que exista una pre-

vección, a lo cual se debe agregar el tiempo que se toman los deudos para agotar los trámites relativos a la defunción y a aquél que es necesario para procesar el duelo y reintegrarse a las actividades cotidianas.

No omito señalar que al referirnos en el texto propuesto al concepto de adulto mayor, estamos acudiendo al texto del artículo 3o. fracción I, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, el cual establece que se entenderá por personas adultas mayores a aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad.

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

Decreto

Artículo Único. Se adiciona un artículo 95 bis a la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 95 Bis. Cuando fallezca un pensionado o un asegurado, el cónyuge o concubino superstite adulto mayor que tenga el carácter de beneficiario seguirá recibiendo las prestaciones a que se refiere la presente sección durante un plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha del fallecimiento, en tanto realiza los trámites tendentes al otorgamiento de la pensión de viudez.

La disposición referida también será aplicable a favor de los ascendientes adultos mayores en el caso de que hayan sido dependientes económicos o hayan vivido con el asegurado, cuando menos un año antes de sucedido el fallecimiento.

Artículos Transitorios

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

Segundo. El presidente de la República contará con un plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto para expedir las reformas reglamentarias que sean procedentes.

Notas:

1 Ojeda Paullada, Pedro, en Briceño Ruiz, Alberto, *Derecho de la seguridad social*, México, 2010, Oxford University Press, página XI.

2 Visto en <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvenio/PAG0517.pdf>

3 Briceño, obra citada, página 192.

4 Visto en http://www.cenaprece.salud.gob.mx/descargas/pdf/PAE_AtencionEnvejecimiento2013_2018.pdf

5 *Ibidem*.

6 Boletín UNAM-DGCS-142, a de marzo de 2016. Visto en http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2016_142.html

7 Visto en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5365288&fecha=23/10/2014

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 8 días del mes de diciembre de 2016.— Diputada Ana Georgina Zapata Lucero (rúbrica).»

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

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, a cargo del diputado Ramón Bañales Arambula, del Grupo Parlamentario del PRI

Ramón Bañales Arambula, diputado a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en la fracción II del artículo 71 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, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 143 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se reforma la fracción IX del artículo 31 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y se adiciona un artículo 31 Bis a la misma ley para quedar como sigue

Exposición de Motivos

La necesidad de asegurar la producción agrícola y, con ello, garantizar la soberanía alimentaria implica la necesidad de producir alimentos de manera más eficiente y explotar sustentablemente los recursos naturales en los campos de cultivo, en México y en el mundo.

En ese sentido, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO por sus siglas en inglés– hay tres fuentes principales de crecimiento en la producción de cultivos: aumento de la tierra cultivada, incremento de la frecuencia de las cosechas y aumento de los rendimientos de la tierra.

Ahora bien, uno de los principales métodos para aumentar los rendimientos de los cultivos es el uso de agroquímicos que son productos, como fertilizantes y plaguicidas, que se utilizan para optimizar la explotación agrícola. Esta explotación, desde luego, no puede ser sino con mecanismos sustentables que garanticen la calidad de los productos, y el mantenimiento y conservación de los cultivos y cosechas.

Los agroquímicos cumplen algunas de las siguientes funciones: mejoran la calidad de los cultivos (fertilizantes), conservan los cultivos en su transporte y comercialización (conservadores) o eliminan las plagas que ponen en riesgo su mantenimiento (plaguicidas).

Ahora bien, tenemos clara la necesidad de los agroquímicos y la necesidad de promover el consumo de plaguicidas genuinos, combatir la falsificación de plaguicidas y su mercado negro y transitar a tecnologías cada vez menos contaminantes.

Sin embargo, al encontrarnos precisamente en una fase de tránsito a las mejores tecnologías, es imperativo atacar el incorrecto uso de los plaguicidas, pero sobre todo la mala canalización de sus envases o empaques contaminantes del agua, el suelo y el aire.

Por ello, uno de los elementos más importantes en lo que refiere al uso de plaguicidas es la prevención, reflejada en las medidas regulatorias que las autoridades de salud, comercio y agricultura implementen en todo el mundo. Estas corresponden, por ejemplo, a exigencias en los registros de sustancias y permisos para su comercialización, al debido entrenamiento de manipuladores, al establecimiento de límites máximos permisibles en los alimentos, a los estudios

de vigilancia epidemiológica, y al manejo integral de envases vacíos, entre otros.

Manejo integral de los envases vacíos de agroquímicos

Una vez reconocida la necesidad de los mejores y menos contaminantes agroquímicos, es imperativo generar los mecanismos para “deshacerse” de los envases que los contienen de manera segura, ya que pudieran contener residuos que, en el corto o el mediano plazo, pueden convertirse en un factor de riesgo. De acuerdo con la Red Panamericana de Manejo Ambiental de Residuos (Repamar, 2002):

“Los envases residuales de agroquímicos abandonados en el campo constituyen un serio problema para la salud humana y ambiental y por lo tanto se los considera un residuo peligroso. La simpleza en la producción del material plástico ha generalizado su uso, pero ello se ve empañado por el problema que origina su disposición final. Estos materiales requieren para su descomposición en la naturaleza períodos mayores a los 400 años, lo que los transforman en casi inertes. De allí que se han propuesto varias alternativas para el reciclaje de este material, en general combinando varios tipos de plásticos.”

Hay varias formas en las que se puede disponer finalmente de los envases vacíos de agroquímicos. En regiones como la Unión Europea se recomienda, para el manejo de los envases vacíos, seguir esta prelación de acciones:

- 1) Prevención (disminución en el uso)
- 2) Reuso (recuperación energética)
- 3) Disposición final (reciclado)

Continúa el informe de Repamar:

“En el medio rural se ha generalizado la recomendación que para la eliminación de los envases vacíos de agroquímicos es necesario realizar previamente dos tareas esenciales, una durante la aplicación de los productos fitosanitarios y otra después de su aplicación. En la primera, la recomendación más importante es el triple lavado de los envases. En la segunda, se debe proceder a su inutilización, almacenamiento provisorio y eliminación. Se destacan sobremanera la necesidad de efectuar el triple lava-

do del envase vacío, cuya efectividad es prácticamente de cien por ciento en la remoción del líquido remanente en el mismo, volcando el agua de lavado en mismo tanque de la máquina pulverizadora, para distribuirlo sobre el cultivo.”

En el mismo sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la FAO, emitieron en mayo de 2008 el documento titulado *Directrices sobre opciones de manejo de envases vacío de plaguicidas* (FAO, 2008) como parte del Código Internacional de conducta sobre la distribución y utilización de plaguicidas. En este instrumento se detallan las mejores prácticas para el manejo de los envases de uso único después del uso de sus contenidos y advierte:

“A menos que los envases de plaguicidas sean manejados correctamente, son peligrosos para los seres humanos y para el medioambiente. Existe el peligro de que los envases vacíos puedan ser reutilizados para almacenar agua y alimentos, lo que podría provocar envenenamientos por plaguicida. Los envases abandonados en el medioambiente pueden generar contaminación por plaguicidas en los suelos y en las fuentes subterráneas de agua. Un plan de manejo de envases puede minimizar estos riesgos y es parte del ‘concepto de ciclo de vida’ como está expresado en el Código internacional de conducta sobre la distribución y utilización de plaguicidas.”

Del mismo modo, establece que un plan de manejo de envases debería garantizar que:

- Los envases sean descontaminados inmediatamente después del uso de sus contenidos;
- Se impida el uso inapropiado de los envases vacíos; y
- Sea fácil para los usuarios devolver los envases vacíos a quien corresponda dentro del plan de manejo.

El informe de la Repamar, detalla una serie de procedimientos, enunciados del más sostenible al más dañino, para la canalización y tratamiento de los envases plásticos del siguiente modo:

a. Reciclado. El material recolectado y acondicionado se recicla, es decir se vuelve a utilizar, lo cual es más difícil en el caso de los envases plásticos y más fácil en los metálicos...

b. Reutilización térmica o energética. El material plástico contiene casi la misma cantidad de poder energético que los combustibles tradicionales de todo tipo de horno, tanto en la industria cementera como de hornos especiales para la producción energética. Además como el proceso de incineración en hornos cementeros no deja residuos sólidos sería un método perfecto de eliminación ya que se aprovecha toda la energía y no deja ningún residuo. Sin embargo la obligatoriedad por parte de la autoridad ambiental de realizar análisis periódicos de las emanaciones para el control de dioxinas y furanos hacen muy onerosa esta forma de eliminación...

c. Reutilización de envases. Los envases son devueltos al fabricante para que los vuelva a usar como contenedores de agroquímicos. Lamentablemente no muchos productos permiten esta práctica. Además existe riesgo de contaminación de principios activos durante el transporte.

d. Incineración en hornos especiales. Si se dispone de hornos especiales perfectamente habilitados para el tratamiento de residuos peligrosos se pueden incinerar envases vacíos incluso contaminados, o sin triple lavado, pero se trata de un proceso sumamente costoso con la desventaja de no aprovechar la energía del material plástico...

e. Incineración de envases a campo abierto. La incineración a campo abierto no está autorizada en la mayoría de los países ya que está comprobado que se producen emanaciones peligrosas para la salud del hombre y de los animales...

f. Eliminación en basureros. La posibilidad de eliminar envases en basureros depende de la legislación de cada país. Se recomienda que los envases a eliminar sean triturados con el fin de evitar la recolección y reutilización inadecuada.

Por su parte, el documento de la FAO detalla una serie de pasos similares o análogos a la propuesta de la Repamar en la siguiente simplificación jerárquica, también ordenada, de mejor a peor, como alternativa para el manejo de residuos y envases de agroquímicos:

a. Evitar/Reducir. Utilizar menos plaguicidas por medio de la adopción del manejo integrado de plagas

(MIP) reduce la cantidad de desechos de los envases. También reduce la liberación de plaguicidas en el medioambiente y tiene beneficios económicos para los usuarios. Utilizar envases solubles en agua evita tener envases contaminados.

b. Reutilizar. El uso de envases rellenables con un sistema de circuito cerrado permite que el envase sea utilizado muchas veces antes de que llegue al final de su vida útil, cuando debe ser reciclado o eliminado. Los envases reutilizables son más atractivos porque evitan los costos medioambientales de la fabricación y eliminación de diversos envases de uso único...

c. Reciclaje. Reciclaje es el reprocesamiento de los materiales con los que fue construido el envase, para fabricar otros productos. El reciclaje genera algunos costos medioambientales, como el uso de energía para el reprocesamiento de los materiales, pero no hay pérdida de materiales de base. Es más interesante que las opciones en las que los materiales se destruyen o quedan inutilizados para otro uso.

d. Recuperación de recursos. El uso de los componentes combustibles de los materiales del envase para servir como energía en una cementera o una estación de generación de fluido eléctrico, se considera como recuperación de recursos. Los materiales del envase son destruidos pero se recupera la energía y se le utiliza para otro proceso.

e. Destrucción. La incineración a altas temperaturas destruye los envases y los plaguicidas contaminantes, convirtiendo los componentes químicos en subproductos menos peligrosos.

f. Enterramiento. Enterrar los residuos o hacer un almacenamiento permanente de los envases son ejemplos de 'secuestro'. Los envases todavía existen, pero se impide que su peligrosidad impacte en la salud pública o el medioambiente. El enterramiento puede utilizar poco espacio en el terreno, pero la tierra queda inutilizada para la agricultura.

Ahora bien, en el caso mexicano, existen algunas de estas alternativas a través de la regulación prevista en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), sus correspondientes reglamentos, las normas oficiales mexicanas emitidas res-

pecto al tema y los *planes de manejo*.¹ Sin embargo, la normatividad vigente adolece de diversos defectos de diseño normativo, e incluso antinomias:

1. La normatividad general que regula los plaguicidas, fertilizantes y demás materiales peligrosos, se desprende del artículo 143 de la LGEEPA que establece que estos materiales quedarán sujetos a las normas oficiales mexicanas que expidan en el ámbito de sus respectivas competencias, la Semarnat, Sagarpa, la Secretaría de Salud y la de Economía.

2. Por su parte, el mismo dispositivo establece que será el Reglamento de la LGEEPA, el que determinará la regulación, a que deba sujetarse las actividades relacionadas con dichos materiales, incluyendo la disposición final de sus residuos, empaques y envases vacíos.

3. No obstante, entre los reglamentos vigentes a la LGEEPA no encontramos una regulación sustantiva que establezca la regulación que mandata el artículo 143 de la misma ley en materia de disposición final de residuos, empaques y envases vacíos.²

4. Por otro lado, el 8 de octubre de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, cuyo articulado establece la posibilidad de generar planes de manejo aplicables a determinados productos de consumo que al desecharse se convierten en residuos peligrosos, así como los productos usados, caducos, retirados del comercio o que se desechen (artículo 29 y 31) y establece la posibilidad de que a través de normas oficiales mexicanas se pueda incluir otros residuos peligrosos para crear un plan de manejo *ad hoc* (artículo 31 *in fine*).

5. El listado de residuos peligrosos del artículo 31 menciona a los plaguicidas como materiales ordenados por un plan de manejo en su fracción IX, aunque lo hace en el siguiente sentido: "Plaguicidas y envases que contengan remanentes de los mismos".

6. Esta posibilidad de generar un plan de manejo, sin embargo, no incluye a otros agroquímicos y tampoco hace referencia a los empaques y envases vacíos.

7. A pesar de esta imposibilidad legal, el Reglamento a la LGPGIR si menciona una posibilidad de regula-

ción para los envases vacíos, nuevamente a través de planes de manejo, y otros instrumentos administrativos, lo que deriva en una contradicción entre la Ley y su reglamento.³

Todo lo anterior, provoca que tanto las autoridades competentes como el instrumento para hacer la regulación se encuentren en un estado de indeterminación o incertidumbre.

Lo que ocurre, en los hechos, en nuestro país, es que al finalizar el uso de una sustancia, el envase debería, idealmente, ser depositado en un centro de acopio, con el objetivo de que no quede al aire libre en el campo y se contaminen otros campos, o se combine con otras sustancias que pudieran provocar un daño al ambiente (Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, Senasica, 2016), para después proceder a su eliminación o reciclado. Actualmente existen algunos esfuerzos de la iniciativa pública y privada para asegurar el manejo adecuado de los envases vacíos de plaguicidas. Entre los que destaca el Programa Nacional de Recolección de Envases Vacíos de Agroquímicos y Afines (PNREVAA). Este programa, también conocido como Conservemos un Campo Limpio, es una estrategia del gobierno, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Alimentaria (Senasica) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) para asegurar el manejo adecuado e integral de los envases de plaguicidas.

El programa tiene como objetivo implementar estrategias para la protección de cultivos en México, llevando a cabo un manejo integral de los envases vacíos de agroquímicos, con el fin de disminuir los riesgos a la salud y favorecer la sustentabilidad del medio ambiente. Los interesados deben primero realizar el triple lavado y perforado, así como el almacenamiento de sus envases vacíos para después llevarlos a Centros de Acopio Primario (CAP) o Centro de Acopio Temporal (CAT) (Senasica, 2016).

Los CAP son los centros de acopio primario que, en resúmenes cuentas, son instalaciones a manera de casetas o bodegas, donde los interesados pueden depositar los envases vacíos de agroquímicos, triplemente lavados, secos y perforados.

“Los envases son almacenados en bolsas de plástico transparente. Los centros de acopio primario se han establecido en terrenos facilitados por agricultores, en predios en co-

modato de municipios o en lotes de empresas agropecuarias e ingenios. Los CAT son instalaciones que preparan los envases captados para su disposición final; cuentan con compactadoras o trituradoras para prensar los envases vacíos y facilitar su manejo y transportación a centros de reciclado (Senasica, 2016).”

Para abonar en la protección del medio ambiente, diversos gobiernos estatales han creado en coordinación con los organismos estatales auxiliares de sanidad vegetal, los productores, los empresarios y los usuarios finales, sus propios planes de manejo tendientes a complementar los esfuerzos de las autoridades federales. Oaxaca, Querétaro y Sonora, se encuentran en este supuesto.

De la lectura de los planes de manejo revisados, así como los convenios de colaboración que han signado algunos gobiernos municipales con las autoridades federales, se advierte que el fundamento y soporte legal es compartido entre los instrumentos antes referidos la LGEEPA, la LGPGIR y el reglamento de este último.

En términos generales, el programa mejor conocido como Campo Limpio ha tenido algunos logros. En efecto, algunos productores y algunos usuarios han adoptado las medidas suficientes para almacenar los envases triplemente lavados y perforados, y los han llevado a los centros de acopio dispuestos por el programa. El Senasica garantiza la eliminación racional y segura de los envases vacíos, aunque en realidad no existe evidencia o información disponible para contrastarlo con la cantidad de residuos generados. No obstante, en el informe de 2008 de la OMS y la FAO sobre las directrices sobre opciones de manejo de envases vacíos, se estima que en México, en los años 2004 y 2005, hubo apenas un 6.2 por ciento y 6.4 por ciento de recolección de envases del total generado. Las cifras de recolección para los últimos años son las siguientes:

Año	Cantidad (toneladas)
2012	2,528
2013	2,850
2014	3,110
2015	3,300

Fuente: Sagarpa (2016)

Por otro lado, existe el Plan de Manejo de Envases Vacíos de Agroquímicos y Afines (Plamevaa), implementado por la Asociación Mexicana de la Industria Fitosanitaria (Ami-

fac) como un instrumento que describe los procedimientos que se usan para el manejo adecuado de los envases vacíos de agroquímicos y afines entendiendo por estos últimos aquellos envases cuyo uso del producto incluye el urbano, doméstico, forestal, pecuario y jardinería (excepto las formulaciones en aerosol). El Plamevaa, se diseñó considerando los tipos de envases, los volúmenes aproximados que se manejan, las características de los generadores como sujetos obligados, los tipos de centros de acopio, la recolección y las posibilidades de minimización de la cantidad, valorización y aprovechamiento de dichos envases (Amifac, 2016a).

El plan de la AMIFAC funciona de manera similar al del Senasica: los productores afiliados a la asociación o que, aunque no lo estén deseen registrarse voluntariamente en el plan, deben realizar el triple lavado de los envases vacíos, perforarlos, almacenarlos y llevarlos a los centros de acopio de la Amifac para que ésta proceda a eliminarlos o reciclarlos.

Adicionalmente, existen, por parte del Senasica, programas (opcionales) de certificación a los productores y procesadores de productos de origen agrícola que hagan un buen uso y tengan un buen manejo de los plaguicidas, así como programas de reconocimiento a aquellos que implementen sistemas de reducción de riesgos de contaminación (SRRC) en producción primaria de vegetales. Para lograr estas certificaciones, los productores deben, entre otras cosas, aplicar un manejo adecuado de los envases vacíos que contuvieron agroquímicos cumpliendo con lo siguiente (Senasica, 2012 a y b):

- Aplicar triple lavado, de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Manejo y Recolección de Envases Vacíos de Agroquímicos de su entidad.
- Perforar los envases y separación de tapas.
- Colocar e identificar en bolsas plásticas.
- Depositar temporalmente en las áreas designadas por la empresa para tal efecto.
- Enviar para su confinamiento y/o destrucción final a centros autorizados.
- Generar registros válidos y pertinentes de la aplicación de esta acción.

En ese contexto, podemos preguntarnos quién es, en última instancia, la autoridad competente para manejar integralmente los envases vacíos de agroquímicos.

Con la publicación de la LGPGIR, el 8 de octubre de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, se buscaba terminar las especulaciones sobre la responsabilidad que tiene cada uno de los integrantes de la cadena, desde el fabricante, formulador, distribuidor, hasta el usuario final, estableciendo lo que corresponde a todos los involucrados citados, la asunción de los costos derivados del manejo integral de los mismos y en su caso, la reparación de los daños (Amifac, 2016b).

Lo que sí se logró, en cambio, fue incluir en el artículo 5, fracción XXXIV, de la LGPGIR el concepto de responsabilidad compartida, marcando que el manejo integral de los residuos es una corresponsabilidad social y requiere la participación conjunta, coordinada y diferenciada de productores, distribuidores, consumidores, usuarios de subproductos y de los tres órdenes de gobierno según corresponda, bajo un esquema de factibilidad de mercado y eficiencia ambiental, tecnológica y social (Amifac, 2016b).

De igual forma, el artículo 2 establece los principios que deben regir todas las acciones en materia de gestión integral de residuos derivadas de esa ley, entre los que se encuentra el siguiente: corresponde a quien genere residuos, la asunción de los costos derivados del manejo integral de los mismos y, en su caso, de la reparación de los daños.

Por ello, se propone establecer una asignación competencial clara, así como los alcances de los instrumentos que se dicten en aplicación de la ley, sea un reglamento o una norma oficial mexicana, así como la incorporación de instrumentos internacionales como el código internacional de conducta para la distribución y utilización de plaguicidas (FAO, 2002), que establece lo siguiente:

- Los gobiernos, con ayuda de la industria de plaguicidas y con la cooperación multilateral, deberían hacer un inventario de las existencias de plaguicidas en desuso o no utilizables y envases vacíos de plaguicidas, así como establecer y poner en práctica un plan de acción para eliminarlos, o para resolver los casos de lugares contaminados y llevar un registro de tales actividades.
- Se debería alentar a la industria de los plaguicidas para que, con la cooperación multilateral, apoye a la disposición final de cualesquiera plaguicidas prohibidos u

obsoletos, así como los envases usados, de una manera ambientalmente racional, que incluya su reutilización con un riesgo mínimo, si está aprobada y resulta apropiada.

Cabe advertir que la Ley de Sanidad Vegetal señala en su artículo 47-A, que la Sagarpa determinará mediante normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables en materia de reducción de riesgos de contaminación, **las medidas que habrán de aplicarse en la producción primaria de vegetales** con la finalidad, entre otras, de:

- Normar, verificar y certificar los sistemas de reducción de riesgos de contaminación física, química y microbiológica durante la producción primaria de vegetales;
- Constatar y certificar el cumplimiento de BPA;
- Establecer los estándares de reducción de riesgos de contaminación durante la producción primaria de los vegetales; y
- Regular en lo relativo a la reducción de riesgos de contaminación en la producción primaria de los vegetales.

El espíritu de esta ley es la protección de la inocuidad de los vegetales, en última instancia, para consumo humano, no la protección del medio ambiente. Por eso, con lo dicho hasta aquí es razonable pensar que debe ser obligación de la Semarnat, el tratamiento integral de envases vacíos de agroquímicos. Sin embargo, por asignación competencial y pertinencia, debe ser corresponsabilidad de Sagarpa y los demás actores sociales que intervienen en la cadena de producción de alimentos, por lo que también se debería fortalecer la responsabilidad, por ejemplo, de los productores de alimentos y de agroquímicos y otros servicios fitosanitarios. Esto basado en una disposición específica.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa en materia de recolección de envases y desechos agroquímicos para quedar como sigue:

Decreto

Primero. Se reforma el artículo 143 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

Artículo 143. Los plaguicidas, fertilizantes y demás materiales peligrosos, quedarán sujetos a las normas oficiales mexicanas que expidan en el ámbito de sus respectivas competencias, la Secretaría y las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Salud y de Economía. **La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y su reglamento establecerán** la regulación, que dentro del mismo marco de coordinación deba observarse en actividades relacionadas con dichos materiales, incluyendo la disposición final de sus residuos, empaques y envases vacíos, medidas para evitar efectos adversos en los ecosistemas y los procedimientos para el otorgamiento de las autorizaciones correspondientes.

Segundo. Se reforma la fracción IX del artículo 31 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos para quedar como sigue:

Artículo 31. Estarán sujetos a un plan de manejo los siguientes residuos peligrosos y los productos usados, caducos, retirados del comercio o que se desechen y que estén clasificados como tales en la norma oficial mexicana correspondiente:

I. a VIII. ...

IX. **Agroquímicos**, plaguicidas, sus envases que contengan remanentes de los mismos y **sus envases vacíos**;

X. a XV. ...

...

Tercero. Se adiciona un artículo 31 Bis a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos para quedar como sigue:

Artículo 31 Bis. Los residuos, envases vacíos y empaques que contuvieron agroquímicos o plaguicidas se sujetarán al reglamento de esta ley, a las normas oficiales mexicanas que al efecto se expidan y a los criterios establecidos en los planes de manejo, atendiendo los siguientes lineamientos:

- a) **La regulación tendrá carácter obligatorio, independientemente de las medidas de autorregulación que los productores, empresas, organizaciones empresariales o usuarios finales pudieran desarrollar e implementar;**

b) Se deberá privilegiar una prelación de acciones que atienda la reducción, la reutilización, el reciclaje, la recuperación de recursos, el co-procesamiento y el confinamiento controlado;

c) Se deberá prohibir y sancionar la práctica de abandono y enterramiento de residuos o envases;

d) Se deberá diseñar, articular y coordinar una red de centros de acopio primarios y temporales que atienda las necesidades de las regiones con mayor prevalencia en el uso de agroquímicos.

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 deberá adecuar el Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Para el diseño y coordinación de la red de centros a que hace referencia el inciso d, del artículo 31 Bis de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, del punto tercero del presente decreto, el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría, deberá diseñar un plan maestro dentro del periodo de un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Notas:

1 De acuerdo con la fracción XXI del artículo 5 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, sin precisar puntualmente su naturaleza, un plan de manejo es un instrumento cuyo objetivo es minimizar la generación y maximizar la valorización de residuos sólidos urbanos, residuos de manejo especial y residuos peligrosos específicos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social, con fundamento en el Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de Residuos, diseñado bajo los principios de responsabilidad compartida y manejo integral, que considera el conjunto de acciones, procedimientos y medios viables e involucra a productores, importadores, exportadores, distribuidores, comerciantes, consumidores, usuarios de subproductos y grandes generadores de residuos, según corresponda, así como a los tres niveles de gobierno.

2 Reglamentan la LGEEPA los siguientes instrumentos: el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

en Materia de Áreas Naturales Protegidas; el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales; el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental; el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico; el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, y el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes.

3 Artículo 87 del Reglamento a la LGPGIR.- Los envases que hayan estado en contacto con materiales o residuos peligrosos podrán ser reutilizados para contener el mismo tipo de materiales o residuos peligrosos u otros compatibles con los envasados originalmente, siempre y cuando dichos envases no permitan la liberación de los materiales o residuos peligrosos contenidos en ellos.

Los envases vacíos que contuvieron agroquímicos o plaguicidas o sus residuos se sujetarán a los criterios establecidos en los planes de manejo, en la norma oficial mexicana correspondiente u otras disposiciones legales aplicables.

Referencias

Asociación Mexicana de la Industria Fitosanitaria, A.C. [AMIFAC] 2016a, *¿Qué es el PLAMEVAA?*, México, consultado el 30 de septiembre de 2016, http://arteym.com/amifac_primera/plameva.html.

2016b, *Normatividad que aplica al PLAMEVAA*, México, consultado el 30 de septiembre de 2016, http://arteym.com/amifac_primera/plameva1.html.

Bruinsma, J. 2003, *Agricultura mundial hacia los años 2015/2030. Resumen*, Londres, FAO-Earthscan, visto el 26 de mayo de 2016, <http://www.fao.org/docrep/004/y3557s/y3557s00.htm>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] 2013, *Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda para el desarrollo post-2015 y Río + 20*, Bogotá, visto el 25 de mayo de 2016, http://www.cepal.org/rio20/noticias/paginas/5/48925/2013-122-Desarrollo_sostenible_en_America_Latina_y_el_Caribe_WEB.pdf.

Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios [COFEPRIS] 2013, *Registro Sanitario de Plaguicidas*, Secretaría de Salud, visto el 31 de mayo de 2016 en <http://www.cofepris.gob.mx/AS/Docu>

ments/Registros%20plaguicidas%20y%20nutrientes/Registro%20de%20Plaguicidas%20y%20Nutrientes%20Vegetales.pdf.

Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval] 2013, *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*, México, visto el 25 de mayo de 2016, http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/diagnostico_dise%C3%B1o_CNCH_primer_informe.aspx.

Gamboa, C. 2013, *Cruzada contra el Hambre. Análisis teórico conceptual, de marco jurídico, políticas públicas, derecho comparado y de opiniones especializadas*, Cámara de diputados, visto el 25 de mayo de 2016, www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-84-13.pdf.

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático [INE] 2016, *Plaguicidas*, visto el 26 de mayo de 2016, <http://www.inecc.gob.mx/sqre-temas/768-sqre-plaguicidas>.

León, T. 2013, “Ecotoxicología y destino ambiental en el registro de plaguicidas y nutrientes vegetales”, *XXXIX simposio nacional de parasitología agrícola*, Guadalajara, Dirección general de gestión integral de materiales y actividades riesgosas, SEMARNAT, visto el 26 de mayo de 2016, <http://www.cofepris.gob.mx/AS/Documents/Registros%20plaguicidas%20y%20nutrientes/Registro%20de%20Plaguicidas%20y%20Nutrientes%20Vegetales.pdf>.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [ONUAA] 2002, *Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas*, visto el 31 de mayo de 2016, <http://www.fao.org/3/a-a0220s.pdf>.

_____. 2008, *Directrices sobre opciones de manejo de envases vacíos de plaguicidas, Código Internacional de conducta sobre la distribución y utilización de plaguicidas*, visto el 1 de octubre de 2016, http://www.fao.org/fileadmin/templates/agphome/documents/Pests_Pesticides/Code/Containers08SP.pdf.

_____. 2015, *Panorama de la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. La región alcanza las metas internacionales del hambre*, Roma, visto el 25 de mayo de 2016, <http://www.fao.org/3/a-i4636s.pdf>.

_____. 2016, *FAOSTAT. Indicadores agroambientales*, Dirección de estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, visto el 31 de mayo de 2016, <http://faostat3.fao.org/download/E/EF/S>.

Red Panamericana de Manejo Ambiental de Residuos [REPAMAR] 2002, *Manejo Ambiental de Envases Residuales de Agroquímicos. Revisión y análisis de las acciones y experiencias, en cinco aspectos cla-*

ves, que se llevan a cabo en los países integrantes de la REPAMAR, visto el 30 de septiembre de 2016, www.msal.gob.ar/agroquimicos/pdf/EnvaAgro_CEPIS-OPS.pdf.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [SAGARPA] 2016, *Sala de prensa. Boletines*, visto el 30 de septiembre de 2016, <http://www.sagarpa.gob.mx/saladeprensa/2012/Paginas/default.aspx>.

Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] 2013, *Política Social de Nueva Generación y Cruzada Nacional contra el Hambre*, visto el 25 de mayo de 2016, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/POLITICA_SOCIAL_DE_NG_Y_CNCH.pdf.

Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Alimentaria [SENASICA] 2012a, *Anexo técnico 1. Requisitos generales para certificación de SRRC*, Documentos de referencia para a certificación de SRRC, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, visto el 30 de septiembre de 2016, <http://www.gob.mx/senasica/documentos/lineamientos-generales-para-la-operacion-y-certificacion-de-sistemas-de-reduccion-de-riesgos-de-contaminacion?state=published>.

2012b, *Anexo técnico 4. Requisitos generales para certificación en BUMA*, Documentos de referencia para a certificación de SRRC, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, visto el 30 de septiembre de 2016, <http://www.gob.mx/senasica/documentos/lineamientos-generales-para-la-operacion-y-certificacion-de-sistemas-de-reduccion-de-riesgos-de-contaminacion?state=published>.

2014, *Buen Uso y Manejo de Agroquímicos (BUMA)*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, visto el 31 de mayo de 2016, [file:///Users/rj4ever/Downloads/5.%20Buen%20Uso%20y%20Manejo%20de%20Agroquimicos%20\(BUMA\)-30julio2014.pdf](file:///Users/rj4ever/Downloads/5.%20Buen%20Uso%20y%20Manejo%20de%20Agroquimicos%20(BUMA)-30julio2014.pdf).

2016, *Conservemos un campo limpio. Programa Nacional de Recolección de Envases Vacíos de Agroquímicos y Afines (PNREVAA)*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, visto el 30 de septiembre de 2016, http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/114314/4-1_Info_Gral_Campo_Limpio.pdf

Tapia, R. 2000, “Riesgos por el uso de agroquímicos y medicamentos en la producción de alimentos”, *Anales de la Universidad de Chile*, vol. VI núm. 11.

Torres, D. y T. Capote 2004, “Agroquímicos un problema ambiental global: uso del análisis químico como herramienta para el monitoreo ambiental”, *Ecosistemas*, vol

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2016.— Diputado Ramón Bañales Arambula (rúbrica).»

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

LEY FEDERAL DE DERECHOS

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 231 de la Ley Federal de Derechos, a cargo del diputado Miguel Ángel González Salum, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Miguel Ángel González Salum, en su carácter de diputado federal; en nombre propio y de los diputados federales del estado soberano de Tamaulipas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 231 de la Ley Federal de Derechos, al tenor de las siguientes

Consideraciones

La región de Altamira, Tamaulipas, en el sur del Estado, se abastece de agua para uso industrial de la cuenca del Río Tamesí; sin embargo, al ubicarse al final de la cuenca, las aguas reservadas se vierten en el Golfo de México, no siendo aprovechadas o utilizadas de forma alguna pues corren directo y de manera natural hacia el mar.

A pesar de ello, para los efectos de la Ley Federal de Derechos (artículo 231), la Conagua ha determinado que se ubica en la Zona de Disponibilidad 2, por la existencia de la Reserva de 30 por ciento de las aguas establecida en 1999 lo que se ha traducido en un incremento del 300 por ciento a partir del año 2014 en la Tarifa, respecto a la de 2013.

Es importante mencionar que la disponibilidad de agua en el río no ha variado de 2013 a 2014, e incluso a 2015, es decir, el río sigue teniendo la misma agua, por lo que es desproporcionado el incremento que ha tenido el costo del

derecho con fundamento en el cambio de la zona de disponibilidad de dicho recurso.

Este incremento en el “derecho” por la explotación, uso y aprovechamiento del agua, está impactando de manera importante los costos de producción y la competitividad de las industrias asentadas en el Municipio y el Puerto de Altamira, lo que se puede traducir en la pérdida de inversiones y de empleos en la zona.

Esta iniciativa propone establecer que las Reservas de Aguas que se establezcan para garantizar el caudal ecológico de la cuenca, no deben ser consideradas para efectos de la variable Rxy de la fórmula que establece el Artículo 231 de la Ley Federal de Derechos para determinar la zona de disponibilidad y, consecuentemente, el monto del derecho a pagar por el uso, explotación o aprovechamiento de aguas nacionales. Esto en atención a que los volúmenes de agua reservados no se extraen de la cuenca, por lo que no deben ser considerados para calcular la disponibilidad relativa de la cuenca.

Efectivamente, la consecuencia jurídica de la existencia de la Reserva, es que la Comisión Nacional del Agua (Conagua) no puede otorgar concesiones sobre el volumen sobre el que se haya constituido la reserva, es decir, el agua permanece en la cuenca y dichos volúmenes no pueden ser utilizados por el ser humano. Por lo tanto, se trata de una reserva virtual y únicamente debe aplicar para efectos de la administración del recurso, es decir, para el otorgamiento de concesiones.

Los legisladores federales del estado de Tamaulipas, estamos preocupados por esta situación en que se encuentran los Industriales del Sur de nuestro Estado y solicitamos atentamente a todos los legisladores que, dentro del diseño del marco jurídico en materia de la nueva Ley General de Aguas y de las propuestas ciudadanas de académicos, científicos, ambientalistas y expertos, considere, escuche y valore la opinión ampliamente sustentada y apoyada por estos industriales y nosotros sus legisladores.

La nueva iniciativa de Ley General de Aguas pretende definir los conceptos de derecho al acceso, disposición y saneamiento, así como lo suficiente, salubre, aceptable y asequible del agua.

Nosotros los diputados buscaremos establecer en Ley las obligaciones del Estado para dar cumplimiento al derecho humano al agua, así como reconocer ese derecho particu-

larmente a las personas y grupos que han tenido dificultades para ejercerlo.

Es decir, constituir los principios de la política hídrica nacional, para definir la planeación y programación como un instrumento fundamental para la gestión integrada de los recursos hídricos y la seguridad hídrica.

Por ello es que, a través de esta iniciativa, los Legisladores Federales del Estado de Tamaulipas solicitamos se evalúe la posibilidad de que, en las discusiones con las comisiones afines al tema del agua, como la de Agricultura y Sistemas de Riego, Medio Ambiente y Recursos Naturales y Energía, se determine conjuntamente que dentro del cuerpo del Dictamen en construcción se incluya nuestra visión y perspectiva acerca de esta grave situación que acontece a los industriales del sur del Estado de Tamaulipas, perspectiva por demás justa.

Por todo lo anterior ponemos a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se reforma el artículo 231 de la Ley Federal de Derechos

Artículo Único. Se agrega un párrafo quinto y se modifica el párrafo sexto de la fracción primera del artículo 231 de la Ley Federal de Derechos, para quedar como sigue:

Artículo 231. Las zonas de disponibilidad a que se refiere *el artículo 223* de esta Ley, se determinarán conforme a lo siguiente:

I. Tratándose de aguas superficiales la determinación será por cuenca hidrológica aplicando la siguiente fórmula:

$$D_r = C_p + A_r + R + I_m + U_c + R_{xy} + E_x + E_v + ?V$$

Donde:

D_r = Disponibilidad relativa.

C_p = Volumen medio anual de escurrimiento natural.

A_r = Volumen medio anual de escurrimiento desde la cuenca aguas arriba.

R = Volumen anual de retornos.

I_m = Volumen anual de importaciones.

U_c = Volumen anual de extracción de agua superficial.

R_{xy} = Volumen anual actual comprometido aguas abajo.

E_x = Volumen anual de exportaciones.

E_v = Volumen anual de evaporación en embalses.

$?V$ = Volumen anual de variación del almacenamiento en embalses.

El volumen anual de retornos, se determina mediante aforo de las salidas de los volúmenes que se reincorporan a la red de drenaje de una cuenca.

El volumen anual de evaporación en embalses, se determina a partir de la lámina de evaporación medida, aplicada a la superficie libre del agua expuesta, en los embalses naturales o artificiales.

El volumen anual de variación del almacenamiento en embalses, se determina mediante la diferencia del volumen final, menos el volumen inicial ($V_{\text{final}} - V_{\text{inicial}}$), de cada año en particular.

El volumen anual actual comprometido aguas abajo se determina como la parte de los escurrimientos de la cuenca hacia aguas abajo, necesaria para cumplir con los volúmenes asignados y concesionados por la Comisión.

Las variables que integran la fórmula prevista en esta fracción, salvo, E_v (volumen anual de evaporación en embalses), $?V$ (volumen anual de variación del almacenamiento en embalses) y R_{xy} (**volumen comprometido aguas abajo**) se determinarán en términos del método obligatorio previsto en la Norma Oficial Mexicana NOM-011-Conagua-2000 que establece las especificaciones y el método para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales.

En caso de que la Norma Oficial Mexicana señalada en el párrafo anterior se modifique, para efectos de este ar-

título se continuará aplicando la NOM-011-Conagua-2000.

La Comisión Nacional del Agua, publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el segundo mes del ejercicio fiscal de que se trate, como facilidad administrativa, los valores de cada una de las variables que integran la citada fórmula.

El resultado obtenido de la fórmula prevista en esta fracción, se ubicará dentro de los rangos siguientes para determinar la zona de disponibilidad que le corresponda a la cuenca:

Zona de disponibilidad 1: Menor o igual a 1.4

Zona de disponibilidad 2: Mayor a 1.4 y menor o igual a 3.0

Zona de disponibilidad 3: Mayor a 3.0 y menor o igual a 9.0

Zona de disponibilidad 4: Mayor a 9.0

II. Tratándose de aguas subterráneas la determinación será por acuífero aplicando la siguiente fórmula:

$$I_{das} = \frac{D_{ma}}{R - D_{nc}}$$

Donde:

I_{das} = Índice de disponibilidad.

D_{ma} = Disponibilidad media anual de agua subterránea en una unidad hidrogeológica.

R = Recarga total media anual.

D_{nc} = Descarga natural comprometida.

Las variables que integran la fórmula prevista en esta fracción se determinarán en términos del método obligatorio previsto en la Norma Oficial Mexicana NOM-011-Conagua-2000 que establece las especificaciones y el método para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales.

En caso de que la Norma Oficial Mexicana señalada en el párrafo anterior se modifique, para efectos de este artículo se continuará aplicando la NOM-011-Conagua-2000.

La Comisión Nacional del Agua, publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el segundo mes del ejercicio fiscal de que se trate, como facilidad administrativa, los valores de cada una de las variables que integran la citada fórmula.

El resultado obtenido de la fórmula prevista en esta fracción, se ubicará dentro de los rangos siguientes para determinar la zona de disponibilidad que le corresponda al acuífero:

Zona de disponibilidad 1: Menor o igual a -0.1

Zona de disponibilidad 2: Mayor a -0.1 y menor o igual a 0.1

Zona de disponibilidad 3: Mayor a 0.1 y menor o igual a 0.8

Zona de disponibilidad 4: Mayor a 0.8

III. *La Comisión Nacional del Agua* para fines informativos publicará en su página de Internet en el mes de septiembre los valores preliminares calculados a dicho mes de cada una de las variables que integran las fórmulas previstas en las fracciones I y II de este artículo, así como la zona de disponibilidad que correspondería a cada cuenca o acuífero.

Lo previsto en esta fracción es sin menoscabo de lo dispuesto en las fracciones anteriores de este artículo.

Con independencia que los contribuyentes puedan determinar la zona de disponibilidad que corresponda a la cuenca hidrológica o acuífero donde se realiza la extracción, la Comisión Nacional del Agua, como facilidad administrativa, publicará a más tardar el tercer mes del ejercicio fiscal de que se trate, la zona de disponibilidad que corresponda a cada cuenca hidrológica y acuífero del país.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a 13 de diciembre de 2016.— Diputado Miguel Ángel González Salum (rúbrica).»

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco, del Grupo Parlamentario del PRI

De la igualdad de habilidades surge la igualdad de esperanzas en el logro de nuestros fines.

Thomas Hobbes

La suscrita, Laura Nereida Plascencia Pacheco, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La iniciativa que hoy propongo tiene como objetivo el realizar una enmienda constitucional para incorporar la perspectiva de género en el proceso de planeación presupuestal en la administración de la hacienda municipal.

La reforma incluye la modificación del artículo 115 de la constitución para hacer imperativo que el municipio promueva en todas sus dependencias la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorpora-

ción de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados de los programas de la administración pública municipal.

Dicha incorporación de la perspectiva de género deberá incluir todo el proceso o fases en los que se sustenta la elaboración de los presupuestos.

Hasta ahora, en la mayoría de los municipios del país se encuentra ausente una visión y perspectiva de derechos humanos y, particularmente, de género en todo lo relativo a los recursos que ejercen estas demarcaciones, no obstante el contexto generalizado de violencia sistémica, feminicidios y desapariciones forzadas de mujeres, sin que las autoridades municipales se comprometan con recursos en la lucha por la erradicación de este contexto.

Para dimensionar la prevalencia de violencia contra las mujeres en nuestro país existen diferentes instrumentos estadísticos y diferentes instancias que nos indican la gravedad del problema. Así, tenemos que

- En el país ocurren alrededor de 120 mil violaciones al año; es decir, una cada cuatro minutos. Fuente: Secretaría de Salud.¹
- En México, de las violaciones contra mujeres que se cometen al año, 80 por ciento no se denuncia. Del 20 por ciento que sí se denuncia, sólo 20 por ciento termina en sentencia. Por ello sólo 5 por ciento de las violaciones sexuales contra mujeres en este país se castiga.
- En 2014 ocurrieron 2 mil 289 casos de DFPH (defunciones de mujeres con presunción de homicidio) en México. Dicho en otras palabras, en ese año, en el país tuvieron lugar en promedio 6.3 DFPH al día, una tasa de 3.7 de estas muertes por cada 100 mil mujeres. En el año anterior, 2013, las estadísticas señalan la ocurrencia de 2 mil 594 casos de DFPH, lo que se traduce en un promedio de siete DFPH al día y en una tasa de 4.3 por cada 100 mil mujeres. Entre 1985 y 2014 se registró un total de 47 mil 178 DFPH en el país.²
- En México, 2 de cada 3 mujeres señalan haber sufrido violencia, en el que el principal agresor resulta ser su pareja (Endireh 2011 y Gabinete de Comunicación Estratégica, GCE).
- La encuesta de GCE reveló que 50.9 por ciento de los entrevistados señalaron que la violencia que más se da

es la psicológica, con 50.9 por ciento, 32.6 por ciento la física y 12.3 por ciento la sexual.

- 63 de cada 100 mujeres en México, mayores de 15 años, ha padecido distintos tipos de violencia, de acuerdo con la misma **Endireh de 2011**.

- 40 por ciento de las mujeres en México ha vivido al menos un incidente de violencia de cualquier tipo y en cualquier ámbito durante el último año (ONU-Mujeres, con base en la Endireh de 2011).³

- 22.6 por ciento de las mujeres enfrentó violencia en su trabajo. Fuente: ONU-Mujeres.

- 15.5 por ciento fue víctima de violencia comunitaria. Fuente: ONU-Mujeres.

- 3.4 por ciento en el ámbito familiar. Fuente: ONU-Mujeres.

- 1.0 por ciento en la escuela. Fuente: ONU-Mujeres.

- Durante el último año sólo 1 de cada 10 mujeres solicitó Policía ayuda a alguna institución cuando vivió violencia. Fuente: ONU-Mujeres.

- Cuando una mujer decide solicitar ayuda ante una situación de violencia de pareja generalmente acude con una autoridad judicial (68.5 por ciento) y en menor proporción (47.3 por ciento) se acercan a otras instituciones como el Instituto de la Mujer o el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). 2. De las mujeres que acuden a alguna autoridad judicial para pedir ayuda en la mayoría de los casos lo hacen ante los Ministerios Públicos (34.8 por ciento), y si buscan ayuda en una institución no judicial, lo hacen en el DIF (39.1 por ciento). Fuente: ONU-Mujeres.

- En 2011 ocurrieron en promedio 7.1 homicidios cada día en México. Fuente: ONU-Mujeres.

- Las Muertes violentas de mujeres con presunción de homicidio fueron (MVMPH) 1990-2011: 32 mil 474, 1985-2011: 39 mil 227. Fuente: ONU-Mujeres.

- En las defunciones femeninas con presunción de homicidio: 31 por ciento homicidios mujeres ocurrieron en la vivienda, 41 por ciento homicidios mujeres ocurrieron en la vía pública. Fuente: ONU-Mujeres.

- De las mujeres de 15 años o más que han tenido al menos una pareja, 47 por ciento han sido agredidas por la actual o última pareja en algún momento de su vida marital o durante su relación o noviazgo (Conavim con base en la Endireh de 2011).⁴

- En las mujeres casadas o en unión la prevalencia de violencia de pareja es aún más alta, alcanzando a casi la mitad de ellas (49.3 por ciento).

- 37.2 por ciento de las mujeres que han sostenido una relación sin cohabitar con su pareja, fueron víctimas de violencia.

- En noviembre de 2016, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Inegi, dio a conocer datos recientes sobre el contexto violento en que viven las mujeres:⁵

- Entre las mujeres jóvenes de 15 a 29 años, el 10.0 por ciento de las defunciones registradas en 2015 fueron por homicidio, lo que representa en este grupo de edad la primera causa de muerte.

- En promedio se estima que durante los últimos 3 años (2013 a 2015), fueron asesinadas 7 mujeres diariamente en el país, mientras que entre 2001-2006 era de 3.5.

- El estado de México es la entidad donde ocurrió el mayor número de homicidios de mujeres. En 2015 se registraron 406 casos y representan el 17 por ciento de los homicidios a escala nacional.

- De 1990 a 2015, los suicidios de mujeres aumentaron 4.6 veces; el mayor aumento se observa entre 2006-2012.

- En 2015 fallecieron por diversas causas 291 mil 637 mujeres y niñas, y el 1.0 por ciento del total de las defunciones registradas se debieron a agresiones intencionales, es decir la causa del deceso fue por homicidio.

- Esta situación es aún mayor entre las mujeres jóvenes de 15 a 29 años, ya que 10.0 por ciento de las defunciones de este grupo fue por homicidio, lo que representa en estos grupos de edad la primera causa de muerte.

- Durante de 2014 se registraron 2 mil 408 defunciones de mujeres a causa de agresiones intencionales y, para 2015, se registraron 2 mil 383, lo que representa alrede-

dor de 12.0 por ciento del total de los homicidio registrados para esos años: 20 mil 10 en 2014 y 20 mil 525 en 2015.

- De 1990 a 2015 se registró el fallecimiento de 404 mil 15 personas a causa de agresiones intencionales y de ellas, 43 mil 712 eran mujeres. En el periodo comprendido de 2007 a 2015 se observa un incremento significativo en los homicidios totales. En estos nueve años se concentra 46 por ciento de los homicidios ocurridos en estos 26 años, mientras que el restante 56 por ciento ocurrió a lo largo de 17 años, lo que indica que durante los últimos años ha habido un aumento acelerado de homicidios.
- Un dato relevador de ello lo es también el hecho de que a lo largo de esos 26 años (1990-2015), se han registrado mil 232 casos donde no ha sido posible identificar el sexo de la persona asesinada y 73.8 por ciento de ellos corresponde precisamente a casos de defunciones registradas entre 2007 y 2015.
- En estos últimos 26 años, se registraron 43 mil 712 homicidios de mujeres, 28.2 por ciento de ellos durante el sexenio 2007-2012, mientras que en los últimos tres años (de 2013 a 2015), ya han ocurrido 7 mil 439 asesinatos de mujeres, cifra semejante a la registrada durante el sexenio 2001-2006.
- De los homicidios de mujeres ocurridos de 1990 a 2015, cerca de la mitad de ellos (45.2 por ciento) acontecieron en los últimos nueve años, entre 2007 y 2015.
- Los homicidios contra mujeres registrados en el último trienio (2013-2015) representan el 60.4 por ciento de aquellos del sexenio 2007-2012, lo que indica que de seguir esta tendencia rebasarán el máximo histórico registrado.

Lo más grave es que no obstante estos datos, el poco esfuerzo que se ha hecho en la mayoría de los municipios del país ha sido más que evidente, incluso con desconocimiento de la legislación de la materia.

Datos del Fondo de Naciones Unidas para la Mujer en la región de México, Centroamérica y el Caribe,⁶ señalan que en México hay estados donde predomina la violencia psicológica y en otros la física, pero el común denominador es que en el ámbito rural el maltrato sexual prevalece en las comunidades indígenas, donde aún tienen lugar un alto nú-

mero de violaciones contra menores de edad y, por ende, de embarazos indeseados.

El mismo estudio revela que la violencia que se ejerce contra las mujeres en el país debe ser considerada un problema de salud pública, toda vez que en promedio **5 de cada 10 mujeres son** afectadas por este flagelo.

Contrariamente a lo que se piensa, las mujeres separadas o divorciadas son el sector “más violentado”, debido a que sus ex parejas mantienen sus niveles de presión e inclusive la aumentan.

En dichos estudios se destaca que las mexicanas que presentan denuncias por violencia “están en alto riesgo” y deberían ser protegidas por las autoridades, ya que meses después se les llega a encontrar muertas porque no se tomaron medidas en torno a su integridad, y éste es un tema urgente que debemos de resolver mediante de la corresponsabilidad de la autoridad municipal, porque es ahí, en su territorio donde se cometen estos crímenes.

No obstante que las administraciones municipales han emprendido esfuerzos muy importantes en la erradicación de la violencia, desde diferentes programas y dependencias, sin embargo las acciones gubernamentales no se dejan sentir en la población y principalmente en las mujeres, las cuales siguen siendo discriminadas en la mayoría de estos procesos locales, y sobre todo en la asignación de los recursos, tarea aún pendiente en la mayoría de los gobiernos municipales.

En cuanto a la discriminación por cuestiones de género, esta se ha definido como aquella que establece estereotipos y roles determinados de acuerdo al sexo, los cuales han generado la exclusión de las mujeres del acceso a bienes, recursos y oportunidades; contribuyendo así a la reproducción del dominio patriarcal y a desvalorizar, denigrar y amedrentar a las mujeres.

Este tipo de discriminación es consecuencia directa de las relaciones de poder que históricamente se han establecido de manera desigual entre la mujer y el hombre, y que han conducido a la dominación de éste, impidiéndoles así en muchas ocasiones, de manera grave y dolosa, el goce de derechos y libertades en igualdad de condiciones.

La desigualdad y discriminación en razón del sexo es producto de una construcción social que atribuye a la diferencia sexual valores y características que determinan las po-

sibilidades del ser y hacer en el mundo, pero que en realidad no están determinadas por la biología.

Esta construcción social, que hemos hecho del género, nos lleva a atribuir a las mujeres características como la bondad, la sumisión, la entrega y la disposición, las cuales las han situado, principalmente, como especialistas en el cuidado y atención de los otros.

Durante muchos años, incluso, fue ésta la única tarea que las mujeres tenían permitido realizar; y es que además, se le atribuían a los hombres las características del poder, la fuerza, el raciocinio y la lógica, convirtiéndolos por tanto en los que podían tomar las decisiones y realizar el trabajo extradoméstico.

Además de excluir la participación de las mujeres en determinadas tareas y coartar su libertad personal, el sistema de género las colocaba en una situación de desventaja y desvalorización, ya que está basado en un sistema de jerarquías sociales que otorga mayor valor a las actividades, rasgos y atributos masculinos, y que, por lo tanto, desvaloriza los considerados femeninos.

Aunque sin duda hemos avanzado en cuanto a la defensa y respeto de los derechos humanos y a la eliminación de la discriminación por género, ésta sigue siendo una realidad en nuestra sociedad, sobretodo en ciertos ámbitos, como son la participación económica y política.

A partir del reconocimiento de este contexto y de la denuncia establecida por diferentes grupos de defensa de Derechos Humanos, es que diversos organismos y tratados internacionales han pugnado por eliminar la discriminación de género; entre ellos destaca, en 1975 el Año Internacional de la Mujer, establecido por la ONU, que comprometió a los países a formular programas y políticas públicas con objeto de disminuir la discriminación y avanzar hacia la igualdad entre mujeres y hombres, así como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1979, y en la cual se proclama el principio de igualdad entre mujeres y hombres; y que específicamente, en su artículo 2, estipula que los países miembros se comprometen a asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de este principio.

A escala federal, a partir de 1974 se establece en nuestra Constitución la igualdad jurídica entre mujeres y hombres,

principio que debiera impedir cualquier tipo de discriminación en cuanto a derechos y obligaciones de acuerdo al sexo, en este caso en el presupuesto. Posteriormente, buscando hacer aplicable y efectivo este principio constitucional, se aprueba en 2006 la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y que tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.

La presente iniciativa, busca precisamente esto, al garantizar la aplicación práctica y efectiva del derecho de igualdad, a través de la implementación de mecanismos y medidas que incidan en políticas públicas que tengan por objeto eliminar la desigualdad y discriminación.

Por ello hacemos especial hincapié en el derecho a la igualdad de trato y oportunidades respecto a la vida económica, la participación y representación sociopolítica, los derechos sociales y la vida civil, ya que las leyes que se han promulgado pretenden potenciar la participación equilibrada, autónoma y no jerarquizada, que respete sin restricciones por sexo, el desarrollo de potencialidades de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida.

Actualmente se ha convertido en prioridad para el Estado el trabajar por la eliminación de la desigualdad y discriminación existente por razones de género, ya que estos son elementos considerados como básicos para lograr el respeto de los derechos humanos de mujeres y hombres, así como para alcanzar el desarrollo y crecimiento con equidad y justicia social.

La presente propuesta busca que el ejercicio del gasto sea armónico con los programas y normas que buscan revertir la violencia contra las mujeres y la consolidación de la igualdad entre mujeres y hombres en la sociedad. Partimos de la idea de que la presente propuesta constituye una idea dirigida exclusivamente al ámbito municipal, no obstante que hay que reconocer que dicha visión no se encuentra del todo ausente en los planes y programas de los gobiernos municipales ya que, incluso, los presupuestos de los Institutos Municipales de las Mujeres pretenden incidir en el mismo sentido con un presupuesto anual considerable, sin embargo el ejercicio planteado en este tema reviste vital importancia en cuanto es un enfoque más amplio y en todo caso lo que se pretende es ampliar las acciones y propuestas para llegar a una cobertura en cada dependencia, dirección, y, en general, en todas las áreas de los gobiernos municipales, mediante un enfoque transversal.

En este sentido también cobra relevancia las disposiciones legales que establecen el imperativo de la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos de las entidades públicas, de las cuales se pueden señalar las siguientes:

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece al respecto:

La federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, ratificados por el Estado mexicano (artículo 2 de la ley).⁷

En el mismo sentido define lo que debe entenderse por *perspectiva de género*:

Perspectiva de género: Es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones (artículo 6 de la ley).⁸

La Ley General para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres establece de forma similar la obligación de los estados y municipios en el sentido de la presupuestación de los recursos, así como la **Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres y la Convención de Belém do Pará, las cuales se pronuncia en los mismos términos y son de observancia obligatoria para el Estado mexicano.**

En cuanto a la aplicación de las normas mencionadas, en la práctica los operadores de los presupuestos municipales aluden la autonomía que goza el municipio para determinar libremente sus ingresos y sus gastos, sin más limitaciones que lo establecido en el artículo 115 de la constitución, por lo que dan un valor secundario a lo dispuesto por tales dispositivos legales, razón y fundamento de la presente iniciativa. Amén de que dichos ejercicios, donde se encuentra

ausente la visión de género en los presupuestos, pareciera ser la regla en la mayoría de los municipios del país.

Ahora bien, en el país está en vigor el **Programa Nacional por una Vida Libre de Violencia**, parte integral del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres.

Dicho programa se centra en el círculo de violencia en la familia y descansa en la articulación de acciones desarrolladas por las instituciones públicas, los estados y municipios, las Instancias Estatales y Municipales de la Mujer. Teóricamente las acciones de dicho Programa se desarrollan a través de una mesa institucional para coordinar las acciones de prevención y atención de la violencia familiar y hacia las mujeres, como un mecanismo para unificar criterios, estrategias y acciones de gobierno federal con la participación de la sociedad civil y el liderazgo del Instituto Nacional de las Mujeres.

No obstante que a escala federal se están realizando loables esfuerzos, en algunos estados y municipios, esta coordinación está ausente o bien es inconsistente, lo que dificulta la obtención de resultados más duraderos y la planeación de acciones de corto y mediano plazo entre las instancias implicadas.

El enfoque con que se aborda la violencia de género la circunscribe a lo que acontece al interior del ámbito familiar, cuando existen visiones más comprensivas del problema y por tanto del tipo de acciones que deben ser emprendidas.

Las problemáticas que forman la violencia de género están presentes a lo largo y ancho de toda la estructura social, por lo tanto, en diversos escenarios sociales, por lo que no puede confinarse al dominio de lo privado, a lo que alude cuando hablamos de violencia intrafamiliar, término que aún predomina en los espacios institucionales.

Por tanto, se requiere generar una política municipal que tenga no sólo una mirada multidisciplinar que ponga en el centro una visión holística del problema de violencia de género, como expresiones de relaciones de poder múltiples que se ubican en diferentes espacios sociales tanto íntimos, privados y públicos que tienen efectos y consecuencias en las maneras en que vivimos nuestra cotidianeidad.

El presupuesto público con enfoque de género es una herramienta analítica y práctica para lograr la igualdad entre mujeres y hombres, en la que se incorporan las necesida-

des, derechos, obligaciones e intereses diferenciados de mujeres y hombres en el diseño de la política de ingresos y egresos públicos.

Los presupuestos que no consideran estas diferencias fueron denominados como presupuestos ciegos al género, sin embargo, al aparecer la teoría de género que explica las diferencias y semejanzas entre mujeres y hombres, fue que se hizo evidente tanto las desigualdades prevalecientes entre ambas como las desventajas en que se encuentran las primeras en todos los ámbitos de la vida, la que se justificaba por la división de trabajo y el valor que se asigna a éste, según se desarrolle en la esfera pública o privada de la sociedad.

Así, la perspectiva de género muestra cómo la visión androcéntrica del mundo produce desigualdad, en especial para las mujeres. También describe como la división sexual del trabajo, originado en las diferencias fisiológicas entre mujeres y hombres, basada sobre todo en la procreación de los hijos e hijas, genera una desvalorización diferenciada del trabajo productivo y reproductivo de una sociedad, siendo el primero remunerado, en tanto que el segundo —el que desarrollan las mujeres—, no es considerado para ser un trabajo remunerado.

Además, la perspectiva de género hace evidente la existencia de estas desigualdades, que interactúan impidiendo el acceso igualitario a las oportunidades políticas, culturales y laborales. La desigualdad es el trato discriminatorio de un individuo hacia otro por su posición social, económica, religiosa, sexo o grupo étnico.

Lo contrario a una perspectiva de género en las políticas públicas y presupuestos públicos que contemplen a las mujeres, provoca que éstas se enfoquen a un contexto de proteccionismo legal, asentado en las funciones reproductivas de las mujeres, pero sin apoyos reales al proceso de crianza —ausencia de guarderías, falta de servicios colectivos—, que obstaculizan su desarrollo pleno como personas por el tiempo que destinan al cuidado de la unidad doméstica.

Por esta condición social —discriminatoria, sexista e in-cua—, las políticas públicas y el presupuesto público deben mirar a las mujeres, sin omitir sus necesidades e intereses diferenciados en la prestación de servicios públicos y asignación de programas sociales que favorezcan el desarrollo en igualdad para hombres y mujeres, de esta forma, se reducen los programas tradicionales que mantienen en condición de subordinación a las mujeres.

En 1995, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo midió la aportación del trabajo no remunerado a nivel mundial, como resultado de ello se comprobó que ésta equivale a **70 por ciento** del valor del producto interno bruto, más de 80 por ciento de ese trabajo es desarrollado por las mujeres.

Al identificar las desigualdades o brechas de género entre mujeres y hombres, se puede conocer la posición que cada sexo tiene dentro de una sociedad, a partir de lo que sus gobiernos le proporcionan. Si las autoridades no resuelven esta situación, seguirán contribuyendo —contra toda normatividad internacional, nacional y estatal—, a la desigualdad, la discriminación y la invisibilización de las mujeres, a pesar de que existen pruebas claras de que la potenciación de las mujeres y la igualdad de género impulsan la reducción de la pobreza, fomentan la seguridad alimentaria y reducen la muerte materna, entre muchos otros aspectos.

Frente a ello, en los últimos 10 años, gran parte de los países latinoamericanos han incrementado su gasto social, pero los resultados no han sido suficientes por lo que es preciso redoblar esfuerzos. Se requiere que los recursos públicos destinados a la erradicación de las desigualdades de género e ingreso, sean gastos irreductibles que formen parte de los gastos inamovibles hasta que se logren los objetivos.

Cuando se busca la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, es preciso recurrir a la **transversalización de la perspectiva de género**,⁹ es decir, a la integración de la perspectiva de género en las todas las políticas públicas. Se requiere que todas las políticas contribuyan a cerrar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, no sólo las políticas que cuentan con población femenina atendida, sino todas las políticas.

Se necesita hacer oficial y explícito el compromiso con la erradicación de las desigualdades; siendo este último un proceso de largo plazo que requiere contar con una ruta claramente definida, con metas establecidas, procesos cuidados y sobre todo la definición de cómo se va a lograr que dicho proceso sea progresivo e irreversible.

Las desigualdades de género son tema de estudio y valoración, para ello, se han diseñado indicadores que midan la desigualdad que existe entre los géneros.

Las brechas de género son “una medida estadística que muestra la distancia entre mujeres y hombres respecto a un

mismo indicador. Se utilizan para reflejar la distancia existente entre los sexos respecto a las oportunidades de acceso y control de los recursos económicos, sociales, culturales y políticos.

Los procesos de desarrollo de una población y avance democrático del municipio se pueden medir en base a la participación de las mujeres en el desarrollo y el alcance de las mujeres en el propio proceso. Desde la perspectiva de género se ha propuesto dar un giro al desarrollo y convertirlo en un conjunto de procesos de justicia y reordenamiento social que también beneficie a las mujeres.

La incorporación de la perspectiva de género en los procesos de planeación, constituye una forma de trabajo que deriva en propuestas más eficientes y con mayores posibilidades en igualdad de condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres para la construcción de sociedades equitativas.

La planeación con perspectiva de género es una forma de actuar para transformar una realidad que es desfavorable para las mujeres.

Por último, deseo señalar que la transversalización de la perspectiva de género contribuye a lograr la igualdad entre los hombres y las mujeres y al empoderamiento de las mujeres, condición fundamental para enfrentar “la compleja red de discriminación y desventajas” que padecen las mujeres.

Los gobiernos que no tienen perspectiva de género han sido catalogados como gobiernos ineficientes, así lo han advertido diversos organismos internacionales, motivo por el cual consideramos de trascendental importancia la inclusión de dicha propuesta como requisito indispensable para que, en un primer ejercicio, coadyuemos en la tarea de mejorar las condiciones de miles de mujeres que claman por respuestas inmediatas que pongan un alto a la falta de una política de Estado que las *invisibiliza*.

Por otro lado, es importante señalar lo dispuesto en la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**,¹⁰ cuyo artículo 1o. establece la obligación gubernamental de atender a ciertos criterios en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, manteniendo intocado el aspecto municipal por lo hace a los recursos propios con que cuenta el municipio y que en

la especie afecta todo el proceso de planeación y presupuestación de los gobiernos municipales, al dejar de lado la incorporación de la perspectiva de género en todas las fases.

En el mismo sentido debe entenderse el análisis sobre la Ley de Planeación, que si bien incorpora la visión de género en estos procesos, en el caso municipal resulta inaplicable dada su competencia y ámbito de atención.

La presente iniciativa plantea es entonces que el gobierno municipal y su ayuntamiento, como entidad gubernamental dotada de autonomía en cuanto al manejo de su hacienda, incorpore la visión de género en todo el proceso de planeación presupuestal, llámese Ley de Ingresos o Presupuesto de Egresos.

Precisamente en el ámbito local, las políticas públicas a favor de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y el combate a la violencia contra las mujeres, necesitan de un fuerte impulso que genere mejores prácticas.

Si bien puede discutirse sobre la legislación ya existente, lo cierto es que hasta ahora el trabajo en esta materia ha sido nulo o casi nulo, por lo que considero que de aprobarse dicha reforma ésta contribuiría a cambiar los patrones culturales en los que también se basan los procesos de planeación. Sin dejar de tomar en cuenta que cualquier norma que plantee una obligación para los municipios en esta materia se encontraría afectada de inconstitucionalidad -tan recurrida por los municipios- por no ser una disposición prevista en la Constitución, lo que provoca, en los hechos, que la mayoría de las autoridades municipales que se encargan de la elaboración de los presupuestos, argumenten está disposición para no planear los presupuestos con perspectiva de género.

Amén de que es urgente para las mujeres el que podamos incorporar la perspectiva de género al trabajo institucional de los municipios.

En síntesis: la iniciativa plantea la institucionalización de la perspectiva de género en los presupuestos públicos de carácter municipal.

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

Decreto por el que se adiciona un párrafo al inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **adiciona** un párrafo al inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. (...)

I. a III. (...)

IV. (...)

a) (...)

b) (...)

c) (...)

(...)

(...)

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Además de lo establecido en los dos párrafos anteriores, los ayuntamientos deberán prever que, en las leyes de ingresos y presupuestos de egresos de los municipios, se promueva la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados de los programas de la administración pública municipal, de conformidad con las leyes de la materia.

V. a X. (...)

Transitorios

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

Segundo. Las legislaturas de los estados contarán con seis meses, a partir de la publicación del presente decreto, para adecuar sus leyes locales.

Tercero. Los recursos asignados para cada ejercicio presupuestal serán irreductibles.

Notas:

1 La información puede consultarse en <http://www.excelsior.com.mx/2011/12/25/nacional/797160>

2 *La violencia feminicida en México, aproximaciones, cambios y tendencias, 1985-2014.* ONU-Mujeres/Inmujeres.

3 Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/13_PromocionCapacitacion/13.3/G.pdf

4 http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/114/2/images/PIPASEVM_DOE_2014-2018.pdf

5 Los datos están disponibles en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/violencia2016_0.pdf

6 Consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/24/index.php?section=sociedad&article=045n2soc>

7 Disponible en www.diputados.gob.mx

8 *Ibidem.*

9 Como ha definido ONU-Mujeres.

10 Consultado en www.diputados.gob.mx el 12 de febrero de 2013.

Referencias

La violencia feminicida en México, aproximaciones, cambios y tendencias, 1985-2014. ONU-Mujeres/Inmujeres.

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/13_PromocionCapacitacion/13.3/G.pdf

http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/114/2/images/PIPASEVM_DOE_2014-2018.pdf

<http://www.jornada.unam.mx/2007/10/24/index.php?section=sociedad&article=045n2soc>

www.diputados.gob.mx

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2016.— Diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco (rúbrica).»

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

CREA EL RECONOCIMIENTO “HERMILA GALINDO ACOSTA” Y REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

«Iniciativa de decreto, por el que se crea el reconocimiento Hermila Galindo Acosta, y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados, suscrita por integrantes de diversos grupos parlamentarios

Las suscritas, Laura Nereida Plascencia Pacheco, Sofía del Sagrario de León Maza, Carolina Monroy del Mazo, Erika Araceli Rodríguez Hernández, Carmen Salinas Lozano, Lucely del Perpetuo Socorro Alpízar Carrillo, Erika Lorena Arroyo Bello, Ana María Boone Godoy, María Verónica Muñoz Parra, Flor Estela Rentería Medina, María Soledad Sandoval Martínez, Guadalupe González Suástegui, Karen Orney Ramírez Peralta, Sasil Dora Luz de León Villard, María Candelaria Ochoa Ávalos, Angélica Reyes Ávila, Hortensia Aragón Castillo, Gretel Culin Jaime, David Gerson García Calderón, Patricia García, Genoveva Huerta Villegas, Irma Rebeca López López, Karina Padilla Ávila y Concepción Villa González, diputadas federales de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 1o. y 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea el Reconocimiento “Hermila Galindo Acosta” y se reforman las fracciones III y IV, adicionando una fracción V al numeral 1 del artículo

38 y se adiciona el artículo 38 Bis, ambos del Reglamento de la Cámara de Diputados, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

En nuestro país existe poco reconocimiento social a las mujeres que han destacado en algunas actividades humanas, lo cual es de larga data.

Las mujeres han sido invisibilizadas históricamente en la mayoría de los procesos sociales que le ha tocado vivir a esta gran nación.

Contrario a lo que se piensa, las mujeres no han sido espectadoras pasivas de los grandes cambios sociales y políticos de nuestra tierra. Mucho más que eso, en las luchas de la Independencia de México y de la Revolución Mexicana, las mujeres rompieron con los estereotipos impuestos por la clase dominante y participaron de manera activa, combinando su papel de madre, esposa e hijas.

Así, en ese proceso histórico-político, tenemos el caso de Doña Josefa Ortiz Girón, conocida como Josefa Ortiz de Domínguez, la *Corregidora de Querétaro*, que con su valentía, osadía e inteligencia contribuyó a la causa independentista de manera determinante, y con sus famosos “*Taconazos*” alertó a los insurgentes como Hidalgo, Allende y Aldama, que la causa había sido descubierta, por lo que se adelantó el inicio de la lucha.

Doña Josefa al ser aprendida por orden del Virrey Feliz María Calleja, exclamo: “Tanto soldado para custodiar a una pobre mujer, pero yo con mi sangre les formare un patrimonio a mis hijos”.¹

Quien diría que en los años 50’s del siglo pasado fue la “Corregidora” la inspiración de muchas mujeres que solicitaron vehementemente la obtención del voto femenino en nuestro país.

Siguiendo en la misma ruta de la Independencia, otra mujer que figuró de forma destacada en este proceso fue Doña Leona Vicario, quien formó un grupo de rebeldes allá por Tacuba, en la ciudad de México, y donó parte de su fortuna para la causa insurgente, además de que colaboró de forma destacada en la impresión del periódico “*El Ilustrador Nacional*”, que postulaba las proclamas en contra de la corona española.

En el periodo de la Revolución Mexicana, muchas mujeres participaron de manera activa, incluso en los frentes de batalla tomando las armas, otras en su papel de activistas desde una posición de ideólogas de la revolución.

En este proceso encontramos el caso de Carmen Serdán, quien conformó un grupo de rebeldes que al ser descubiertos se atrincheraron en su casa, donde ella resultó herida y después capturada. A su salida continuó la lucha desde la junta revolucionaria.

Otra mujer que dejó huella en las crónicas oficiales no descritas fue Dolores Jiménez y Muro, quien fundó el Partido Liberal Mexicano y el Partido Femenil Antireeleccionista. Dolores Jiménez fue quien le dio forma el Plan de Tacubaya y después al Plan de la Sierra de Guerrero, mismo que serviría de antecedente del Plan de Ayala, el cual fue llamado por el historiador de la Revolución mexicana, Jhohn Womack: “*la sagrada escritura de los zapatistas*”.²

En esta misma etapa merecen especial mención el caso de Hermila Galindo Acosta y de Elvia Carrillo Puerto, principales promotoras del reconocimiento del derecho al sufragio femenino en México. Para el caso particular de la presente iniciativa me referiré de manera especial a Hermila Galindo, por ser esta una luchadora excepcional poco reconocida en nuestro país.

Hermila nació en Lerdo, Durango, el 29 de mayo de 1886. Fue participante destacada en el Primer Congreso feminista de México, realizado en Mérida; Yucatán, en 1916. Destacó con su *ponencia* “*La Mujer del Porvenir*”, la cual encendió y provocó grandes debates, quizá uno de los más importantes.

Hermila, de pensamiento visionario, afirmaba que la igualdad política debía extenderse a la educación, al trabajo y al reconocimiento de sus derechos sexuales.

Además de sus actividades políticas, Hermila fundó el diario feminista *La Mujer Moderna*, medio que promovía el posicionamiento y desarrollo de las mujeres en un contexto de justicia.

A través de esta publicación defendió la educación laica, exigió educación sexual y el derecho de las mujeres a ejercer libremente su sexualidad, sosteniendo que las mujeres, al igual que los hombres, tienen los mismos deseos sexuales, tesis que le acarreó fuertes críticas de sectores feministas conservadores.

En el ámbito político, Hermila trabajó como secretaria para el régimen maderista, luchó contra el gobierno del usurpador Victoriano Huerta y participó de forma activa en el proceso revolucionario para restablecer los postulados de la Constitución.

Su labor como activista política le permitió organizar varios clubes revolucionarios en Veracruz, Tabasco, Campeche y Yucatán.

Antes y durante los debates al constituyente de 1917, Hermila Galindo, exigió la ciudadanía de las mujeres, la cual consistía en la posibilidad de que participaran activamente en los asuntos públicos del país y en la necesidad de que fueran reconocidos sus derechos político electorales.

Antes, ya se había incorporado al movimiento constitucionalista, en 1914, convirtiéndose en la secretaria particular de Venustiano Carranza.

En 1917, Hermila decidió postularse como candidata a diputada por el 5° distrito electoral de la Ciudad de México, suceso histórico en nuestro país, que convirtió a Galindo en la **primera mujer que contendió por un cargo de elección electoral**.

La participación política que ella encabezó fue ejemplo seguido por otras mujeres del país, en los años 1920 y 1930.

Hermila fue pues una mujer que como muchas se adelantaron con sus ideas y trabajo político a muchas de su época y marcaron, sin duda alguna, de forma indeleble la historia de este gran país.

Como se ha podido observar, la participación de las mujeres en los acontecimientos sociales y políticos de nuestro país ha sido más que destacada, aun y cuando esto significó desafiar los roles tradicionales que se les imponían durante el siglo XIX y XX, actividades determinadas en función del género.

Insisto en que la desvalorización de las mujeres para situarlas en el contexto específico de los procesos sociales, se debe a una cultura que ha situado a hombres y mujeres en esferas separadas.

De ahí que todas las áreas de la actividad humana han sido trastocadas por esta idea de superioridad masculina que invisibilizaba a las mujeres. Esto se ha dado incluso en lugares como la academia, donde pareciera que por ser un es-

cenario donde fluye el conocimiento científico no podría darse tal discriminación. Lo cierto es que si ocurre. Pareciera que el papel de las mujeres en la ciencia es marginal, sin embargo no es así, lo que ha ocurrido es que ha sido poco recogido por la historia.

Las mujeres han encontrado dificultades para acceder a la academia y a la ciencia debido a la histórica división sexual del trabajo y la separación que el patriarcado ha hecho de las actividades: en públicas y privadas, dejándolas confinadas a la esfera doméstica. No obstante debemos reconocer que esto se ha ido modificando de forma paulatina.

Es por este breve análisis que sitúa a las mujeres en su justa dimensión histórica y ante la falta de reconocimiento de la que comprobadamente han sido objeto, que lo que anima la presente propuesta es reconocer a todas aquellas mujeres, que al igual que Hermila Galindo, han luchado por que éstas puedan desarrollar sus capacidades en todos los ámbitos, incluido el político, por ser este un espacio tradicionalmente masculinizado.

La idea de reconocer a las mujeres no es nueva en el Congreso General. En 2013 el Senado de la República instituyó el reconocimiento “Elvia Carrillo Puerto”, que se entrega a las mujeres en el marco del día 08 de marzo, Día Internacional de las Mujeres”, como una forma de rendir un homenaje a Elvia y de reconocer a las mujeres que han destacado en la lucha social, política y cultural de nuestro país.

De esta forma es que considero necesario que también esta Cámara, de Diputadas y Diputados, otorgue un reconocimiento a las mujeres destacadas y a las organizaciones de la sociedad civil que se hayan destacado en actividades a favor de las mujeres, a través de la docencia e investigación, la función pública, el arte y la cultura, la salud, la equidad e igualdad, y la participación ciudadana, precisamente bajo el nombre de “Hermila Galindo Acosta”.

Hermila y Elvia son las precursoras y principales exponentes de una lucha que consiguió que, el 17 de octubre de 1953, el presidente Adolfo Ruiz Cortines publicara, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma por medio de la cual se aprobó el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en elecciones federales, de ahí que la propuesta versa sobre la entrega de un reconocimiento, el mismo día 17 de octubre, como una forma de rendir un homenaje a Hermila Galindo, la cual hasta hace poco había sido marginada por la historia, pero también a las mujeres que actual-

mente luchan y que puedan ser homenajeadas por este concepto.

Hay que mencionar que en México los primeros esfuerzos y luchas para lograr el voto de las mujeres se remontan a 1923 en Yucatán, sin embargo hubo peticiones desde 1916. En Yucatán se reconoció el voto tanto municipal como estatal en 1923, con tres mujeres electas para diputadas al congreso estatal: Elvia Carrillo Puerto, Raquel Dzib y Beatriz Peniche de Ponce; además de que Rosa Torre fue electa para regidora en el ayuntamiento de Mérida.

Después en San Luis Potosí, las mujeres obtuvieron el derecho a participar en las elecciones municipales en 1924 y en las estatales en 1925 pero este derecho se perdió al año siguiente. En Chiapas, se reconoció el derecho a votar a las mujeres en 1925.

En 1937, el General Lázaro Cárdenas envió una iniciativa de reforma al artículo 34 de la Constitución, que permitiría votar a las mujeres. La iniciativa fue aprobada por ambas cámaras y por las legislaturas de los estados, sólo faltaba el cómputo y la declaratoria para su vigencia.

Uno de los primeros países del mundo en el mundo que otorgó igualdad a las mujeres fue Australia en 1912, pero sólo a las mujeres blancas, ya que las mujeres y los hombres aborígenes no pudieron votar hasta 1962. Lo mismo ocurrió en Canadá en donde las mujeres descendientes de ingleses pudieron votar en 1917 mientras que los nativos, hombres y mujeres, lo pudieron hacer en 1960. Estados Unidos lo concedió en 1920 y Suiza en 1971. El último país del mundo en aceptar el voto femenino fue Arabia Saudita en 2011 aunque las mujeres no podían ejercer el derecho hasta el 2015.

Así pues, la idea también surge como una forma de reconocer a todas aquellas mujeres que en este tiempo emprenden grandes luchas por lograr la protección y respeto de los derechos de las mujeres.

No es menos relevante destacar que la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), establece que:

Artículo 3

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carác-

ter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Artículo 5

Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para:

a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;³

De ahí que la presente iniciativa también pretende tomar medidas para reconocer a las mujeres en las esferas política, social y cultural, y modificar los patrones que se basan en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos, mismos que aún persisten en nuestra sociedad mexicana, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 1° de la Constitución Federal, la cual dispone que:

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...⁴

En este sentido es que la CEDAW es un documento de observancia obligatoria para nuestro país lo que evidente-

mente le da contenido y fundamento a la presente propuesta.

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

Decreto por el que se crea el reconocimiento “Hermila Galindo Acosta” y se reforman las fracciones III y IV, adicionando una fracción V al numeral 1 del artículo 38, y se adiciona el artículo 38 Bis, ambos del Reglamento de la Cámara de Diputados

Artículo Primero. Se crea el reconocimiento “Hermila Galindo Acosta” el cual se otorga, por la Cámara de Diputadas y Diputados, en el marco de la conmemoración del día 17 de octubre, “Día del Reconocimiento del Derecho al Sufragio Universal de las Mujeres en México”, para quedar como sigue:

Proyecto de Decreto

ARTÍCULO PRIMERO. Se crea el reconocimiento “Hermila Galindo Acosta” que se entregará en el marco de la conmemoración del día 17 de Octubre, Día del Reconocimiento del derecho al Sufragio Universal de las Mujeres en México, para reconocer a las mujeres y organizaciones que se hayan destacado en la realización de actividades a favor del género, a través de la docencia e investigación, la función pública, el arte y la cultura, la salud, la equidad e igualdad, la participación ciudadana o cualquier otra que amerite tal reconocimiento.

Artículo Segundo. El reconocimiento “Hermila Galindo Acosta” constará, cada uno, de un Diploma o pergamino y de un Busto en Bronce de 18 cm., de alto y ancho a proporción, con una base de madera o de metal y placa grabada del mismo material, en color dorado. La placa grabada enunciará la siguiente leyenda: “La Cámara de Diputadas y Diputados, en el Marco del Día 17 de Octubre, Día del Reconocimiento del derecho al Sufragio Universal de las Mujeres en México, le otorga el reconocimiento “Hermila Galindo Acosta” en honor a su destacada labor a favor de los Derechos de las Mujeres y de la Igualdad de Género”.

Artículo Tercero. El reconocimiento será otorgado, en ceremonia solemne en la Cámara de Diputados, en el mes de octubre de cada año, en el marco del día 17 de Octubre, Día del Reconocimiento del derecho al Sufragio Universal de las Mujeres en México.

Artículo Cuarto. Para la entrega de este reconocimiento se propondrá una lista de 10 mujeres u organizaciones de la sociedad civil, de la siguiente manera:

I. Tres organizaciones o mujeres propuestas por los Organismos Públicos dedicados a la promoción, defensa, ejercicio, protección e investigación de los derechos de las mujeres y de la igualdad de género.

II. Tres mujeres u organizaciones propuestas por la Cámara de Senadoras y Senadores, de conformidad con la Convocatoria.

III. Cuatro mujeres propuestas por las Organizaciones de la Sociedad Civil dedicadas a la promoción, defensa, ejercicio, protección e investigación de los derechos humanos de las mujeres.

Artículo Quinto. Las propuestas para el reconocimiento contendrán al menos lo siguiente:

a) Nombre de la mujer u organización propuesta al reconocimiento.

b) Una descripción detallada de sus trabajos y aportes en el reconocimiento, promoción, defensa, ejercicio, protección e investigación de los derechos humanos de las mujeres, en todos los ámbitos o cuya finalidad sea el empoderamiento de las mujeres o la igualdad de género.

c) La argumentación por la cual la aspirante deba ser elegida para el reconocimiento “Hermila Galindo Acosta”.

Artículo Sexto. La lista de las propuestas deberá ser entregada a la Comisión de Igualdad de Género en el plazo establecido en la convocatoria correspondiente, para su debido análisis, discusión y aprobación.

Artículo Séptimo. El dictamen de aprobación emitido por la Comisión de Igualdad de Género, será inscrito y agendado en sesión de pleno de la H. Cámara de Diputados para deliberar mediante votación, quiénes serán las cinco candidatas elegidas para recibir el reconocimiento en los términos descritos en la Convocatoria. El dictamen aprobado será publicado en la Gaceta de la Cámara de Diputados con la finalidad de que se emita la convocatoria correspondiente para la sesión solemne, conforme a los lineamientos que al efecto señala la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para su entrega.

Artículo Octavo. Las constancias y registros de las candidaturas que al efecto lleve a cabo la Comisión de Igualdad de Género serán publicadas en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Artículos Transitorios

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

Segundo. La Cámara de Diputados emitirá el reglamento respectivo dentro los 45 días siguientes a la publicación del presente Decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforman las fracciones III y IV, adicionando una fracción V, al numeral 1, del artículo 38, y se adiciona el artículo 38 Bis, ambos del Reglamento de la Cámara de Diputados, para quedar como sigue:

Artículo 38.

1. (...)

I. a II. (...)

III. Recibir a visitantes distinguidos, delegaciones parlamentarias o invitados especiales,

IV. Realizar actos protocolarios o diplomáticos, y

V. **Otorgar el Reconocimiento “Hermila Galindo Acosta”.**

2. (...)

Artículo 38 Bis.

1. Las ciudadanas u organizaciones acreedoras al reconocimiento “Hermila Galindo Acosta” serán elegidas por el voto de las dos terceras partes de las diputadas y diputados presentes el día de la sesión correspondiente.

2. La Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados, previo proceso de consulta con las y los académicos, con las organizaciones de la sociedad civil y con todas y todos los actores involucrados en la materia, propondrá la lista de Candidatas del reconocimiento al pleno de conformidad con el reglamento correspondiente.

Transitorio

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

Notas:

1 Consultado en http://www.fca.unam.mx/docs/ensayos_bicentenario/participacion.pdf, 02 de febrero de 2016.

2 Consultado en <https://www.wdl.org/es/item/2970/>. 02 de febrero de 2016.

3 Consultado en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm> 29 de febrero de 2016.

4 Consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>, 03 de febrero de 2016.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2016.— Diputadas: Laura Nereida Plascencia Pacheco, Sofía del Sagrario de León Maza, Erika Araceli Rodríguez Hernández, Guadalupe González Suástegui, Sasil Dora Luz de León Villard, María Candelaria Ochoa Avalos, Lucely del Perpetuo Socorro Alpizar Carrillo, Erika Lorena Arroyo Bello, Patricia García García, Irma Rebeca López López, Flor Estela Rentería Medina, María Soledad Sandoval Martínez (rúbricas).»

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

LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES Y CÓDIGO CIVIL FEDERAL

«Iniciativa que reforma los artículos 19 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y 54 del Código Civil Federal, a cargo de la diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco, del Grupo Parlamentario del PRI

“Lo que se deja de hacer hoy por la infancia... ya no se puede hacer mañana”

Doctor Ricardo Fletes.

La suscrita diputada, Laura Nereida Plascencia Pacheco, 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, someto a la consideración de esta asamblea la presente Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I del artículo 19 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; y adiciona un segundo párrafo, al artículo 54 del Código Civil Federal; con el objeto de establecer como obligación de las autoridades la gratuidad en la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, independientemente de la temporalidad en que se trámite, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Al nacimiento de un niño o niña, el registro de este hecho ante la autoridad civil se convierte en la declaración oficial de que ha nacido a la vida jurídica. Digamos que la inscripción del nacimiento en el registro civil reconoce a la persona ante la ley, le dota de una identidad y establece sus vínculos familiares, culturales y nacionales.

Diversos organismos defensores de derechos humanos, han señalado que el registro de nacimiento es un derecho humano, así reconocido por diversos instrumentos internacionales, ratificados por México, entre los que se encuentran:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos,
- El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y
- La Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño.

En relación con este derecho, el derecho humano a la identidad, el marco jurídico nacional, específicamente el artículo 4o. de la Constitución federal, establece que:

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.¹

Por su parte, el artículo 19 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, reconoce también al registro de nacimiento como uno de los elementos del derecho a la identidad; señalando expresamente que el derecho a la identidad está compuesto por:

I. Contar con nombre y los apellidos que les correspondan, **así como a ser inscritos en el Registro Civil respectivo de forma inmediata y gratuita, y a que se les expida en forma ágil y sin costo la primera copia certificada del acta correspondiente, en los términos de las disposiciones aplicables;**

II. Contar con nacionalidad, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales;

III. Conocer su filiación y su origen, en la medida de lo posible y siempre que ello sea acorde con el interés superior de la niñez, y

IV. Preservar su identidad, incluidos el nombre, la nacionalidad y su pertenencia cultural, así como sus relaciones familiares.

Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán colaborar en la búsqueda, localización y obtención de la información necesaria para acreditar o restablecer la identidad de niñas, niños y adolescentes.

Las Procuradurías de Protección, en el ámbito de sus respectivas competencias, orientarán a las autoridades que correspondan para que den debido cumplimiento al presente artículo.

Cuando haya procesos o procedimientos que deriven en cambio de apellidos de niñas, niños y adolescentes, éstos tendrán el derecho a opinar y a ser tomados en cuenta, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.²

La falta de documentación para acreditar la identidad de niñas, niños y adolescentes no será obstáculo para garantizar sus derechos.

La ausencia de inscripción del nacimiento en el registro civil constituye una flagrante violación del derecho humano, esencial e inalienable, de todo niño o niña a la identidad.

Por otra parte, el registro de nacimiento es también una primera condición que posibilita la participación social de niños y niñas. Como ya se mencionó, los derechos derivados del registro de nacimiento facilitan su inclusión en la vida económica, política y cultural del país, así como el pleno

acceso a otros derechos esenciales como el derecho a la salud, a la educación, al cuidado, a la protección y a aquellos.

Por su parte, la Convención sobre los derechos del Niño, al referirse al derecho a la identidad y a los registros de las niñas y niños, señala que:

Artículo 7

1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

2. Los Estados parte velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

Artículo 8

1. 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.

2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.³

El problema reside en que, si bien la Constitución Federal y Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes establecen que la primer acta de registro de nacimiento deberá ser gratuita, lo cierto es que en algunas leyes de ingresos de varios municipios del país, como los del estado Nayarit, e incluso de capitales como la de Guadalajara, el acta se sigue cobrando, en algunos casos disfrazada de extemporaneidad, lo que evidentemente violenta el derecho a la identidad de las niñas, niños y adolescentes.

Recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, específicamente en el cobro extraordinarios de derechos en los municipios de Acaponeta, Ahuacatlán, Compostela, Bahía de Banderas y Amatlán de Cañas, en el estado de Na-

yarit; Río Verde, Soledad de Graciano Sánchez, Matehuala y Tamazunchale, en San Luis Potosí, y Atlatlahuaca y Cuautla, en Morelos, señaló que son contrarios a la Carta Magna.

La Corte, según la ponencia del ministro Javier Laynez Pottisek, señaló que:

...que debe declarar la invalidez de la extemporaneidad, porque el artículo 4o. constitucional, es muy claro, es la gratuidad del registro y de la expedición de la primera acta de nacimiento, sin que tenga una temporalidad específica para llegar a considerar que pasado un plazo se considera extemporánea y que por lo tanto se puede cobrar".⁴

Así, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó diversos preceptos de las Leyes de Ingresos para el ejercicio 2016, de los municipios de Compostela y Bahía de Banderas, ambos de Nayarit; Río Verde, Soledad de Graciano Sánchez, Matehuala y Tamazunchale, de San Luis Potosí; y Cuautla y Atlatlahuaca, de Morelos, donde se preveía el cobro de derechos por el registro de nacimiento en horarios extraordinarios y o fuera de los locales del Registro Civil, por registro extemporáneo e, incluso, multas a los padres del menor por registrar de forma extemporánea a sus hijos.

El Tribunal en pleno reiteró que la gratuidad del registro y de la primera copia certificada del acta de nacimiento no se pueden condicionar a plazo alguno y, por el mismo motivo, afirmó que el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México, de tal forma que las disposiciones de las leyes de ingresos estatales que contenían este tipo de conceptos resultaban inconstitucionales, lo mismo que la imposición de multas a los padres por no llevar a cabo el registro en los plazos indicados por la propia legislación.

De ahí que el máximo tribunal del país declaró la invalidez del artículo 14, fracción II, inciso c), de la Ley de Ingresos de Atlatlahucán, estado de Morelos, en caso de registro **extemporáneo de menores**, considerado como tal aquel ocurrido dos años después del nacimiento.

De esta forma consideramos importante precisar que, para una mayor claridad en cuanto a la aplicación y cumplimiento de este derecho humano, es necesario señalar que conforme a los conceptos de: Oportuno, Tardío o Extemporáneo y Subregistro, nos referimos a las definiciones de

la propia UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia), de ahí que en la presente propuesta se entenderá por:⁵

Oportuno: Es aquel registro que se realiza dentro del plazo establecido por la ley.

Tardío o extemporáneo: Es aquel que se realiza con posterioridad al plazo establecido por la ley para considerarlo como registro oportuno.

Subregistro: Aquellos nacimientos que cumplido un determinado plazo fijado para ello no son registrados, infiriéndose que si el niño o niña no ha sido registrado en ese tiempo es poco probable que se registre después.

La presente iniciativa busca legislar sobre esas omisiones, que se han prestado a imponer una carga económica, a veces disfrazada, violatoria del derecho humano a la identidad, y para que niñas y niños sean registrados de forma gratuita, oportuna, ágil y sin importar el tiempo en que se realice.

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

Decreto que reforma la fracción I del artículo 19 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y adiciona un segundo párrafo al artículo 54 del Código Civil Federal; con el objeto de establecer como obligación de las autoridades la gratuidad en la expedición de la primer copia certificada del acta de nacimiento, independientemente de la temporalidad en que se trámite

Artículo Primero. Se reforma la fracción I del artículo 19 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 19. ...

I. Contar con nombre y los apellidos que les correspondan, así como a ser inscritos en el Registro Civil respectivo de forma inmediata y gratuita, y a que se les expida en forma ágil y sin costo la primer copia certificada del acta correspondiente, en los términos de las disposiciones aplicables e **independientemente de la temporalidad en que se solicite, sea esta tramitada de manera oportuna, ordinaria, extraordinaria o se trate de subregistro;**

Artículo Segundo. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 54, del Código Civil Federal, para quedar como sigue:

Artículo 54. Las declaraciones de nacimiento se harán presentando al niño ante el Juez del Registro Civil en su oficina o en el lugar donde aquél hubiere nacido.

El juez del Registro Civil respectivo, expedirá de forma inmediata y gratuita, la primera copia certificada del acta de nacimiento correspondiente, en los términos de las disposiciones aplicables e independientemente de la temporalidad en que se solicite, sea esta tramitada de manera oportuna, ordinaria, extraordinaria o se trate de subregistro.

Transitorio

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

Notas:

- 1 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>
- 2 Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- 3 Consultada en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>
- 4 La nota puede consultarse en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/11/23/1129887>, del día 23 de noviembre de 2016.
- 5 Las definiciones puede consultarse en [https://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_registrodenacimiento\(3\).pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_registrodenacimiento(3).pdf)

Referencias

- [https://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_registrodenacimiento\(3\).pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_registrodenacimiento(3).pdf)
- <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>
- <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/11/23/1129887>
- http://www.diputados.gob.mx/?utm_source=google&utm_campaign=s-seecamaradiputados_search&utm_medium=cpc&utm_content=ad1

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2016.— Diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco (rúbrica).»

Se remite a las Comisiones Unidas de Derechos de la Niñez y de Justicia, para dictamen.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

«Iniciativa que adiciona los artículos 10 Quáter a 10 Sex-tus a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a cargo de la diputada Gloria Himelda Félix Niebla, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada Gloria Himelda Félix Niebla, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 fracción I, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) es el organismo especializado de la Procuraduría General de la República (PGR) encargado de conocer y atender todos los asuntos relativos a los delitos electorales de carácter federal.

La fiscalía se creó en el año de 1994 en virtud del acuerdo del Consejo General de Instituto Federal Electoral para dar mayor garantía de legalidad a los procesos electorales y así poder prevenir, investigar y dar seguimiento a la comisión de los delitos electorales.

Actualmente tiene un nivel de subprocuraduría y goza de autonomía técnica, es decir, que integra y determina las averiguaciones previas de manera justa e imparcial para garantizar la seguridad y certeza jurídica en los procesos electorales.

La fiscalía funciona con base en lo dispuesto en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la

República, el cual por ley es elaborado y modificado libremente por el Poder Ejecutivo.

Para darle aún más independencia a la Fepade, la presente iniciativa retoma las facultades de la fiscalía y las eleva de rango para que queden contenidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y no en su reglamento.

Con ello se busca que el fortalecimiento de las disposiciones que rigen el funcionamiento interno de la Fepade, y que no quede solo en manos del Ejecutivo limitar sus funciones, así como tener mejores instrumentos legales para cumplir su cometido.

De acuerdo con datos del Sistema Institucional de Información Estadística, la Fepade en el año 2015¹ inició 2685 actas circunstanciadas, inició 1311 averiguaciones previas, consignó 961 averiguaciones previas e inició 131 carpetas de investigación.

Es claro que la Fepade es un organismo sumamente importante para cuidar los derechos electorales de la ciudadanía, sin embargo, se requieren mejoras en el sistema jurídico para maximizar la protección de esta fiscalía, teniendo cimientos sólidos y encauzándola a que sea una institución plenamente funcional.

Por otra parte, en el nuevo sistema penal acusatorio, establece en el Código Nacional de Procedimientos Penales en los capítulos V y VI, que exige la presencia de policías ya que elementaran la investigación bajo la conducción del Ministerio Público, por lo tanto la Fepade requiere de elementos especializados que tengan un desempeño exclusivo para realizar las investigaciones correspondientes.

Por lo expuesto anteriormente, lo que se pretende con esta reforma, resultaría necesario adicionar los artículos 10 Quáter y 10 Quintus, recorriendo el subsecuente a un 10 Sextus de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, presento ante esta soberanía, la siguiente iniciativa de

Decreto

Único: Se reforman y adicionan los artículos 10 Quáter y 10 Quintus de la Ley Orgánica de la Procuraduría General

de la República, recorriendo el subsecuente, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 10 Quáter. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales es el órgano con plena autonomía técnica y operativa para conocer de delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos previstos en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal, así como de los conexos a éstos.

Contará con una coordinación administrativa que se encargará de atender los requerimientos de operación de las áreas bajo su adscripción, lo cual incluye la gestión de recursos financieros, materiales y humanos.

Asimismo, la Fiscalía contará con Agentes del Ministerio Público Especializados en las materias propias de su competencia.

Artículo 10 Quintus. Al frente de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales habrá un Fiscal Especializado, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Ejercer las atribuciones que la Constitución, el artículo 4 de la Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público de la Federación, respecto de delitos electorales y el Registro Nacional de Ciudadanos de su competencia, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes;

II. Ejercer potestativamente la facultad de atracción para la investigación y persecución de delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales materia de su competencia;

III. Resolver en definitiva el ejercicio de las atribuciones a que se refiere el artículo 8, fracciones I, II, III, IV, V y VII de la Ley Orgánica. Tratándose del no ejercicio de la acción penal, la resolución deberá notificarse personalmente al denunciante o querrelante y a la víctima u ofendido, de conformidad con las disposiciones aplicables;

IV. Establecer mecanismos de coordinación con las unidades administrativas que tengan a su cargo el control y seguimiento de las averiguaciones previas y

de los procesos penales federales, a fin de perfeccionar el ejercicio de la acción penal y facilitar las actuaciones procesales que deban desahogarse ante los órganos jurisdiccionales;

V. Proponer, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Institución, políticas, estrategias y líneas de acción para combatir los delitos materia de su competencia, así como participar, en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución de los programas de prevención en el ámbito de su competencia;

VI. Informar mensualmente al Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas, de los procesos y de los amparos, en su caso;

VII. En el ámbito de su competencia, fortalecer e implementar mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, atendiendo a las normas aplicables y políticas institucionales, conforme a los lineamientos que emita el Procurador, y

VIII. Diseñar e implementar proyectos, estudios y programas permanentes de información y fomento de la cultura de la denuncia y de la legalidad en materia penal electoral.

Artículo 10 Sextus. Las fiscalías especializadas se equiparan jerárquica y administrativamente a una Subprocuraduría y sus titulares deberán ser ciudadanos mexicanos por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

Transitorio

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

Nota:

1 Datos obtenidos de <http://www.fepade.gob.mx/estadisticas.html> el 24 de Octubre de 2016 a las 20:00 horas.

Palacio Legislativo de San Lázaro. México, Distrito Federal, a 13 de diciembre de 2016.— Diputada Gloria Himelda Félix Niebla (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo de la diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 65, en su numeral 1, fracción I; 74, en su numeral 1, fracción I; 76, en su numeral 3; 77 en su numeral 2; 78, en su numeral 1, fracción XI; 83, en su numeral 1; 85, en su numeral 1, fracción IX; 102, en su numeral 2, fracciones III, IV y V; 104, en su numeral 1, fracción III; 108, en su numeral 1; 122, en sus numerales 2 y 3; 165, en su numeral 3, fracción II; y 195, en su numeral 1, fracción III; y adiciona al artículo 77 los numerales 5 y 6, de y al Reglamento de la Cámara de Diputados, con base en las siguientes

Consideraciones

De acuerdo con el texto del artículo 50 de nuestra ley fundamental, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Como todos sabemos, ambas Cámaras constituyen el Congreso de la Unión, casa donde el pueblo mexicano a través de sus representantes, expresa, reforma y busca dar soluciones a las diferentes demandas y necesidades que exige nuestra sociedad.

En la actualidad es claro que las funciones de representación, legislativas, presupuestarias, de control, jurisdiccionales y administrativas del Poder Legislativo, son de gran importancia y trascendencia para la vida política, económica, social y cultural del país.

Es por ello, que atendiendo al dinamismo y a las exigencias de las y los mexicanos, resulta necesario unir esfuerzos en el fortalecimiento y actualización de las normas encargadas de regular el desempeño institucional y los procedimientos del Poder Legislativo federal, especialmente de esta honorable Cámara de Diputados, a fin de garantizar un trabajo integral con mayor eficiencia, rapidez y sobre todo para sentar las bases de mejores resultados para nuestra sociedad.

Actualmente la Cámara de Diputados se encuentra normada por su propio Reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 2010, ordenamiento que tiene por objeto regular la actividad parlamentaria de las y los diputados principalmente para la creación, reforma o derogación de normas, leyes o decretos, estableciendo además los procedimientos internos para su estructura y funcionamiento.

El título cuarto, capítulo I, sección segunda del referido ordenamiento, prevé el derecho de iniciativa de las y los legisladores que conforman la Cámara de Diputados, así como los elementos indispensables que éstas deben contener.

Particularmente el artículo 77 contiene una serie de disposiciones relativas a la presentación de iniciativas.

Dicho precepto establece literalmente lo siguiente:

“Artículo 77.

1. El derecho de iniciativa es irrestricto, pero en el caso de las que presenten las diputadas y los diputados, su turno se sujetará a los requisitos y trámites establecidos en este Reglamento.

2. El derecho de iniciativa comprende también el derecho a retirarla, éste lo podrá ejercer sólo el autor, desde el momento de su admisión y hasta antes de que la comisión o comisiones a las que se haya turnado acuerden un dictamen o antes de que se tenga por precluida la facultad para dictaminar. Para los efectos de este numeral, por autor se entiende al o a los diputados o diputadas que suscriban efectivamente la iniciativa, antes de ser presentada ante la Mesa Directiva.

3. Las iniciativas que presenten los diputados o diputadas, suscritas por el grupo y su coordinador, se denominarán iniciativa a nombre de grupo.

4. Las iniciativas a nombre de grupo podrán retirarse por el coordinador del grupo, dentro del plazo señalado en este artículo.”

Como puede apreciarse, el artículo transcrito dispone que las y los diputados diputadas tienen derecho irrestricto a presentar iniciativas, en apego a los requisitos y trámites establecidos en el propio reglamento y que el autor de la iniciativa tiene a su vez derecho a retirarla, desde el momento de su admisión y hasta antes de que la comisión o comisiones a las que se haya turnado acuerden un dictamen o antes de que se tenga por precluida la facultad para dictaminar; **entendiéndose por autor al o a los diputados o diputadas que suscriban efectivamente la iniciativa, antes de ser presentada ante la Mesa Directiva.**

Además contempla el supuesto de que una iniciativa presentada por uno o varios diputados o diputadas, sea suscrita por el grupo parlamentario al que pertenece su autor y por su coordinador, en cuyo caso se denominará **iniciativa a nombre de grupo**, la cual podrá retirarse por el coordinador del grupo, dentro del plazo correspondiente.

Sin embargo, en la práctica, la actividad legislativa de la Cámara de Diputados permite en lo tocante al derecho de iniciativa, la intervención de otras figuras que si bien no están legalmente reguladas, lo cierto es que su participación ha adquirido trascendencia en la formulación de acuerdos entre las y los legisladores; los cuales permiten resolver con mayor eficacia las iniciativas formuladas por uno o varios diputados o diputadas, o a nombre de grupo.

Estas figuras son ampliamente conocidas y constantemente empleadas al interior de la Cámara de Diputados, tanto por los diputados como por el personal de apoyo técnico, por lo que considero que resulta conveniente definir las de manera adecuada en el ordenamiento legal que regula el quehacer de esta Cámara, a fin de evitar que exista incertidumbre sobre sus alcances, o errores en su aplicación.

Me refiero específicamente a lo que conocemos como “proponente”, “suscriptor o suscribiente” y “adherente” de una iniciativa.

De acuerdo con los usos y costumbres de la Cámara de Diputados, se entiende por “proponente” el diputado o

diputada autor o autora de la iniciativa; “suscriptor o suscribiente” es aquél o aquella que firma a favor de la propuesta antes de su presentación en tribuna y/o la publicación en la Gaceta Parlamentaria; en tanto que “adherente” es quien firma solidariamente la iniciativa una vez que fue presentada.

Estos conceptos, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, tienen el siguiente significado:

“proponente

1. adj. Dicho de una persona o de una entidad: Que propone algo o a alguien. U. m. c. s.

suscriptor, ra

Tb. subscriptor, suscritor, subscritor.

Del lat. subscriptor, -?ris.

1. m. y f. Persona que suscribe o se suscribe.

adherente

Del ant. part. act. de adherir; lat. adhaerens, -entis.

1. adj. Que adhiere o se adhiere. U. t. c. s.

2. adj. Anexo, unido o pegado a algo.

3. adj. Fon. Dicho de una consonante africada: Que se articula con predominio de la fase oclusiva sobre la fricativa. U. t. c. s. f.

4. m. adhesivo (? sustancia que sirve para pegar).

5. m. pl. de sus. Requisitos o condiciones necesarios para un estado o profesión.

6. m. pl. de sus. Utensilios, instrumentos.”

Cabe mencionar que la palabra “suscribiente” no aparece en el Diccionario consultado.

Adicionalmente, conviene conocer el significado de las palabras “proponer”, “suscribir” y “adherir”, para comprender más ampliamente las acepciones arriba vertidas.

“proponer

Del lat. propon?re.

Conjug. c. poner; part. irreg. propuesto.

1. tr. Manifestar con razones algo para conocimiento de alguien, o para inducirle a adoptarlo.

2. tr. Determinar o hacer propósito de ejecutar o no algo. U. m. c. prnl.

3. tr. Hacer una propuesta.

4. tr. Recomendar o presentar a alguien para desempeñar un empleo, cargo, etc.

5. tr. En las escuelas, presentar los argumentos en pro y en contra de una cuestión.

6. tr. En el juego del ecarté, invitar a tomar nuevas cartas.

7. tr. Mat. Hacer una proposición. Proponer un problema.

suscribir

Tb. subscribir.

Del lat. subscrib?re.

Part. irreg. suscrito o, Arg., Par. y Ur., suscripto.

1. tr. Firmar al pie o al final de un escrito.

2. tr. Convenir con el dictamen de alguien.

3. prnl. Dicho de una persona: Obligarse a contribuir como otras al pago de una cantidad para cualquier obra o empresa.

4. prnl. Abonarse para recibir alguna publicación periódica o algunos libros que se hayan de publicar en serie o por fascículos. U. t. c. tr.

adherir

Del lat. adhaer?re ‘pegarse, estar adherido’.

Conjug. c. sentir.

1. tr. Pegar o unir algo a otra cosa, generalmente utilizando una sustancia. Adhirió el cartel A la pared.

2. intr. Dicho de una cosa: Pegarse a otra. U. m. c. prnl. Al humedecerlo, el sello se adhiere al sobre.

3. intr. Sumarse o manifestar apoyo a una doctrina, declaración, opinión, etc. U. m. c. prnl.

4. prnl. Der. Dicho de una persona: Sumarse al recurso formulado por otra.”

Con base en lo anterior, en el lenguaje parlamentario, podríamos definir al “proponente” como el diputado o la diputada autora de la iniciativa, quien la rubrica efectivamente, antes de ser presentada ante la Mesa Directiva; “suscriptor o suscriptora” es el diputado o la diputada que conviene con el planteamiento de la iniciativa y firma a favor de la propuesta antes de su presentación en tribuna y/o la publicación en la Gaceta Parlamentaria; y “adherente” es el diputado o diputada que se suma solidariamente a la iniciativa posterior a su presentación en tribuna y/o a su publicación en la Gaceta Parlamentaria y antes de que se ordene su turno.

En ese tenor, sugiero que estas acepciones se incorporen al contenido del artículo 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, de la siguiente forma:

La primera, a través de una reforma a su numeral 2 que actualmente utiliza el término “autor”, para referirse al diputado o diputada que rubrica efectivamente la iniciativa antes de ser presentada ante la Mesa Directiva, quien en la práctica es “el o la proponente”.

La dos restantes, es decir, “suscriptor” y “adherente”, mediante de la adición de los numerales 5 y 6, en los que se establezcan como facultades de iniciativa diversas a la del proponente, tal como ocurre con las iniciativas en nombre de grupo.

Aunado a lo anterior, para armonizar las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Cámara de Diputados, propongo reformar a su vez los artículos 65, en su numeral 1, fracción I; 74, en su numeral 1, fracción I; 76, en su numeral 3; 78, en su numeral 1, fracción XI; 83, en su numeral 1; 85, en su numeral 1, fracción IX; 102, en su numeral 2,

fracciones III, IV y V; 104 en su numeral 1, fracción III; 108, en su numeral 1; 122, en sus numerales 2 y 3; 165, en su numeral 3, fracción II; y 195, en su numeral 1, fracción III, en los que se hace referencia al “autor” de la iniciativa para sustituirlo por la nueva denominación de “proponente”.

Por lo anteriormente expuesto presento a esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma los artículos 65, en su numeral 1, fracción I; 74, en su numeral 1, fracción I; 76, en su numeral 3; 77 en su numeral 2; 78, en su numeral 1, fracción XI; 83 en su numeral 1; 85 en su numeral 1, fracción IX; 102 en su numeral 2, fracciones III, IV y V; 104 en su numeral 1, fracción III; 108 en su numeral 1; 122 en sus numerales 2 y 3; 165 en su numeral 3, fracción II; y 195 en su numeral 1, fracción III; y adiciona al artículo 77 los numerales 5 y 6, de y al Reglamento de la Cámara de Diputados

Único. Se reforma los artículos, 65, en su numeral 1, fracción I; 74, en su numeral 1, fracción I; 76, en su numeral 3; 77 en su numeral 2; 78, en su numeral 1, fracción XI; 83 en su numeral 1; 85 en su numeral 1, fracción IX; 102 en su numeral 2, fracciones III, IV y V; 104 en su numeral 1, fracción III; 108 en su numeral 1; 122 en sus numerales 2 y 3; 165 en su numeral 3, fracción II; y 195 en su numeral 1, fracción III; y **adiciona** al artículo 77 los numerales 5 y 6, de y al Reglamento de la Cámara de Diputados para quedar como sigue:

Artículo 65.

1. ...

I. Presentará por escrito la solicitud, a más tardar a las 13:00 horas del día anterior a la sesión. Se acompañará con el correspondiente archivo electrónico y una versión impresa firmada por el autor o **proponente**, y

II. ...

2. a 4. ...

Artículo 74.

1. ...

I. El autor del asunto o alguno de los proponentes de la iniciativa,

II. y III. ...

2. ...

Artículo 76.

1. y 2. ...

3. Durante la presentación de iniciativas, si alguno de los proponentes no se encuentra en el salón de sesiones en el momento de su intervención, la iniciativa será turnada a la comisión o comisiones correspondientes.

Artículo 77.

1. ...

2. El derecho de iniciativa comprende también el derecho a retirarla, éste lo podrá ejercer sólo el o la proponente, desde el momento de su admisión y hasta antes de que la comisión o comisiones a las que se haya turnado acuerden un dictamen o antes de que se tenga por precluida la facultad para dictaminar. Para los efectos de este numeral, por proponente se entiende al diputado o diputada autor o autora de la iniciativa, quien la rúbrica efectivamente, antes de ser presentada ante la Mesa Directiva.

3. y 4. ...

5. Cuando un diputado o diputada convenga con el planteamiento de una iniciativa y firme a favor de la propuesta del diputado proponente antes de su presentación en tribuna y/o la publicación en la Gaceta Parlamentaria, se le denominará suscriptor.

6. Si un diputado o diputada se suma solidariamente a una iniciativa una vez que fue presentada en tribuna y/o publicada en la Gaceta Parlamentaria y antes de que se ordene su turno, se le denominará adherente.

Artículo 78.

1. ...

I. a X. ...

XI. Nombre y rúbrica del proponente o los proponentes.

Artículo 83.

1. Los proponentes de las iniciativas que originan el dictamen podrán presentar por escrito ante la comisión, una reserva para modificarlo, antes del inicio de su discusión, aunque no formen parte de la dictaminadora, si consideran que la esencia de su propuesta ha sido desvirtuada.

Artículo 85.

1. ...

I. a VIII. ...

IX. Análisis y valoración de los argumentos del o la proponente que sustentan el asunto o asuntos;

X. a XIV. ...

2. y 3. ...

Artículo 102.

1. ...

2. ...

I. y II. ...

III. La iniciativa puede ser subsanada por su proponente, por cuanto a la omisión de los elementos señalados en las fracciones I a VIII del artículo 78 de este Reglamento, pero deberá contener lo establecido en las fracciones IX a XI, de lo contrario se tendrá por no registrada;

IV. Si la iniciativa no cumple con los requisitos, la Mesa Directiva prevendrá de tal circunstancia por escrito a el o la proponente. El o la proponente así prevenido o prevenida, deberá subsanarla al día siguiente en que se le notifique;

V. Si el o la proponente hace las adecuaciones en el plazo indicado, será admitida por la Mesa Directiva e inscrita de inmediato en el orden del día, y

VI. ...

3. ...

Artículo 104.

1. ...

I. y II. ...

III. Si hubiera voto particular, su **proponente** o uno de sus **proponentes** podrán exponer los motivos y el contenido del mismo hasta por cinco minutos, siempre que se deseché el dictamen aprobado por la comisión;

IV. a XII. ...

2. ...

I. a VI. ...

Artículo 108.

1. Los dictámenes con proyectos de ley que consten de más de treinta artículos podrán ser discutidos y aprobados, por los libros, títulos, capítulos o secciones, en que sean divididos por sus **proponentes** o las comisiones dictaminadoras, siempre que así lo acuerde el pleno, a propuesta de uno o más de sus integrantes.

2. ...

Artículo 122.

1. ...

2. Deberá presentarse por escrito firmada por sus autores o **proponentes** ante la Mesa Directiva, antes de que se inicie la discusión en lo general; señalando el asunto cuya discusión se pretende suspender y exponer el fundamento legal, así como las razones o motivos que la justifiquen.

3. Si la moción suspensiva cumple con los requisitos señalados en el numeral anterior, el presidente solicitará que la Secretaría dé lectura al documento. Enseguida, ofrecerá el uso de la palabra a uno de sus autores o **proponentes**, si la quiere fundar, así como a un impugnador, si lo hubiera. Al término de las exposiciones, la Secretaría preguntará al pleno, en votación económica, si la moción se toma en consideración de manera inmediata.

4. a 6. ...

165.

1. y 2. ...

3. ...

I. ...

II. Relación de las iniciativas, minutas, observaciones del titular del Poder Ejecutivo federal y proposiciones turnados, con información pormenorizada sobre fecha de recepción, autor o **proponente**, turno dictado por el presidente, actividades desarrolladas para efecto de su dictamen, estado preciso que guarden e información de antecedentes documentales pertinentes;

III. a XIII. ...

Artículo 195.

1. ...

I. y II. ...

III. La asistencia a reunión de otra comisión de la que sea integrante o cuando no sea integrante, pero se discuta un asunto del que sea autor o **proponente**;

IV. y V. ...

2. a 5. ...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2016.— Diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia (rúbrica).»

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

LEY ORGÁNICA DE LA FINANCIERA NACIONAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO, RURAL, FORESTAL Y PESQUERO

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 11 y 40 de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, a cargo del diputado Antonio Tarek Abdala Saad, del Grupo Parlamentario del PRI

Antonio Tarek Abdala Sadd, diputado a la LXIII Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos por el estado de Veracruz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se **adiciona y reforma el artículo 11 y reforma la fracción I del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero**, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La reforma financiera impulsada por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto fortaleció a la Banca de Desarrollo y, particularmente, transformó a la Financiera Rural en la nueva **Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND)**.

De esta manera, la nueva Financiera incorporó a sectores que no habían accedido al crédito formal, como los pequeños productores y, en especial, las mujeres, que ahora acceden al financiamiento a tasas de un dígito, con solo la garantía natural.

Para el sector primario se redujeron las tasas a menos del 10 por ciento, se ampliaron los plazos para que los productores del campo pueden acceder a créditos con plazos de hasta 15 años para invertir en la compra de equipo o infraestructura, sistemas de riego, redes de frío y áreas de almacenamiento de granos, así como reducir en 40 por ciento los requisitos y los tiempos de respuesta para acceder al financiamiento.

Con el objeto de seguir fortaleciendo a la nueva Financiera Nacional en el otorgamiento de sus créditos para impul-

sar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras vinculadas al medio rural, es que presento este proyecto, a fin de evitar que los productores agrícolas que solicitan los programas de crédito que ofrece Financiera Nacional, por una indefinida interpretación del actual artículo 11 de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero queden de “facto” fuera de la posibilidad de obtener un crédito, toda vez que como primer respuesta a su solicitud se les argumenta que están en el buró de crédito, como resultado del análisis de su historial crediticio.

El artículo 11 menciona que para la celebración de sus operaciones y prestación de sus servicios, la Financiera Nacional deberá tomar en cuenta **el historial crediticio del acreditado**, así como los demás elementos a que se refiere el artículo 65 de la Ley de Instituciones de créditos.

La presente iniciativa propone especificar cuáles elementos son los que la Financiera Nacional deberá tomar en cuenta del historial crediticio del productor agrícola solicitante del crédito.

En este sentido se propone que la consulta que hace la Financiera Nacional en la base de datos de las Sociedades de Información Crediticia (denominadas comúnmente buró de crédito), para obtener el historial crediticio del productor agrícola solicitante; solo consista en verificar si éste con anterioridad quebranto a instituciones de banca de desarrollo. **Este criterio ya se especifica hoy en día en las reglas de operación de los programas que maneja Financiera Nacional bajo este esquema, es decir se busca extender este criterio a todos los servicios de crédito que ofrece la Financiera Rural, en los programas y productos crediticios como son:**

PRODUCTOS DE CREDITO	PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crédito habilitación o avío; ▪ Crédito simple; ▪ Crédito Prendario; ▪ Crédito Refaccionario; ▪ Crédito Cuenta Corriente ; ▪ Crédito de Avío Agrícola ▪ Múltiple.. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de financiamiento para pequeños productores; ▪ Programa de Financiamiento para proyectos con mezcla de recursos; ▪ Programa de Financiamiento para empresas de intermediación financiera; ▪ Programa especial de apoyo finayuda contingencias; ▪ Programa de financiamiento pre autorizado; ▪ Programa de financiamiento para compra de coberturas de precios; ▪ Programa de financiamiento al sector cañero; ▪ Programa de financiamiento para renovación de cafetales.

PROGRAMAS DE APOYO DE LA FINANCIERA NACIONAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO, RURAL, FORESTAL Y PESQUERO PARA ACCEDER AL CRÉDITO Y FOMENTAR LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA EL DESARROLLO RURAL, SUJETOS A REGLAS DE OPERACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Capacitación para Productores e Intermediarios Financieros Rurales; • Programa de Apoyo a Unidades de Promoción de Crédito; • Programa de Garantías Líquidas; • Programa de Reducción de Costos de Acceso al Crédito.
<p>4. Requisitos que aplican para todos los Apoyos</p> <p>Que el solicitante no haya ocasionado castigo o quebranto a las instituciones de banca de desarrollo, la Financiera o los fideicomisos públicos para el fomento económico constituidos por el Gobierno Federal derivado de alguna operación de crédito.</p> <p>Los solicitantes y beneficiarios de los Apoyos, que hayan generado un castigo o quebranto a las entidades señaladas en el párrafo anterior, cuyo saldo actual sea menor a 1,000 Unidades de Inversión podrán ser elegibles de recibir Apoyos y servicios.</p> <p>Para el caso de los apoyos en los que se cuente con la consulta positiva de las sociedades de información crediticia, ésta podrá utilizarse como constancia de la consulta de quebrantos.*</p>

Es decir se propone una consulta del historial crediticio del productor agrícola solicitante, solo en el aspecto de créditos con banca de desarrollo y no con empresas de carácter privado. La razón de que no se considere la parte del historial crediticio referido a instituciones privadas responde a que es un crédito que se otorga al consumo y por lo tanto responde para su otorgamiento a otras variables como son la capacidad de los ingresos del solicitante.

Por el contrario, el crédito que otorga la Financiera Nacional es un crédito para la producción, el cual para su otorgamiento se toman en cuenta otras variables **como la calidad del proyecto productivo o negocio donde se harán las inversiones por parte del productor agrícola que solicita el crédito**. Es un crédito que busca fomentar las cadenas productivas de las cuales son parte los productores que solicitan el crédito.

Hoy en día la autorización de los créditos que otorga Financiera Nacional corresponde a su Consejo Directivo con la previa opinión del Comité de Crédito que se rige bajo los lineamientos emitidos por la propia institución entre los cuales contemplan el procedimiento de la calificación y concentración de riesgos.

Es decir la Financiera Rural ya cuenta con una infraestructura de carácter financiero para analizar y otorgar los créditos más viables que permitan el fortalecimiento de las cadenas productivas del sector rural.

La presente lo que está evitando es que sin llegar a un análisis del proyecto productivo del solicitante, de antemano se le excluya por decirle que se encuentra en el buró de cré-

dito, con el riesgo de que el análisis de su historial crediticio se haya tomado en cuenta lo referente al crédito con instituciones privadas, que en la mayoría de los casos debido a las constantes crisis financieras y falta de empleo en el sector rural, se podrá detectar un atraso en algún pago de un bien o servicio de naturaleza de consumo; motivo que afectaría su historial crediticio y la posibilidad de poder acceder a un crédito que precisamente lo que busca es fomentar la productividad rural y con ello la calidad de vida de los productores rurales y así tener mejores ingresos para vivir.

En este mismo orden de ideas y para complementar la iniciativa, se propone estipular en el mismo artículo 11, que la Financiera Nacional en ningún momento acepte el servicio de calificación de crédito, "score", elaborada por las sociedades de información crediticia, (buro de crédito) en razón de que responde a una metodología para créditos de naturaleza privada y puesto como ya se especificó igualmente en la actualidad el Comité de Crédito de Financiera Nacional lo lleva a cabo siguiendo los lineamientos de la propia institución y conforme a la naturaleza del crédito que presta la Financiera Nacional como es un crédito de política pública.

La presente beneficiara a cientos de productores agrícolas solicitantes de los créditos que ofrece Financiera Nacional al permitirles que para el otorgamiento del crédito solicitado, se tome en cuenta que no haya quebrantado instituciones de banca de desarrollo y la viabilidad de su proyecto productivo en la lógica de cadenas productivas, y eliminar la posibilidad de que se tomen en cuenta elementos para otro tipo de créditos como es la capacidad de ingresos. Esto complementa el espíritu de la reforma financiera que impulso el presidente de la república que tiene el objeto de incorporar a más productores rurales a los créditos que ofrece la banca de desarrollo.

Por lo que sometemos a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Primero. Se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo y tercer párrafo al artículo 11 de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero

Artículo 11. Para el otorgamiento de sus préstamos o créditos, la reestructuración de operaciones, el otorgamiento

de recursos adicionales sobre créditos otorgados y, en general, para la celebración de sus operaciones y prestación de sus servicios, la Financiera deberá tomar en cuenta el historial crediticio del acreditado, **sólo en lo concerniente a las instituciones de banca de desarrollo, la Financiera o los fidecomisos públicos para el fomento económico**, así como los demás elementos a que se refiere el artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Si de la consulta del historial crediticio en las Sociedades de Información Crediticia, se desprendiera que el solicitante o beneficiario de los apoyos, han generado un castigo o quebranto a las entidades señaladas en el párrafo anterior, ésta podrá utilizarse como constancia de la consulta de quebranto.

A la financiera le estará prohibido utilizar los servicios de calificación de créditos o de riesgos ofrecidos por las Sociedades de Información Crediticia.

Como excepción a lo anterior, a fin de mantener la operación de la planta productiva, la Financiera podrá otorgar financiamiento para el cumplimiento de obligaciones asumidas y, en aquellos casos que se requiera atención inmediata podrá otorgar créditos considerando integralmente sólo la viabilidad del crédito con lo adecuado y suficiente de las garantías, en ambos casos, previa autorización del Consejo.

Párrafo adicionado DOF 10-01-2014

En las bases para el otorgamiento de créditos de la Financiera se preverán las disposiciones que regulen los créditos relacionados.

La Financiera será considerada como entidad financiera para todos los efectos de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.

Segundo. Se reforma la fracción I del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, para quedar como sigue:

Artículo 40. El Comité de Crédito tendrá las facultades siguientes:

I. Autorizar el otorgamiento de préstamos o créditos, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 9o. y **con el artículo 11 de esta ley;**

II. Se deroga

Fracción derogada DOF 10-01-2014

III. Opinar al Comité de Administración Integral de Riesgos sobre la metodología para la estimación de pérdidas y, en su caso, la constitución de reservas, y

IV. Las demás que determine esta ley, el Estatuto Orgánico y el Consejo.

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 13 de diciembre de 2016.— Diputado Antonio Tarek Abdala Sadd (rúbrica).»

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

LEY GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO

«Iniciativa que reforma los artículos 26 a 28 de la Ley General para el Control del Tabaco, suscrita por los diputados Rosalina Mazari Espín y Jorge Carlos Ramírez Marín, del Grupo Parlamentario del PRI

Diputada Rosalina Mazari Espín y diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 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 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 26, 27 y 28 de la Ley General para el Control del Tabaco, con fundamento en la siguiente

Exposición de Motivos

El tabaquismo es una de las mayores amenazas para la salud pública en el mundo. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), el tabaquismo es la primera

causa de muerte prevenible y el factor de riesgo para las enfermedades no transmisibles más importante. Se estima que anualmente, el tabaquismo cobra alrededor de 6 millones de vidas a nivel mundial,ⁱ 66 mil de las cuales ocurren en México.ⁱⁱ

En respuesta a la globalización de la epidemia de tabaquismo, la OMS promovió el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT), el primer tratado internacional en materia de salud hasta ahora, suscrito por 180 países y del cual México es parte desde 2004.

El CMCT es el único tratado internacional que obliga a los países a tomar medidas de salud pública. Los puntos fundamentales del CMCT para reducir la demanda de productos de tabaco son:

1. Medidas relacionadas con los precios e impuestos.
2. Protección contra la exposición al humo.
3. Prohibición total de la publicidad, promoción y patrocinio.
4. Empaquetado y etiquetado, incluyendo advertencias sanitarias gráficas.
5. Reglamentación del contenido de los productos.
6. Reglamentación de la divulgación de información.
7. Educación, comunicación, formación y concientización al público.
8. Medidas relativas a la dependencia y al abandono del tabaco.

El Artículo 8 del CMCT señala que cada Parte reconoce que la ciencia ha demostrado de manera inequívoca que la exposición al humo de tabaco, también llamado humo de segunda mano, es causa de mortalidad, morbilidad y discapacidad. En el mismo sentido, cada Parte adoptará y aplicará, medidas eficaces de protección contra la exposición al humo de tabaco en lugares de trabajo interiores, medios de transporte público, lugares públicos cerrados y, según proceda, otros lugares públicos, y promoverá activamente la adopción y aplicación de esas medidas en otros niveles jurisdiccionales.ⁱⁱⁱ

En México se publicó en 2008 la Ley General para el Control del Tabaco (LGCT) con la intención de implementar las disposiciones establecidas en el CMCT que protegen la salud de la población de los efectos nocivos del tabaco.

No obstante, la LGCT y su Reglamento incumplen con la protección contra la exposición del humo ya que permiten excepciones que posibilitan fumar en espacios interiores. En el Artículo 27 se señala que podrán existir zonas exclusivamente para fumadores en lugares con acceso al público, áreas interiores de trabajo, públicas o privadas, incluidas en las universidades e instituciones de educación superior. Bajo esta condición, nuestro país no califica con una normativa de ambientes libres de humo que cumpla con el CMCT, como lo refleja el reciente *Informe sobre Control del Tabaco en la Región de las Américas*.^{iv}

La única forma de proteger la salud de los no fumadores es mediante espacios 100% libres de humo de tabaco.^v Es decir, ni la ventilación, ni la filtración, solas o combinadas, pueden reducir la exposición al humo de tabaco a niveles que se consideren aceptables. No hay un nivel seguro de exposición al humo de tabaco

Actualmente, más de la mitad de la población mexicana no está protegida del nocivo humo de tabaco. Solo 11 entidades federativas^{vi} cuentan con leyes locales que protegen la salud de los no fumadores y esto resulta inaceptable en un contexto donde 16 países de América Latina y el Caribe ya tienen una legislación 100% libre de humo de tabaco.^{vii}

De acuerdo a la *Global Adults Tobacco Survey 2015* (GATS 2015 por sus siglas en inglés), la exposición al humo de tabaco de segunda mano se redujo en algunos lugares públicos, pero se mantiene elevada en aquellos que son frecuentados por los jóvenes como bares y centros nocturnos (72.7%), seguidos de universidades (42.4%) y transporte público (24.7%). Incluso en hospitales (5.2%) y edificios de gobierno (14%) los adultos se encuentran expuestos al humo de segunda mano.^{viii}

A continuación se enlistan argumentos que fortalecen los motivos que soportan la propuesta de enmienda:

- Anualmente mueren 66 mil personas en México por la exposición al humo de segunda mano.^{ix}
- El humo de tabaco es una combinación de más de 7,000 químicos, incluidos al menos 69 cancerígenos co-

nocidos.^X La exposición a este humo, aumenta entre 25 y 30% el riesgo de padecer enfermedades cardíacas coronarias^{XI} y aumenta entre 25 y 35% el riesgo de padecer un evento de enfermedad cardíaca coronaria grave,^{XII} y entre 20 y 30% el riesgo de desarrollar cáncer de pulmón.^{XIII}

- En el mismo sentido, este también se encuentra relacionado con la exacerbación del asma, ataques al corazón, partos prematuros, bajo peso del neonato, derrame cerebral, infecciones del oído medio en menores, infecciones respiratorias como bronquitis y neumonía en menores, introducción o exacerbación del asma en menores.

- La exposición al humo de segunda mano se relaciona en gran medida con infecciones tuberculosas y tuberculosis.^{XIV}

- El humo de segunda mano se relaciona en gran medida con muchos síntomas crónicos y respiratorios que padecen las personas no fumadoras, tales como tos, flemas, respiración sibilante y falta de aire.^{XV}

En conclusión, ¿por qué espacios 100 por ciento libres de humo en todo el país?

- Mejoran la salud pública.

- Disminuyen enfermedades relacionadas a la exposición al humo de segunda mano.

- En un estudio realizado por el Instituto Nacional de Salud pública en la Ciudad de México y Tabasco, se encontró una reducción, atribuible a la implementación de Espacios 100% Libres de Humo, del 10.6% y 6.2% en muertes por Infarto Agudo al Miocardio respectivamente. En el mismo sentido, las hospitalizaciones por la misma causa, disminuyeron en 19.8% y más de 20% respectivamente.^{XVI}

- Ayudan a los fumadores a reducir o abandonar el consumo.^{XVII} Actualmente, 16.4% (14.3 millones de adultos- 25.2% de los hombres, 8.2% de las mujeres) son fumadores activos.^{XVIII}

- Reducen la exposición de los menores de edad al humo de segunda mano, lo cual tiene una relación directa con la edad en la que comienza el consumo de tabaco.^{XIX}

- Benefician la economía.

- Generan una competencia comercial justa entre establecimientos al no crear una diferenciación basada en la capacidad económica de los comercios.

- No existe evidencia significativa de un impacto negativo en ingresos ni salarios de restaurantes, bares, centros nocturnos y tabernas a partir de Espacios 100% Libres de Humo. Al contrario, los resultados muestran tendencias positivas en estos conceptos a partir de su implementación.^{XX}

- Reducen costos.

- El sector salud destina el 8.3% (43 mil millones de pesos aproximadamente) de su presupuesto anual a gastos de atención médica relacionados al consumo de tabaco.^{XXI}

Las políticas públicas contra el tabaquismo no deben de partir bajo la premisa de la prohibición de los productos del tabaco, sino de la regulación del consumo. La finalidad de este decreto es la protección de la salud de los mexicanos y crear un ambiente que promueva una decisión libre e informada sobre el consumo de tabaco.

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

Decreto

Único. Se reforman los artículos 26, 27 y 28 de la Ley General para el Control del Tabaco.

Artículo 26. Queda prohibido a cualquier persona consumir o tener encendido cualquier producto de tabaco en **toda área física cerrada con acceso al público que esté cubierto por un techo o limitado por más de una pared o muro, independientemente del material utilizado para su construcción, sean temporales o fijos.**

Esta prohibición incluye los lugares de trabajo interiores y sus anexos, independientemente la naturaleza del empleo, permanente o eventual, remunerado o voluntario, así como vehículos que los trabajadores utilizan en el desempeño de sus funciones, incluido el transporte público.

En dichos lugares se fijarán los letreros, logotipos y emblemas que establezca la Secretaría.

Artículo 27. Únicamente se podrá fumar en los espacios al aire libre definidos en el reglamento de la materia.

Artículo 28. Tanto los propietarios, poseedores y administradores de los establecimientos, como los propios consumidores, usuarios, visitantes y trabajadores estarán obligados a respetar los espacios 100% libres de humo de tabaco.

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor a los 60 días posteriores a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. La Secretaría de Salud contará con 60 días posteriores a su publicación en el Diario Oficial de la Federación para realizar los ajustes que correspondan en las disposiciones generales en términos de la normatividad aplicable, a efecto de ser acordes con el presente Decreto.

Notas:

i Organización Mundial de la Salud, Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2013. (Ginebra: OMS, 2013).

ii Fundación InterAmericana del Corazón México, Monitor Ciudadano sobre el Control del Tabaco en México, (México: FIC, 2013). Disponible en: http://ficmexico.org/wp-content/uploads/2014/08/monitorficial_web.pdf.

iii OMS, Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, (Ginebra, OMS, reimpresión actualizada 2005). Disponible en <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42813/1/9243591010.pdf>

iv OPS, Informe sobre el Control del Tabaco en la Región de las Américas. A 10 años del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, (Washington, OPS, 2016). Disponible en http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/28380/9789275318867_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

v World Health Organization, Protection from exposure to secondhand smoke: Policy recommendations, (World Health Organization, 2007).

vi Las 11 entidades con una legislación local que protege los ambientes 100% libres de humo son Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Zacatecas.

vii Fundación InterAmericana del Corazón México, 10 años del CMCT. Retos y perspectivas del control del tabaco en México. Informe de la Sociedad Civil sobre los avances del CMCT 2015, (México, FIC, 2015). Disponible en <http://ficmexico.org/wp-content/uploads/2014/08/InformeSCDMST2015.pdf>

viii Secretaría de Salud, Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos México 2015, (México, 2ª edición, marzo de 2016), disponible en: http://omextad.salud.gob.mx/contenidos/encuestas/gats2015/ENCUESTA_GATS__2015.pdf

ix Calculado con la metodología sugerida en el artículo Secondhand smoke publicado por la American Cancer Society. Disponible en <http://www.cancer.org/cancer/cancercauses/tobaccocancer/secondhand-smoke>

x U.S. Department of Health and Human Services, How tobacco smoke causes disease: the biology and behavioral basis for smoking-attributable disease: a report of the Surgeon General, (Rockville, MD: Dept. of Health and Human Services, Public Health Service, Office of Surgeon General, 2010).

xi U.S. Institute of Medicine. Secondhand smoke exposure and cardiovascular effects: Making sense of the evidence, (Washington, DC: Institute of Medicine, 2009).

xii World Health Organization, Evaluating the Effectiveness of Smoke-free Policies, IARC Handbook of Cancer Prevention. (Lyon: WHO IARC, 2009).

xiii U.S Department of Health and Human Services, The Health Consequences of Involuntary Exposure to Tobacco Smoke: A Report of the Surgeon General, (Atlanta: 2006).

xiv World Health Organization. The International Union against Tuberculosis and Lung Disease (The Union), World Health Organization. A WHO/The Union Monograph on TB and Tobacco Control. (Geneva: WHO, The Union, 2007).

xv U.S Department of Health and Human Services. Op. Cit.

xvi Instituto Nacional de Salud Pública, Efecto de ambientes 100% libres de humo de tabaco sobre la mortalidad y las hospitalizaciones por infarto agudo de miocardio y enfermedades cerebrovasculares en México, (México: Departamento de Investigación para el Control del Tabaco, 2012).

xvii Instituto Nacional de Salud Pública, Op. Cit.

xviii Global Adults Tobacco Survey 2015, disponible en: http://omex-tad.salud.gob.mx/contenidos/encuestas/gats2015/ENCUESTA_GATS__2015.pdf

xix Valdés-Salgado R, Meneses-González F, Lazcano-Ponce EC, Hernández-Ramos MI, Hernández-Ávila M. Encuesta sobre Tabaquismo en Jóvenes 2003. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2004.

xx Guerrero López, Carlos Manuel et al. The Economic Impact of Mexico City's smoke-free law, (TC First Online: 2011). Disponible en: <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2011/02/03/tc.2010.036467.full>

xxi Cálculo propio a partir de datos del Consejo Mexicano contra el Tabaquismo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de diciembre de 2016.— Diputados: Rosalina Mazari Espín Jorge Garlos Ramírez Marín (rúbricas).»

Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen.

LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

«Iniciativa que adiciona diversas disposiciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, a cargo del diputado Miguel Ángel Salim Alle, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito diputado federal, Miguel Ángel Salim Alle, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El constante crecimiento de la industria aeronáutica ha levantado una serie de debates con respecto a la estandarización y claridad sobre las regulaciones de la industria como la sobreventa de boletos, cancelaciones de vuelos o incum-

plimientos de los contratos. En este sentido, uno de los temas que más preocupan en la materia es el relativo al de la puntualidad con el que operan las diferentes líneas aéreas en nuestro país y la afectación directa que tiene en los derechos de los usuarios. Un vuelo puntual puede hacer la diferencia entre tener una mayor productividad y competitividad o no; a nivel mundial, diversos documentos estudian la incidencia de la demora o puntualidad de las compañías aéreas en la prestación de su servicio, se ha determinado que un uso adecuado de los slots reduce los costos de demora de las aeronaves y aumenta el rendimiento obtenido por la puntualidad horaria de las aerolíneas; en Estados Unidos por ejemplo, la aplicación de medidas correctas de desempeño en el espacio aéreo puede generar ahorros anuales en los costos de demora de miles de millones de dólares.

La puntualidad impacta de manera directa en el usuario y el incumplimiento de lo establecido en los contratos de transporte de pasajeros vulnera los derechos de los pasajeros como consumidores que se establecen en la Ley Federal de Protección al Consumidor. De conformidad con cifras de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) durante la temporada vacacional de Semana Santa y Pascua 2016, la Procuraduría recibió unas 880 quejas tan solo en los módulos ubicados en las terminales 1 y 2 del aeropuerto internacional de la Ciudad de México (AICM), principalmente por sobreventa de boletos, cancelaciones, demoras y retardos en la entrega de equipajes.

Con estadísticas de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el número de quejas contra las líneas aéreas por las deficiencias en la prestación de servicios presentó un aumento de 3.2 por ciento en 2015 con respecto al año anterior, destacando Aeroméxico con 53 por ciento en el incremento de las quejas presentadas por los usuarios, al pasar de 452 quejas a 692.

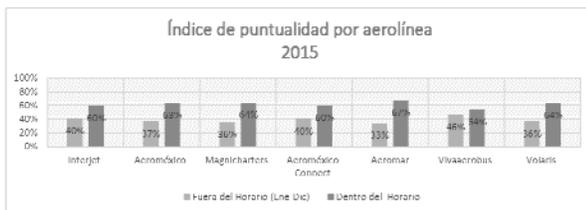
Total de Quejas Presentadas ante PROFECO

Aerolínea	2104	2015	Ene-Sept 2016
Interjet	116	174	124
Aeroméxico	462	692	644
Volaris	563	331	255
Vivaerobus	538	526	486
Total	1,669	1,723	1,509

Sin embargo, se desconoce la cantidad real de pasajeros afectados por las demoras o cancelaciones debido a que

muchos de ellos, no realizan su denuncia por desconocimiento de los derechos que tienen, así como desconocen los motivos, causas o razones por las que los vuelos se ven demorados, lo que tiene como consecuencia que se encuentren en un estado de indefensión al exigir la puntualidad a las líneas aéreas o al intentar exigir las indemnizaciones por el perjuicio ocasionado por el retraso de los vuelos, derivado de que la ley es ambigua en estos casos.

La impuntualidad de las líneas aéreas es una práctica recurrente que no es vigilada con eficiencia, que es poco transparente y que no es sancionada de manera adecuada y tiene como consecuencia directa las cancelaciones o demoras de los vuelos. De conformidad con el Índice de Puntualidad realizado por la Dirección General de Aeronáutica Civil, durante 2015¹ el promedio de las aerolíneas mexicanas que presentaron aterrizajes o despegues fuera del horario (es decir más o menos 15 minutos dentro del horario programado) fue de 38 por ciento destacando Vivaaerobus con 46 por ciento, Interjet con 40 por ciento y Aeroméxico con 37 por ciento.



Igualmente el porcentaje de los vuelos fuera de horario o que aterrizaron o despegaron antes o después de 15 minutos, pasaron de 33 por ciento en mayo de 2014, a 43 por ciento en igual mes de 2015, este porcentaje se disparó 10 puntos. Por último el índice de puntualidad para 2015, muestra que las aerolíneas Magnicharters, Vivaaerobus y Volaris presentaron demoras imputables promedio de 20 por ciento, 28 por ciento y 21 por ciento respectivamente y no les fue retirado ningún horario.

A nivel local el porcentaje de despegues fuera de horario es similar, con información de la DGAC, en el aeropuerto del Bajío por ejemplo, de enero a septiembre de 2016 la aerolínea Aéreo Calafia presentó demoras de 22 por ciento, Aeroméxico Connect 28 por ciento y Vivaaerobus 12 por ciento. De la misma forma, de los 127 vuelos demorados presentados en septiembre de 2016 en el aeropuerto del Bajío, el 41 por ciento son demoras imputables, las principales razones que menciona la DGAC son: operaciones de aerolínea, mantenimiento de aeronaves, tripulaciones y repercusiones.



En este tenor, diferentes instituciones como la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) ha emitido diversas opiniones con el objetivo de promover mayor competencia en el sector de la aviación civil de pasajeros en México y que esto se traduzca en una mayor certidumbre para los usuarios o pasajeros. Por ejemplo, en 2007 la Cofece emitió una opinión para promover la aplicación de los principios de competencia y libre concurrencia en la proveduría de servicios aeroportuarios, en la cual se realizaron diversas recomendaciones de política pública para alentar una mayor competencia y proponer medidas para mejorar la regulación en la materia.

Asimismo, ante la suspensión indefinida de operaciones de Mexicana de Aviación en 2010, la Comisión emitió una opinión sobre la forma en que podrían garantizarse mejores condiciones de disponibilidad, precio y calidad para los usuarios, mediante el proceso de asignación de horarios de despegue y aterrizaje que habían quedado sin utilizarse en el Aeropuerto de la Ciudad de México.²

Por ello es importante analizar y actualizar la legislación lo relativo a la prestación de los servicios de aviación y los derechos con lo que cuentan los consumidores en caso de cancelación o retraso de los vuelos. La Ley Federal de Protección al Consumidor establece de manera general los derechos de todo tipo de consumidor, así como el fomento al consumo inteligente y la procuración de la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores en general.

Por su parte la Ley de Aviación Civil establece los derechos del consumidor en forma específica contemplando aspectos tales como los contratos entre aerolíneas y usuarios, responsabilidad de las aerolíneas por daños a pasajeros, equipaje o carga; sin embargo la legislación no contempla la responsabilidad y las indemnizaciones correspondientes

a los daños ocasionados por los vuelos con demoras imputables a la aerolíneas, ni la obligación de los concesionarios de informar sobre los derechos que tienen los usuarios, lo que se traduce en una incertidumbre jurídica y pérdida de productividad para los consumidores.

Las afectaciones a un consumidor de un servicio retrasado y las indemnizaciones no han sido contempladas en su justa dimensión, los daños y perjuicios ocasionados a los ciudadanos generan una pérdida de rendimiento que debe ser resarcido a través de las normas en materia administrativa y establecerlas en la ley.

De acuerdo con las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección al Consumidor, los gobiernos deben de tratar de hacer todo lo posible para que los consumidores obtengan el máximo beneficio de sus recursos económicos; deben tratar de alcanzar las metas en materia de producción satisfactoria y normas de funcionamiento, procedimientos adecuados de distribución, prácticas comerciales leales, comercialización informativa y protección efectiva contra las prácticas que puedan perjudicar los intereses económicos de los consumidores y la posibilidad de elegir en el mercado.

De la misma forma los gobiernos deben promover la formulación y aplicación por parte de las empresas, en colaboración con las organizaciones de consumidores, de códigos de comercialización y otras prácticas comerciales para asegurar una adecuada protección del consumidor. También pueden concertarse acuerdos voluntarios conjuntos por parte de las empresas, las organizaciones de consumidores y otras partes interesadas. Estos códigos deben recibir una publicidad adecuada.

Asimismo, dentro de los derechos a la protección de los intereses jurídicos, se encuentran el derecho a la reparación de los daños y perjuicios, que se entiende como el incumplimiento en que puede incurrir algún proveedor y aunque la Ley Federal de Protección al Consumidor contempla una regla general en los artículos 50, 82 y 92 en los que se establece la facultad de que el consumidor exija el cumplimiento, un bien similar o el pago de los daños y perjuicios, en lo referente a la protección de los derechos de los pasajeros aún se tienen ambigüedades importantes.

En otros países, por ejemplo las demoras y el resarcimiento de los daños ocasionados por las aerolíneas, se encuentran claramente establecidos, por ejemplo, en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia³, que en materia de

compensación al pasajero por demoras imputables al transportador, estipulan que el pasajero tendrá los siguientes derechos:

- a) Cuando la demora sea mayor de una hora e inferior a tres se suministrará al pasajero un refrigerio y una comunicación telefónica que no exceda de tres minutos o por el medio más ágil disponible al lugar destino, o al de origen en caso de conexiones, a requerimiento del pasajero. No obstante, cuando la causa de la demora haya sido superada y sea previsible la pronta salida del vuelo (dentro de los 15 minutos siguientes) el transportador podrá abstenerse de suministrar esta compensación, si al hacerlo se fueran a ocasionar más demoras.
- b) Cuando la demora sea superior a tres horas e inferior a cinco, además de lo anterior, se deberá de proporcionar al pasajero alimentos (desayuno, almuerzo o cena, según la hora).
- c) Cuando la demora sea superior a cinco horas, además de lo anterior, el transportador deberá compensar al pasajero con el equivalente a 30 por ciento mínimo del valor del trayecto, pagadera en efectivo, tiquetes en ruta o reconocimiento de millas, según elija el pasajero. Sin embargo, cuando la demora sobrepase de las 10:00 pm (hora local), la aerolínea deberá de proporcionarle, además, hospedaje y gastos de traslado entre el aeropuerto y el lugar de hospedaje y viceversa, a menos que el pasajero acepte voluntariamente prolongar la espera cuando sea previsible que el vuelo se va a efectuar dentro de un plazo razonable.

En el caso de Argentina, la ley establece que si debido a circunstancias operativas, técnicas, meteorológicas o de índole comercial, el transportador cancela o demora un vuelo o la entrega de equipaje por más de cuatro horas, o deniega el embarque porque no puede proporcionar espacio previamente confirmado o no puede hacer escala en el punto de parada, estancia o de destino del pasajero, o causa a un pasajero la pérdida de un vuelo de conexión para el que tenía una reserva confirmada, el pasajero, tendrá el derecho a:

1. Su inclusión obligatoria en el vuelo inmediato posterior del mismo transportador para su destino, o
2. Al endoso de su contrato de transporte, incluyendo conexiones con espacio confirmado, cuando sea aceptable para el pasajero, o

3. A ser reencaminado por otra ruta hacia el destino indicado en el contrato, por los servicios del transportador o en los servicios de otro transportador, o por otro medio de transporte, en estos últimos casos sujeto a disponibilidad de espacio.

Si la suma de la tarifa, el cargo por exceso de equipaje y cualquier otro cargo de servicio aplicable por la nueva ruta es mayor que el valor de reintegro del billete o de la porción aplicable del mismo, el pasajero no abonará ninguna tarifa o cargo adicional y el transportador reintegrará la diferencia si la tarifa y cargos para la ruta reprogramada son menores:

4. A la compensación por embarque denegado de acuerdo a las regulaciones del transportador.

5. A la inmediata devolución, si le correspondiere, del precio del contrato de transporte no utilizado y conforme a las modalidades de pago efectuadas.

Asimismo, el transportador proporcionará al pasajero, sin cargo los siguientes servicios:

1. Comunicación telefónica o cablegráfica al punto de destino y comunicaciones locales.
2. Comidas y refrigerios de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo.
3. Alojamiento en hotel, en el aeropuerto o en la ciudad, cuando la demora de un vuelo exceda las cuatro horas
4. Transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto.

En la legislación de la Unión Europea se garantizan los derechos básicos de todos los pasajeros aéreos. Las normas se aplican a los pasajeros que salen de aeropuertos situados en el territorio de un Estado miembro y a todos aquellos que llegan a dichos aeropuertos desde un tercer país cuando el vuelo es operado por una compañía de la UE. Los derechos de los pasajero incluyen:

- El derecho a la información;
- El derecho al reembolso o modificación de trayecto si su vuelo se cancela o se le deniega el embarque;
- El derecho al reembolso si su vuelo se retrasa durante cinco horas o más;

- El derecho a la asistencia y, en determinadas circunstancias, el derecho a la compensación en el caso de cancelación, gran retraso o embarque denegado;

- El derecho a reclamar y a tener acceso a compensaciones;

- El derecho a viajar en las mismas condiciones que otros ciudadanos si usted tiene una discapacidad o movilidad reducida.

La legislación europea también establece quién es responsable en caso de gran retraso, muerte, lesiones o equipaje extraviado, para asegurar que siempre obtenga lo que conforme a derecho corresponde. La Comisión Europea desarrolló además una aplicación para teléfonos inteligentes con el fin de que los pasajeros o usuarios puedan comprobar sus derechos de forma inmediata en relación a cada problema que se le pueda presentar en el aeropuerto.

En este sentido, como puede observarse si bien el contrato de transporte de pasajeros se encuentra establecido en la Ley de Aviación Civil, es la Procuraduría Federal del Consumidor quién verifica que los contratos de adhesión para la prestación de servicios de transporte aéreo cumplan con lo pactado. Por ello, es que el objetivo de la presente iniciativa es la de dar mayor certidumbre jurídica a los consumidores en cuanto al cumplimiento de los contratos de servicios de transporte de pasajeros, así como de las respectivas indemnizaciones que deban recibirse por las demoras de los vuelos imputables a la aerolíneas, pues en la actualidad solo aplica para la cancelación de vuelos.

Por ello se propone establecer los artículos 65 Bis 8 y 65 Bis 9, además de adicionar un segundo párrafo recorriéndose los subsecuentes al artículo 92 Ter, todos ellos en la Ley Federal de Protección al Consumidor, con la finalidad de establecer que en caso de una demora imputable a la aerolínea ésta tendrá que otorgar una indemnización al pasajero que no podrá ser inferior al veinte por ciento del boleto o billete, ello en armonía con lo que se establece en el artículo 92 Ter de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de la misma forma se establece que las aerolíneas informen a los pasajeros a través de medios electrónicos y en el área de abordaje las razones o causas que originen la demora, así como poner a su alcance la dirección electrónica de la Procuraduría para interponer queja correspondiente con respecto al servicio proporcionado, y por último establecer que los concesionarios o permissionarios deberán informar a los pasajeros por medios electrónicos o físicos

sus derechos como consumidores o pasajeros de transporte aéreo.

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

Decreto

Artículo Único. Se adiciona los **artículos 65 Bis 8, 65 Bis 9, y un párrafo segundo recorriéndose los subsecuentes al artículo 92 Ter**, todos ellos a la **Ley Federal de Protección al Consumidor**, para quedar como sigue:

Artículo 65 Bis 8. Sin perjuicio de lo establecido en el contrato de transporte de pasajeros a que se refiere la Ley de Aviación Civil, los permisionarios o concesionarios además de las obligaciones establecidas en la Ley, deberán publicar a través de medios electrónicos en el área de abordaje las causas o razones por la que los vuelos se vean demorados y poner a disposición de los pasajeros la dirección electrónica donde puedan presentarse quejas o denuncias, en cada una de las terminales en donde operen, de conformidad con los lineamientos que establezca la Procuraduría.

Artículo 65 Bis 9. Las disposiciones relativas a derechos de los pasajeros contenidas en el artículo 38 del Reglamento de la Ley de Aviación Civil, son de obligatorio cumplimiento por parte del concesionario o permisionario, así como de su personal y de las agencias de viaje a cargo de las ventas de pasajes, reservas y chequeo en mostradores.

Igualmente, para los vuelos nacionales, las aerolíneas, sus agentes e intermediarios, darán a conocer el texto de los derechos de los pasajeros a su personal y a sus pasajeros, a través de medios electrónicos, audiovisuales e impresos en el área de abordaje, debiendo tener copia de las mismos en los puntos de atención, en los mostradores, en las centrales de reserva; así como también, a bordo de las aeronaves un ejemplar en el bolsillo de cada una de las sillas de pasajeros, o en su defecto incluir información suficiente sobre sus derechos en medios impresos con que cuenten abordo.

De la misma manera, el concesionario o permisionario deberá publicar los derechos de los pasajeros de forma constante en la página web del concesionario o permisionario, y la agencia de viajes, a través de un vínculo (link) o ventana especial principal.

Artículo 92 Ter. ...

En el caso de la prestación del servicio de transporte aéreo a que se refiere la Ley de Aviación Civil, la bonificación no podrá ser menor al veinte por ciento del billete o boleto de pasajero cuando el retraso en la hora de la salida del vuelo sea mayor a treinta minutos y por causas imputables al concesionario o permisionario.

...

...

Transitorios

Primero. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

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

Notas:

1 Estadísticas de Puntualidad. Dirección de Aeronáutica Civil. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Disponible en <http://www.sct.gob.mx/transporte-y-medicina-preventiva/aeronautica-civil/estadisticas/estadisticas-de-calidad/>

2 J, Ros Agustín. *A competition Policy Assessment of the Domestic Airline Sector in Mexico and Recommendations to Improve Competition*. OCDE y Cofece. 2010. Disponible en <http://www.oecd.org/daf/competition/45049588.pdf>

3 Resolución número 02591 por la cual se modifican y adicionan unos numerales a la Parte Tercera de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, en materia de derechos y obligaciones de los usuarios y prestadores del servicio de transporte aéreo. 6 de junio de 2013.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 6 de diciembre de 2016.— Diputados: Miguel Ángel Salim Alle, Jorge Enrique Dávila Flores, Jorge Carlos Ramírez Marín, Brenda Velázquez Valdez, Edgar Romo García, Federico Döring Casar (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Economía, para dictamen.

PROPOSICIONES

DIFUNDIR LA SITUACIÓN ACTUAL QUE GUARDAN LAS CONSTRUCCIONES DE LOS HOSPITALES GENERALES

«Proposición con punto de acuerdo, por el cual se exhorta a la Secretaría de Salud de Oaxaca y la SHCP a difundir la situación que guardan las construcciones de los hospitales generales en el estado y las ministraciones o transferencias realizadas al gobierno local, a cargo del diputado Jorge Tello López, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, diputado Jorge Tello López, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura, con fundamento en el artículo 79, numerales 1, fracción II, y 2, fracciones III y IV, del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás relativos, somete a consideración del pleno de esta Cámara de Diputados, proposición con puntos de acuerdo por el que se exhorta respetuosamente a los titulares de la Secretaría de Salud del estado de Oaxaca y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que, en el ámbito de su competencia, hagan pública la situación actual que guardan las construcciones de los hospitales generales en el estado de Oaxaca, así como sobre las ministraciones o transferencias realizadas al gobierno de la entidad federativa señalada y, asimismo, se informe sobre las acciones y medidas que han realizado para la vigilancia en la aplicación de los recursos públicos federales entregados, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Es menester comenzar, señalando que, el derecho a la salud representa un derecho fundamental de todos los seres humanos. La salud es un valor compartido por las diversas sociedades y los diferentes sistemas ideológicos del mundo, debido a su gran importancia, la salud constituye uno de los objetivos centrales del desarrollo y una condición sine qua non para alcanzar una sociedad en la que impere la igualdad de oportunidades¹. El derecho a la salud, está íntimamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos, de ahí que su completa realización depende en buena medida de la realización de esos otros derechos, en particular, está ligado con el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación.

Esos y otros derechos y libertades conforman los elementos integrales del derecho a la salud.

La comunidad de naciones se ha expresado en múltiples ocasiones en diferentes Foros y Conferencias Internacionales para que todos los países reconozcan en sus ordenamientos internos el derecho a la salud. Ente los antecedentes normativos, más relevantes, a nivel internacional, podemos señalar la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, en la cual se reconoció el derecho a la salud en 1946, señalando que: “el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano²”, posteriormente, en 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 25, se reconoció a la salud como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y, en 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el numeral 11.1 nuevamente se reconoció el derecho humano a la salud, estableciendo que es: “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento³”.

En la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos se estipula que en lo que se refiere al derecho a la salud, deben promoverse: a) el acceso a una atención médica de calidad y a los medicamentos esenciales para la salud; b) el acceso a una alimentación sana y adecuada; c) la mejora de las condiciones de vida y del medio ambiente; d) la supresión de la marginación y exclusión de personas por cualquier motivo y; e) la reducción de la pobreza y el analfabetismo.

En este contexto, podemos afirmar que el derecho a la salud es un derecho humano vigente y, exigible, en todos los Estados que forman parte del concierto internacional y, desde luego, el Estado Mexicano no es la excepción. En el caso de nuestro país, el derecho a la salud se reconoce en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4º, párrafo cuarto, que señala: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general...”, cabe mencionar aquí que, el objetivo de la reforma que incorpo-

ró el derecho a la protección de la salud en nuestra Carta Magna era, “dar a todos los mexicanos la garantía de recibir atención médica acorde a sus necesidades y no acorde a sus recursos⁴”.

El artículo 4o. incluye también en su texto derechos fundamentales vinculados con el derecho a la salud y así, hace mención del derecho a la alimentación, al agua, a la vivienda, a un medio ambiente adecuado, entre otros. Además, es importante señalar que la reforma constitucional de junio de 2011 en materia de derechos humanos amplía significativamente el marco jurídico de protección del derecho a la salud toda vez que con la reforma se estableció que: “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”.

Lo anterior demuestra que en las últimas décadas, se ha dado una especial atención al derecho a la salud, esto ha llevado a elaborar una definición amplia y completa sobre este derecho humano, la Organización Mundial de la Salud ha afirmado que: “La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no consiste únicamente en la ausencia de enfermedad o discapacidad”. Partiendo de esta definición, podemos afirmar que el derecho a la salud es un derecho inclusivo que se extiende no sólo a una atención médica oportuna y apropiada, sino que además, deben considerarse también los determinantes implícitos de la salud, como son: el acceso a agua potable y saneamiento adecuado, las condiciones ambientales, las condiciones laborales saludables y, desde luego, el acceso a la educación e información relativa a la salud, que debe, asimismo, considerar la salud sexual y reproductiva⁵.

En este sentido, el derecho al “grado máximo de salud que se pueda lograr” requiere, para su cumplimiento, una amplia gama de criterios sociales que faciliten el acceso a la salud para todas las personas, entre ellos, debe contemplarse la disponibilidad de servicios de salud, esto es; el acceso oportuno, aceptable y asequible a servicios de atención de salud de calidad suficiente.

El derecho a la salud no significa únicamente el derecho a estar sano, si así fuera los países estarían obligados a asegurar una buena salud a todas las personas y generaría lo que se denomina: obligación de resultado, lo cual es inconcebible, dado que un estado de buena salud depende también de factores biológicos y socioeconómicos que son independientes de la voluntad política, de ahí que, el dere-

cho a la salud otorgue a las personas el derecho a acceder a los servicios de cuidado médico. Conforme con esto el Gobierno está obligado a garantizar: el derecho a un sistema de protección de la salud; el derecho a la prevención y a tratamientos preventivos para luchar contra la propagación de enfermedades; el derecho al acceso a los medicamentos esenciales; el derecho al acceso a los servicios de salud apropiados. Además, la materialización del derecho a la salud supone que se establezcan servicios de salud que estén disponibles en cualquier circunstancia, accesibles para todos, de buena calidad y aceptables, es decir, que se ajusten a la ética médica y sean respetuosos con las diferencias biológicas y culturales.

La salud tiene 2 dimensiones: una individual y una colectiva, la primero de estas dimensiones; la individual, supone que todos los individuos puedan gozar o no de salud con independencia de su entorno social o características familiares. La dimensión colectiva se refiere a los factores sociales que influyen de forma determinante en que las personas puedan preservar un buen estado de salud o quebrantarlo, en esta dimensión se consideran las epidemias, la contaminación ambiental o la carencia de hábitos de higiene provocados por una carencia de información o una educación deficiente en la materia o porque no existan las condiciones mínimas externas para alcanzarlos, como puede ser la falta de agua, entre otros. Es precisamente en esta dimensión colectiva en donde entra el derecho de todas las personas a un sistema integral de protección de la salud que proporcione las condiciones y oportunidades para conquistar el nivel más alto posible de salud.

Si realmente queremos afrontar con éxito los retos para la salud en México es necesario reforzar los sistemas de salud, esto implica invertir en el desarrollo, invertir en la construcción y desarrollo de hospitales, unidades médicas, centros de salud, instituciones de investigación en materia de salud, invertir en la infraestructura de todo el sistema de salud. Sin este esfuerzo, los objetivos sanitarios que se han planteado en nuestro país están completamente fuera de nuestro alcance. Invertir en el desarrollo del sistema de salud implica el diseño y ejecución de una serie de medidas concretas y costo-eficaces que posibiliten la reducción de la pobreza y mejoren de forma decisiva la vida de millones de mexicanos. Hoy más que nunca es necesario que amplíemos de forma significativa los programas de salud que ya están en curso, que se les de seguimiento hasta su conclusión y, en particular, es necesario aumentar considerablemente el número de nuevas inversiones en salud pública; robustecer los sistemas de salud y los recursos humanos

sanitarios. Es fundamental que integremos las estrategias sanitarias en los programas nacionales contra la pobreza y en favor del desarrollo y que se les conceda un papel fundamental en el desarrollo de la sociedad nacional.

La definición de derechos en el ordenamiento jurídico no ha sido suficiente para garantizar su pleno cumplimiento y no podemos esperar más para empezar a hacer lo que hemos prometido lograr, debemos avanzar hacia la consolidación de un sistema integral de salud en México, lo cual, requiere una voluntad política firme, porque es absolutamente inaceptable que en nuestros tiempos aún existan millones de personas que mueran debido a la falta de acceso a la salud, a la falta de acceso a un hospital o centro de salud cercano a sus localidades, a la falta de medicamentos o de equipo para brindarles atención oportuna y de calidad, es inaceptable que millones mueran en nuestro país por enfermedades que son prevenibles o tratables y es inaceptable en un país como el nuestro que dispone de los conocimientos y también de los recursos para abatir enfermedades y padecimientos.

En materia de salud, la voluntad política debe expresarse como la disposición plena y real del gobierno a cualquier nivel, el cual, debe actuar consecuentemente con su discurso, para convertir en realidad lo que tanto se preconiza en materia de políticas públicas saludables, en materia de salud, bienestar, calidad de vida de la población y desarrollo humano. Se requiere que la voluntad política sea permanente y que esté dirigida al desarrollo y fortalecimiento de la infraestructura del sistema de salud, debemos entender que la salud es un elemento clave para el progreso económico, “la salud no lo es todo, pero sin ella, todo lo demás es nada”.

En virtud de lo antes expuesto, someto a la consideración de esta Soberanía, la siguiente proposición con

Puntos de Acuerdo

Primero. La Cámara de Diputados exhorta respetuosamente al titular de la Secretaría de Salud del estado de Oaxaca, para que en el ámbito de su competencia haga pública la situación actual que guardan las construcciones de los hospitales generales en el estado de Oaxaca, así como de las acciones y medidas que ha llevado a cabo para el cumplimiento de los objetivos y la vigilancia en el ejercicio de las transferencias de recursos públicos.

Segundo. La Cámara de Diputados exhorta respetuosamente al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que en el ámbito de su competencia, haga públicas las ministraciones o transferencias realizadas al gobierno del estado de Oaxaca, para la construcción y equipamiento de los diversos Hospitales Generales en la entidad federativa, que hasta el momento se encuentran inconclusos, así como de las acciones y medidas que ha realizado para la vigilancia en la aplicación de los recursos públicos federales entregados.

Notas:

1 Brena Sesma, Ingrid. *El derecho a la salud*. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2638/8.pdf>

2 Constitución de la Organización Mundial de la Salud. La Constitución fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados. Disponible en: <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf?ua=1#page=7>

3 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entró en vigor en México el 23 de junio de 1981.

4 Mayer-Serra, Carlos E. *El derecho a la protección a la salud*. Consultado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342007000200010

5 Figueroa García-Huidobro, Rodolfo. *El derecho a la salud*. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002013000200008

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de diciembre de 2016.— Diputado Jorge Tello López (rúbrica).»

Se remite a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen.