

## VOLUMEN II

CONTINUACIÓN DE LA SESIÓN 21  
DEL 4 DE NOVIEMBRE DE 2016

## LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

**El Secretario diputado Raúl Domínguez Rex:** «Iniciativa que reforma el artículo 2o. de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a cargo del diputado Alberto Martínez Urincho, del Grupo Parlamentario del PRD

**1. Planteamiento del problema**

El texto vigente del artículo 2o. de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas concibe a los periodistas, como “las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información...”<sup>1</sup> Con lo anterior, el concepto de periodista queda limitado y resulta ambiguo, propiamente respecto a la frase “*de cualquier otra índole*” puesto que no se contempla el trabajo periodístico en sus nuevas vertientes, en consecuencia la protección a periodistas se limita a una parte del universo poblacional periodístico. Por tanto, la reforma al artículo 2o. de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas tiene como finalidad ampliar el concepto de periodista, para que la protección contemple todas las vertientes periodísticas, puesto que sólo así se podrán desarrollar mecanismos eficaces que brinden mayor seguridad a periodistas.

**2. Argumentos**

**Primero.** Los periodistas al hacer ejercicio de la libertad de expresión, mediante su labor, cumplen con una función vital: informar sobre la situación imperante en el país. Sin embargo, brindar información se ha convertido en una actividad de alto riesgo en México. Muestra de ello, es *El Balance Anual de Periodistas Asesinados en el 2015*. La clasificación mundial de las zonas más mortíferas para los periodistas en 2015, considera a México como una zona mortífera, con cinco periodistas muertos en el ejercicio de su profesión o asesinados deliberadamente y tres periodis-

tas sin que se determine el motivo, sumando en total ocho asesinatos en el año 2015.<sup>2</sup>

**Segundo.** Por otra parte, el informe anual de la organización Artículo 19, MIEDO (Medios. Impunidad. Estado. Democracia. Opacidad) también registra un deterioro del ejercicio de la libertad de expresión en México. Artículo 19, documentó en el 2015, 397 agresiones contra los periodistas teniendo como indicadores: amenaza (84), asesinatos (8), ataque a medios de comunicación (60), ataque físico o material (109), desaparición forzada (1), desplazamiento forzado (5), hostigamiento y acoso (43), intimidación (31), intrusión no autorizada (7), privación de la libertad (37), violencia institucional (12).<sup>3</sup>

En 2015 las entidades que más agresiones registraron a nivel nacional fueron Ciudad de México y Veracruz con 67 agresiones, Guerrero con 56 agresiones y Puebla con 36 agresiones.

**Tercero.** El ataque a los medios digitales se ha convertido en un medio fácil de agresión contra periodistas, puesto que en estos medios la amenaza se expresa como una respuesta automatizada o como intervenciones agresivas desde el anonimato, por lo que resulta prácticamente imposible prever su alcance, así como identificar al agresor.

El aumento de agresiones a medios digitales refleja las nuevas tendencias en el periodismo, dichos medios han adquirido mayor relevancia frente a los medios impresos. Sin embargo, la aparición de nuevas maneras de informar, muchas de ellas independientes, también representa un foco vulnerable para las agresiones, puesto que es posible agredir a un periodista desde el anonimato. Algunas de estas agresiones han sido mensajes constantes de acoso con connotación sexual o campañas de desprestigio sexual o laboral.

Por tanto, resulta necesario brindar protección a blogueros/tuiteros. El 2014 fue el primer año en que se registraron ataques (cinco), contra blogueros y tuiteros, en el 2015 se registraron seis agresiones contra este tipo de comunicadores, vinculadas con su labor periodística<sup>4</sup>. Lo anterior, muestra un claro aumento respecto al nivel de agresiones

contra periodistas, por lo que resulta preciso implementar las medidas adecuadas que garanticen la libertad de expresión de todo tipo de periodistas, considerando que el término periodista hace referencia a todos aquellos individuos que trabajan en la generación, difusión y distribución de noticias, por cualquier medio.

**Cuarto.** La desaparición de periodistas es otra vertiente de agresión hacia dichos profesionistas, ésta tiene un impacto no sólo para los familiares de las víctimas, sino para la sociedad en general, puesto que representa una agresión directa a la libertad de expresión. En el 2015 se registro la desaparición de un fotoperiodista, el cual huyó de Veracruz hacia la Ciudad de México, tras recibir amenazas de muerte. Sin embargo, en julio de 2015 se le encontró muerto con signos de tortura. Lo anterior, es una clara muestra de la falta de protección a los periodistas en México, así como el incremento de agresiones a éstos.

**Quinto.** Resulta importante mencionar que los funcionarios públicos son los principales agresores de periodistas. En el periodo de 2009 a 2015, se registraron 860 agresiones cometidas por autoridades. Respecto al 2015 el 41.5% de las agresiones contra la prensa los funcionarios públicos fueron los responsables.<sup>5</sup> Lo anterior, resulta preocupante, puesto que el hecho de que las agresiones provengan de quienes tienen como obligación garantizar la libertad de expresión, seguridad, refleja la falta de mecanismos de protección para periodistas, así como la ausencia de respuestas efectivas.

**Sexto.** Un país con una prensa arrinconada, se debilita y exhibe la falta de voluntad de las instituciones del estado para generar las condiciones necesarias que garanticen a los mexicanos el libre acceso a la información y a la libertad de expresión, ambos derechos fundamentales, consagrados en la Constitución federal y en tratados internacionales.

El artículo 6o. constitucional establece el “derecho de toda persona al libre acceso a información” así como el derecho a “buscar, recibir, difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”<sup>6</sup>, de igual forma, en el artículo 7o. constitucional se estipula que “es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio”<sup>7</sup>. En los tratados internacionales, también se sienta el precedente legal que garantiza el acceso a la información y la libertad de expresión, por citar algunos tratados internacionales: Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 19,<sup>8</sup> Pacto Internacio-

nal de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19<sup>9</sup>, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13<sup>10</sup>. Miguel Carbonell precisa que “la libertad de expresión que se disfruta en un país suele ser un indicador bastante fiable del avance democrático que se ha alcanzado.”<sup>11</sup> Por lo tanto, el derecho a la información es una vertiente de la libertad de expresión, que consiste en el derecho a buscar, recibir y difundir todo tipo de información a través de cualquier medio.

**Séptimo.** La protección de la labor periodística es necesaria para la realización de la libertad de expresión, también considerada como piedra angular de la democracia. Además el artículo 5o. constitucional estipula que “a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión que le acomode”, por tanto, el incremento de agresiones contra periodistas vulnera el ejercicio de dicha libertad. Sólo mediante la adopción de medidas protectoras se puede impulsar el respeto a la libertad de expresión información y de profesión. Bajo dicha línea es importante considerar la tesis de jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la cual se precisa que se deben generar las condiciones para el libre ejercicio de la profesión de los periodistas:

#### Nota

#### Semanario Concordancia

**Tomo XXX, Diciembre de 2009 La libertad de prensa es una piedra angular en el despliegue de la vertiente social o colectiva de las libertades de expresión e información. Los medios de comunicación social se cuentan entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales y es indispensable que tengan aseguradas las condiciones para incorporar y difundir las más diversas informaciones y opiniones.** Ello hace necesario, específicamente, garantizar a los periodistas el goce de condiciones adecuadas para desempeñar su trabajo. Como ha destacado la Corte Interamericana de Derechos Humanos “es fundamental que **los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad**” (caso Ivcher Bronstein v. Perú, párr. 150). El ejercicio efectivo de las libertades de expresión e información demanda la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezcan, y

puede verse injustamente restringido por actos normativos o administrativos de los poderes públicos o por condiciones fácticas que coloquen en situación de riesgo o vulnerabilidad a quienes la ejerzan. Uno de los medios por los cuales se limita más poderosamente la circulación de la información y el debate público es la exigencia de responsabilidades civiles o penales a los periodistas, por actos propios o ajenos. La Corte Interamericana, siguiendo en este punto al Tribunal de Estrasburgo, lo ha subrayado también sin ambigüedad: “castigar a un periodista por asistir en la diseminación de las aseveraciones realizadas por otra persona amenazaría seriamente la contribución de la prensa en la discusión de temas de interés público” (caso Herrera Ulloa v. Costa Rica, párr. 134).<sup>12</sup>

**Octavo.** El periodismo de investigación se ha consolidado en Europa al mismo tiempo que los han hecho las democracias, aunque no es condición indispensable para que ese periodismo prospere. Sin embargo, aún se precisan mecanismos que brinden mayor protección a los periodistas, ejemplo de ello es que en Gran Bretaña no existe ninguna ley sobre la información que desarrolle el derecho. Desde 1911 está en vigor la Ley de Secretos Oficiales, ley que recorta considerablemente la actividad periodística. Alemania es el único país europeo cuya legislación protege el secreto profesional de los periodistas de forma explícita mediante una ley: Ley sobre el derecho a negar las fuentes de información de 1975.<sup>13</sup>

### 3. Fundamento legal

El que suscribe, diputado Alberto Martínez Urincho, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Federal y 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y con base en ello, presento ante este Pleno la siguiente iniciativa con:

#### Proyecto de Decreto

#### Por el que se reforma y adiciona el artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

**Único.** Se reforma y adiciona el artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para quedar como sigue:

#### Artículo 2. ...

Agresiones...

Beneficiario...

Estudio de Evaluación de Acción Inmediata...

Estudio de Evaluación de Riesgo...

Fondo...

La Coordinación...

Mecanismo...

Medidas de Prevención...

Medidas Preventivas...

Medidas de Protección...

Medidas Urgentes de Protección...

Peticionario...

**Periodistas:** Las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales, **art culistas, blogueros, tuiteros, columnistas, fotoperiodistas, caricaturistas, documentador, o bien cuya actividad, función trabajo, ejercicio, cargo, ocupación, cartera se encuentren consideradas o vinculadas con el periodismo, así como** de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen.

Persona Defensora de Derechos Humanos...

Procedimiento Extraordinario...

#### Transitorio

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

**Notas:**

1 Ley General para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Artículo 2, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2016, , Consultado 20 de julio de 2016, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lppddhp.htm>

2 Balance Anual de Periodistas asesinados en el Mundo 2015, Publicado el 29 de diciembre de 2015, Consultado 19 de julio de 2016, en: <http://es.rsrf.org/balnce-anual-de-rsf-110-29-12-2015,48677.html>

3 Informe anual de Violencia contra la Prensa, Gráfica comparativa de tipos de agresiones de 2009 a 2015, Article 19, México, 2105, Consultado 20 de julio de 2015, en: Scribd.

4 Informe anual de Violencia contra la Prensa, Op. cit.

5 Informe anual de Violencia contra la Prensa, Op. cit.

6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 6, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2016, consultado 20 de julio de 2016, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 7, Op.cit.

8 Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 19, Consultado el 21 de julio de 2016, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2000.pdf>.

9 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 19, Consultado el 21 de junio de 2016, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>.

10 Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 13, Consultado el 21 de julio de 2016, en: <https://scjn.gob.mx/libro/instrumentosconvencion/pag0259.pdf>

11 Carbonell, Miguel, “Libertad de expresión y democracia”, Septiembre , 2011, Consultado 15 de julio de 2016, en: [http://www.miguelcarbonell.com/escritos\\_divulgacion/Libertad\\_de\\_expresion\\_y\\_de\\_mocracia.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/escritos_divulgacion/Libertad_de_expresion_y_de_mocracia.shtml)

12 LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS JUEGAN UN PAPEL ESENCIAL EN EL DESPLIEGUE DE SU FUNCIÓN COLECTIVA. Época: Novena Época, Registro: 165758, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación

y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Tesis: 1a. CCXVI/2009, pp. 288

13 Leyes en Europa sobre la Prensa. Periodismo de Investigación, Mediático, Consultado 21 marzo de 2106, en: [http://www.mediatico.com/es/periodismo\\_de\\_investigacion/012.asp](http://www.mediatico.com/es/periodismo_de_investigacion/012.asp)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de octubre de 2016.— Diputado **Alberto Martínez Urincho** (rúbrica).»

**El Presidente diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar: Túrnese a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.**

---

## LEY GENERAL DE SALUD

---

**El Presidente diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar:** Tiene la palabra hasta por cinco minutos para presentar dos iniciativas en una sola intervención la diputada Teresa de Jesús Lizárraga Figueroa, del Grupo Parlamentario del PAN, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 341 Ter, de la Ley General de Salud. Así como iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, y 20 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**La diputada Teresa de Jesús Lizárraga Figueroa:** Con su permiso, señor presidente. Compañeras y compañeros diputados. El día de hoy vengo a presentar ante ustedes dos iniciativas en materia de salud, sobre los temas de lactancia materna y de donación de sangre.

Sobre el primero de ellos en esta misma tribuna, en numerosas ocasiones, se ha hablado de los beneficios de la lactancia materna. Sin lugar a dudas puedo afirmar que la lactancia materna es la primera acción de prevención que podemos hacer por la salud de nuestros niños. La lactancia materna exclusiva, por medio de ella los primeros seis meses de vida y después hasta los dos años, acompañada por otros alimentos.

En la estrategia nacional de lactancia se reconocen los beneficios a corto y largo plazo de la lactancia materna y es casi un hecho cotidiano que desde el gobierno federal se

señale el interés de impulsar todas las acciones para garantizar que un mayor número de madres tengan las facilidades para amamantar a sus hijos en sus lugares de trabajo.

La Ley General de Salud, en su artículo 64, establece que las autoridades sanitarias competentes establecerán acciones para impulsar la instalación de lactarios en los centros de trabajo de los sectores público y privado; pero hablar solo de impulsar es dejar solo a la voluntad de cada centro de trabajo el compromiso de instalación de los lactarios. Es por ello que es necesario, si realmente queremos ser congruentes con la estrategia nacional y con la gran necesidad de incentivar la lactancia, que quienes den el primer paso en la instalación de lactarios sean todos los centros de trabajo que pertenecen a la administración pública federal.

Esta iniciativa eso es lo que busca establecer, la obligatoriedad de qué tanto en las instalaciones de las dependencias como de las entidades se instalen lactarios y que ese hecho no dependa solo de la voluntad y el compromiso de algunos funcionarios.

En segundo término expongo ante ustedes una iniciativa que tiene como propósito establecer en la legislación un seguro de sangre para los donadores altruistas de sangre. En México, ustedes saben, existe una escasez crónica de donadores de sangres y esto es una consecuencia de que históricamente no se ha impulsado la cultura de donación. Siempre se dice que donar sangre es donar vida, y es muy cierto, pero no hemos enraizado esta cultura.

Actualmente en nuestro país el 97 por ciento de la sangre que se obtiene es de reposición, es decir, que se tiene cuando los familiares aportan o localizan a un donador para uso exclusivo del paciente y solo un tres por ciento es por donación voluntaria y altruista.

Ante este panorama resulta necesario revertir el sistema y fortalecer e incentivar la donación voluntaria altruista y de repetición que se obtiene de personas que la proporcionan para uso terapéutico de quien lo requiera sin la intención de beneficiar a una persona en particular, motivadas únicamente por sentimientos humanitarios y de solidaridad, sin esperar retribución alguna a cambio y sin que medie una solicitud específica por parte del personal de salud, familiares o amigos.

Por ello el espíritu de esta reforma que hoy propongo, es el de incentivar la donación voluntaria, altruista de sangre y

que los donadores voluntarios reciban el beneficio de un seguro de sangre por un año que consiste que, en caso de requerir sangre aquellos que han sido donadores voluntarios y cumplido con cierto número de donaciones en el año podrán obtenerla sin tener la obligación de conseguir de sangre de reposición, e inclusive, según el número de donaciones anuales, ampliar el beneficio a sus familiares directos.

Compañeras, compañeros, no solamente es saber qué es lo que nos hace falta hacer sino actuar para que esto suceda y en estos casos que presento para que la cultura de salud desde todas sus facetas se convierta en un hábito y en una virtud de todo el pueblo de México. Es cuanto.

«Iniciativa que adiciona el artículo 341 Ter de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Teresa de Jesús Lizárraga Figueroa, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, diputada Teresa de Jesús Lizárraga Figueroa, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de 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 77, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esa soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 341 Ter de la Ley General de Salud con la finalidad de crear el Seguro de Sangre, bajo el siguiente

### **Planteamiento del problema**

En México existe una escasez crónica de donadores altruistas de sangre, esto es una consecuencia de que históricamente no se ha impulsado la cultura de donación, y por lo tanto la donación de sangre es mínima.

La donación voluntaria de sangre en nuestro país se hizo imperativa a raíz de la emergencia ocasionada por la aparición del virus de inmunodeficiencia humana a mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, con la modificación a la normatividad aplicable a los bancos de sangre. Hasta 1975, 95 por ciento de la sangre que se utilizaba en los hospitales de nuestro país procedía de donaciones pagadas, realizadas por personas que se dedicaban a esta actividad<sup>1</sup>. El 5 por ciento restante se obtenía de allegados a los enfermos que donaban bajo presión de necesidad urgente. Y algunos de estos también recibían remuneración por ello.

Actualmente, en nuestro país, según el Programa de Acción Específico, Seguridad de la sangre y de las células Troncales, de la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad de la Secretaría de Salud, 97 por ciento de la sangre que se obtiene a nivel nacional es de reposición, es decir que se obtiene cuando los familiares aportan o localizan a un donador para uso exclusivo del paciente y “sólo 3 por ciento es por donación voluntaria y altruista”<sup>2</sup> hasta el momento las únicas herramientas eficientes para fomentar la donación de sangre son las que se realizan mediante la difusión permanente de campañas que buscan hacer llegar información clara y accesible para tratar de motivar la participación de la población, sin embargo no ha sido suficiente para concientizar sobre la necesidad de donar sangre y sus componentes seguros para la población que la requiere.

Ante este panorama, resulta necesario revertir el sistema actual de donación por reposición por la donación voluntaria, altruista y de repetición, que es aquella obtenida de personas que la proporcionan para uso terapéutico de quien lo requiera, sin la intención de beneficiar a una persona en particular, motivadas únicamente por sentimientos humanitarios y de solidaridad, sin esperar retribución alguna a cambio y sin que medie una solicitud específica por parte del personal de salud, familiares o amigos del paciente, por ello el espíritu de la reforma propuesta es el de incrementar la donación voluntaria altruista de sangre y que los donadores voluntarios, en caso de requerir sangre, se hagan acreedores a un “Seguro de sangre por un año” que consiste en que en caso de requerir sangre, aquéllos que han sido donadores voluntarios y cumplido con cierto número de donaciones en el año, podrán obtenerla sin tener la obligación de conseguir sangre de reposición.

El seguro de sangre individual se otorgará a partir de la segunda donación voluntaria. Para el otorgamiento del Seguro se considerarán las donaciones voluntarias que se realicen durante un año natural contado a partir del día en el que se realice la primera donación voluntaria.

La cobertura del seguro de sangre será personalísimo e intransferible. A partir de la tercera donación voluntaria en el caso de las mujeres y de la cuarta donación voluntaria en el caso de los hombres, en el lapso de un año natural contado a partir de la primera donación realizada, el beneficio del seguro incluirá a los familiares directos por parentesco en línea directa de primer grado.

El seguro de sangre tendrá una vigencia de un año y podrá renovarse siempre cuando se cumpla con las donaciones requeridas cada año y su instrumentación será establecida en el reglamento correspondiente.

Este trabajo parlamentario se presenta al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo cuarto, reconoce el derecho a la protección de la salud como un derecho fundamental<sup>3</sup>. Adicionalmente, la Ley General de Salud señala que corresponde al Estado promover las condiciones reales y efectivas de protección de la salud y en materia de salubridad general, establece la competencia entre la federación y las entidades federativas.

La Ley General de Salud prevé que las autoridades y órganos públicos federales, adoptarán las medidas correspondientes para que todas las personas gocen, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales que México ha suscrito.

Por otra parte, el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud<sup>4</sup>, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2011, en su artículo 42, establece las atribuciones del Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea (CNTS), como la institución responsable de proponer las políticas y estrategias nacionales en materia de suficiencia, equidad, oportunidad calidad, seguridad, así como el uso adecuado y racional de la sangre, componentes sanguíneos y células troncales, cita como línea prioritaria la donación voluntaria no remunerada, altruista y de repetición; tal como se refiere, a la letra, en sus diversas fracciones entre las que se encuentran:

“I. Formular y evaluar las políticas y estrategias nacionales en medicina transfusional;

II. Concentrar y evaluar la información relativa a las unidades de sangre, componentes sanguíneos y células progenitoras hematopoyéticas recolectadas en el territorio nacional, así como de los actos de disposición en la materia, en coordinación con los centros estatales de la transfusión sanguínea;

IV. Captar, procesar y registrar disponentes voluntarios de sangre, componentes sanguíneos y de células progenitoras hematopoyéticas y de aquéllos con grupos sanguíneos poco frecuentes;

#### Sanguínea

XIV. Establecer un registro para el censo de servicios de medicina transfusional, en coordinación con las unidades administrativas competentes.

Dentro del marco jurídico del CNTS se cuenta con el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de control Sanitario de la Disposición de Órganos, Tejidos y Cadáveres de Seres Humanos que tiene por objeto proveer, en la esfera administrativa el cumplimiento de la Ley General de Salud, es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Adicionalmente el Programa de Acción Específico Seguridad de la Sangre y de las Células Troncales, está soportado en un marco jurídico complementario aplicable en aspectos sanitarios, administrativos, de procedimientos y responsabilidades, conformado por leyes, códigos, reglamentos, acuerdos, normas oficiales mexicanas y manuales, que regulan la actuación de las entidades de la administración pública.

Profundizando sobre la naturaleza y evolución del CNTS, éste se creó el 24 de noviembre de 1982, con el objetivo fundamental de realizar las funciones de control y vigilancia sanitaria de los actos de disposición de sangre y sus componentes, conforme a la Ley General de Salud, formar recursos humanos en el campo de la transfusión sanguínea y desarrollar e impulsar las investigaciones en el campo de la medicina transfusional.

Debido al surgimiento del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), a principio de la década de los ochenta, la Secretaría de Salud actualizó la legislación sanitaria, emitiendo disposiciones obligatorias de control sanitario en la obtención y uso de la sangre y sus componentes, con el fin de evitar la transmisión de esta enfermedad a través de la transfusión.

El 21 de enero de 1988, se dio al CNTS el carácter de órgano desconcentrado, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Salud. Con esta medida el Centro obtuvo en su personalidad la autonomía operativa que permite un co-

nocimiento más amplio de la problemática, así como mayor rapidez y oportunidad en las decisiones.

En 1991 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo número 103 por el que se desconcentran funciones a los servicios coordinados de salud pública en los estados y se delegan facultades a los titulares que se indican, en materia de obtención y disposición de sangre.

De esta manera surgieron los Centros Estatales de la Transfusión Sanguínea (CETS) que son las unidades responsables de ejecutar las políticas y programas establecidos por el CNTS.

En una nueva modernización administrativa en 2003 se determinó fortalecer al CNTS como un ente organizador y regulador de los servicios de sangre, con funciones rectoras en la calificación biológica y la investigación, reservando la tarea de vigilancia sanitaria para la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris).

De acuerdo a cifras del Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea, al año se captan un millón 800 mil unidades de sangre de las cuales 97 por ciento de ellas es aportada por el esquema de reposición o familiar y solo 3 por ciento se lleva a cabo por donación voluntaria y altruista. Por lo que se hace necesario revertir la tendencia del esquema de reposición por el de donación voluntaria y de repetición, como recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La red de bancos de sangre que actualmente funciona en México es de 558 y solo 38 de ellos colectan una cantidad igual o mayor a 10 mil unidades de sangre por año y sólo cuatro de ellos, superan la productividad de más de 50 mil unidades de sangre.

Durante el periodo 2006-2012, la tasa de donación de sangre se mantuvo entre 124 y 135 donaciones por diez mil habitantes, de esta manera se cumple con el mínimo recomendado por la OMS de 100 por diez mil habitantes<sup>5</sup>.

97.3 por ciento de éstas fueron por el esquema de reposición familiar, en el cual, el personal de salud solicitó a las personas la donación de sangre a favor de un paciente hospitalizado en las instituciones en las que se atendieron, lo que conlleva mayores riesgos en la seguridad sanguínea.

En el diagnóstico que contiene el Programa de Acción Específico Seguridad de la sangre y de las células Troncales,

se señala que hasta 2012 se había llevado acciones como la firma de la Declaración de Melbourne que solicita a los países miembros se alcance el 100 por ciento de donaciones de sangre voluntaria y altruista para el año 2020, para estos fines se conmina a los países miembros para que tengan una mayor incidencia en las políticas del Sistema Nacional de Salud, con la finalidad de que se instituya el sistema de donación voluntaria, altruista y de repetición.

Con la finalidad de cumplir lo anterior el Centro Nacional de Transfusión Sanguínea propuso las siguientes líneas de acción

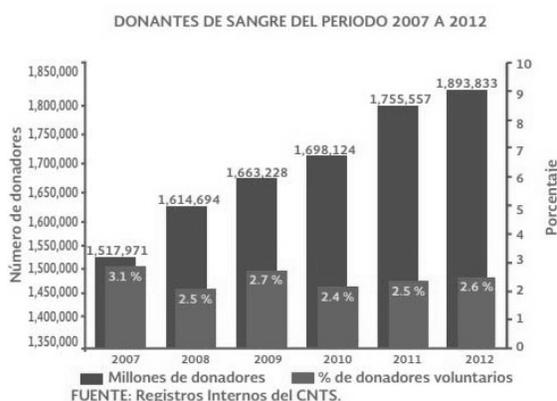
- Fomentar la sustitución del esquema de reposición de sangre por la donación voluntaria, en todo el Sistema Nacional de Salud.
- Impulsar a los servicios de sangre, a adoptar lineamientos de atención a los donantes que faciliten la atención expedita y de calidad.
- Exhortar a las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Salud al desarrollo de campañas y colectas externas.
- Fomentar el incremento del parque vehicular para el transporte de personal e insumos en las colectas externas.
- Convocar a las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Salud al registro de donantes.
- Integrar e impulsar la conformación de grupos de cohesión social, que fomenten la participación ciudadana.

En este sentido se proyectó alcanzar una meta de 7 por ciento de donantes voluntarios en 2016.

En el Informe de Desempeño de los Órganos Desconcentrados de la Secretaría de Salud correspondiente al ejercicio enero-diciembre de 2015, el Centro Nacional de Transfusión Sanguínea, respecto al rubro denominado Donación de sangre se informa lo siguiente:

Que durante 2015 México logró 3.82 por ciento de la donación voluntaria y altruista, un porcentaje superior al año anterior que fue de 2.77 por ciento. Para ello se realizaron 25 campañas de donación altruista de sangre, en instituciones de diversa índole tales como: universidades, empresas privadas, instituciones religiosas, fundaciones y sede diplomática, destacando las colectas realizadas en diversos

campus de la Universidad Autónoma de México, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Panamericana, Tecnológico de Monterrey, Embajada de Activistas por la Paz, Embajada Alemana entre otros, logrando contar con la participación de mil 521 candidatos a donar, y mil 291 donadores efectivos, de las unidades obtenidas, se fracciona el 100 por ciento de unidades de sangre, con estándares de alta calidad. Los hemocomponentes se distribuyeron a diversas instituciones de salud, con un potencial terapéutico para la atención de hasta 3 mil 873 pacientes.



La donación de sangre en México aún está lejos de las recomendaciones de la OMS, pues casi la totalidad de este valioso tejido es aportado por familiares, como una obligación para cumplir con los requisitos de hospitalización y cirugía de sus pacientes.

En nuestro país, la población generalmente tiene desconocimiento sobre las necesidades de los requerimientos de sangre, por lo que no visualiza la importancia que representa donar sangre de manera voluntaria y habitual como parte de su responsabilidad social. A la fecha, se carece de políticas nacionales encaminadas a incentivar la cultura de la donación voluntaria de sangre.

Es una realidad que nuestro país carece de la reserva necesaria para enfrentar una eventual emergencia. Cada hospital debiera contar con al menos mil unidades de sangre, pero sólo lo logran las instituciones grandes, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en algunas de sus unidades.

Las transfusiones de sangre salvan vidas y mejoran la salud, pero muchos pacientes que necesitan transfusiones no tienen acceso a sangre segura cuando la necesitan. La in-

fraestructura y políticas sanitarias nacionales deben incluir el suministro de sangre inocua y adecuada.

Una base estable de donantes voluntarios no remunerados que donan sangre con regularidad permite garantizar un suministro fiable y suficiente de sangre no contaminada. Este es el grupo de donantes más seguro, puesto que son los que tiene la prevalencia más baja de infecciones transmisibles por la sangre. La Resolución WHA63.12 de la Asamblea Mundial de la Salud insta a todos los estados miembros a elaborar sistemas nacionales de transfusiones basados en donantes voluntarios no remunerados y a trabajar para alcanzar la autosuficiencia en el suministro.

Es muy importante resaltar que la donación de una persona puede salvar la vida de tres pacientes, porque el líquido se divide en tres componentes (plasma, concentrado de eritrocitos y plaquetas), con los cuales es posible coadyuvar en el tratamiento de diferentes enfermedades, y es importante señalar que si bien en México el procedimiento de la donación se realiza con altos estándares de calidad y seguridad, podría mejorar mucho, si las personas acudieran por su voluntad a los centros de colecta.

La normatividad marca que las personas pueden hacer donaciones hasta cuatro veces al año los hombres y tres las mujeres, de acuerdo a lo señalado en la NOM-003-SSA2-1993, "Para la disposición de sangre humana y sus componentes con fines terapéuticos"<sup>6</sup>. Y es precisamente en este paso en donde se propone la creación del Seguro de Sangre para el donador que cumpla con este requisito.

Los requisitos en México para ser un donante de sangre son: tener de 18 a 65 años de edad, no estar embarazada ni menstruando (en el caso de las mujeres), estar en ayunas o no ingerir alimentos cuatro horas antes de la donación y no haber tomado medicamentos 48 horas antes.

El problema más grande en todos los hospitales en nuestro país es la carencia de sangre, ante lo cual los pacientes deben recurrir a bancos de sangre, donde también estas instituciones sufren de un grave déficit de este elemento, por ello este trabajo parlamentario tiene como objetivo primordial atender la creciente necesidad de aumentar el número de donaciones a nivel nacional, al recordar que cada cuatro segundos alguien requiere con urgencia de una transfusión y que al donar se salvan vidas y que con la modificación propuesta, se está garantizando el acceso al Seguro de Sangre.

De conformidad con lo expuesto, se propone la discusión y en su caso, aprobación del siguiente:

### Decreto

**Único.** Se adiciona el artículo 341 Ter de la Ley General de Salud agregando tres párrafos con la finalidad de crear el Seguro de Sangre para quedar como sigue:

**Artículo 341 Ter.** Con la finalidad de promover la donación de sangre, se brindará el beneficio del seguro de sangre, en favor de los donantes altruistas de sangre, esto es, en caso de que el donante necesite unidades sanguíneas por algún accidente, cirugía o enfermedad, el Centro Nacional de Transfusión Sanguínea, a través de sus centros estatales, se compromete a proporcionar la sangre necesaria, sin solicitar reposición de sangre a través de otros donadores.

El Seguro de Sangre individual, se otorgará a partir de la segunda donación voluntaria. Para el otorgamiento del Seguro se considerarán las donaciones voluntarias que se realicen durante un año natural contado a partir del día en el que se realice la primera donación voluntaria.

La cobertura del seguro de sangre será personalísimo e intransferible. A partir de la tercera donación voluntaria en el caso de las mujeres y de la cuarta donación voluntaria en el caso de los hombres, en el lapso de un año natural contado a partir de la primera donación realizada, el beneficio del Seguro incluirá a los familiares directos por parentesco en línea directa de primer grado.

El seguro de sangre tendrá una vigencia de un año y podrá renovarse siempre y cuando se cumpla con las donaciones requeridas cada año y su instrumentación será establecida en el reglamento correspondiente.

### Artículos Transitorios

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

**Segundo.** Para los efectos de lo establecido por la adición del artículo 341 Ter de esta ley, a la entrada en vigor de este decreto, se deberán tomar las medidas administrativas necesarias para que se instrumente el seguro de sangre de forma inmediata en favor de los donantes altruistas.

**Tercero.** La Secretaría de Salud deberá ajustar los reglamentos y la normatividad que se tenga que modificar para cumplir con lo señalado en el presente decreto, para ello contará con un plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente.

**Cuarto.** Los gobiernos federal y de las entidades federativas, desarrollarán de manera coordinada y en el ámbito de su competencia, las políticas públicas previstas en el presente decreto, para lograr de manera progresiva el cumplimiento del mismo.

#### Notas:

1 <http://www.iingen.unam.mx/es-mx/BancoDeInformacion/MemoriasdeEventos/JornadasSalud/ProgramaDeDonacionDeSangre.pdf>

2 Programa de Acción Específico “Seguridad de la sangre y de las células Troncales” pág. 24

3 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

4 Reglamento interior de la Secretaría de Salud. <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/ri190104.html>

5 Programa de Acción Específico Seguridad de la sangre y de las células Troncales, página 23.

6 Norma Oficial Mexicana NOM-003-SSA2-1993, “Para la disposición de sangre humana y sus componentes con fines terapéuticos”. <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/003ssa23.html>

#### Bibliografía consultada

- Ley General de Salud
- Reglamento de la Ley General de Salud en materia de control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y cadáveres de seres humanos <http://www.cnts.salud.gob.mx/descargas/rlgs.pdf>
- Reglamento Interior de la Secretaría de Salud <http://www.cnts.salud.gob.mx/descargas/REGLAMINTESSAMODIFIC2010.pdf>
- Programa de Acción Específico 2013 - 2018 Transfusión Sanguínea [http://www.cnts.salud.gob.mx/descargas/pae2013\\_2018.pdf](http://www.cnts.salud.gob.mx/descargas/pae2013_2018.pdf)
- Norma Oficial Mexicana NOM-166-SSA1-1997, para la organización y funcionamiento de los laboratorios clínicos

- Norma Oficial Mexicana NOM-010-SSA2-1993, para la prevención y control de la infección por virus de la inmunodeficiencia humana.

- Norma Oficial Mexicana NOM-039-SSA2-2002, para la prevención y control de las infecciones de transmisión sexual

- Norma Oficial Mexicana NOM-032-SSA2-2002, para la vigilancia epidemiológica, prevención y control de enfermedades transmitidas por vector.

- Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSA1-1998, del expediente clínico

- Norma Oficial Mexicana NOM-017-SSA2-1994, para la vigilancia epidemiológica

- Norma Oficial Mexicana NOM-087-ECOL-SSA1-2002, protección ambiental-salud ambiental-residuos peligrosos biológico-infecciosos-clasificación y especificaciones de manejo

- Manual de Organización Específico Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea [http://www.cnts.salud.gob.mx/descargas/MANUAL\\_DE\\_ORGANIZACION.pdf](http://www.cnts.salud.gob.mx/descargas/MANUAL_DE_ORGANIZACION.pdf)

- Manual de Procedimientos del Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea [http://www.cnts.salud.gob.mx/descargas/MANUAL\\_DE\\_PROCEDIMIENTOS.pdf](http://www.cnts.salud.gob.mx/descargas/MANUAL_DE_PROCEDIMIENTOS.pdf)

- La base de datos global de la OMS para la seguridad sanguínea [http://www.who.int/bloodsafety/global\\_database/en/SumRep\\_Spanish.pdf](http://www.who.int/bloodsafety/global_database/en/SumRep_Spanish.pdf)

- Resolución WHA63.12 Disponibilidad, seguridad y calidad de los productos sanguíneos

<http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s19998es/s19998es.pdf>

[http://www.ptolomeo.unam.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/132.248.52.100/10195/Tesis por ciento20Banco por ciento20de por ciento20Sangre por ciento20CMN por ciento20La por ciento20Raza.pdf?sequence=2](http://www.ptolomeo.unam.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/132.248.52.100/10195/Tesis%20por%20ciento20Banco%20por%20ciento20de%20Sangre%20por%20ciento20CMN%20por%20ciento20La%20por%20Raza.pdf?sequence=2)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.— Diputadas y diputados: **Teresa de Jesús Lizárraga Figueroa**, Arlette Ivette Muñoz Cervantes, Cándido Ochoa Rojas, Eloísa Chavarrías Barajas, Enrique Cambranis Torres, Genoveva Huerta Villegas, Gretel Culin Jaime, Jisela Paes Martínez, Karla Karina Osuna Carranco, Leticia Amparano Gamez, Lilia Arminda García Escobar, María de los Ánge-

les Rodríguez Aguirre, María Guadalupe Cecilia Romero Castillo, Martha Cristina Jiménez Márquez, Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, Mercedes del Carmen Guillén Vicente, Minerva Hernández Ramos, Mónica Rodríguez Della Vecchia, Rubén Alejandro Garrido Muñoz, Wenceslao Martínez Santos, Yahleel Abdala Carmona (rúbricas).»

**Presidencia del diputado  
Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano**

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: Gracias, diputada Lizárraga. Túrnese a la Comisión de Salud, para su dictamen.**

---

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; 20 Y 45 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

---

**La diputada Teresa de Jesús Lizárraga Figueroa:** «Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; y 20 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo de la diputada Teresa de Jesús Lizárraga Figueroa, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, diputada federal Teresa de Jesús Lizárraga Figueroa, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de 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 77, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esa soberanía la iniciativa con proyecto de decreto, mediante la cual se reforman la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal bajo el siguiente

**Planteamiento del problema**

Lactancia materna es un término utilizado en forma genérica para señalar la alimentación del recién nacido y lactante, a través del seno materno. La lactancia materna forma parte de un evolucionado sistema de alimentación y crianza, que en el ser humano ha sido esencial para su supervivencia como especie y su alto desarrollo alcanzado.<sup>1</sup>

La lactancia materna es un importante factor positivo en la Salud Pública y las prácticas óptimas de lactancia materna, se convierten en la acción preventiva más eficaz para prevenir la mortalidad en la niñez, lo que a su vez, es uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la OMS.

La lactancia materna está científicamente reconocida como la forma más adecuada y natural de proporcionar aporte nutricional, inmunológico y emocional al bebé, ya que le aporta todos los nutrientes y anticuerpos que lo mantendrán sano, sin olvidar que le permitirá crear fuerte lazo afectivo con la madre.<sup>2</sup>

La lactancia entonces, forma parte de un sistema de crianza que ha sido fundamental para el desarrollo del ser humano en lo biológico, psicológico y social. Proporciona una adecuada nutrición, y asegura protección en este período crítico del desarrollo de los inicios de la vida. Favorece la adaptación y el aprendizaje en las conductas iniciales de la vida, y el desarrollo de los sistemas vinculares, esenciales para la supervivencia y convivencia de los individuos y la cohesión de su grupo social.

La leche materna es el alimento más adecuado para el desarrollo del lactante, por su equilibrado contenido de nutrientes específicos en presencia y/o concentración para la especie humana, diseñada para su óptimo crecimiento y desarrollo. Contiene inmunoglobulinas, que dan protección específica al lactante y a su sistema inmunológico. Proporciona protección contra infecciones y favorece el desarrollo de órganos y sistemas, sus componentes modulan la función inmunitaria y tiene componentes antiinflamatorios.

Los niños que toman leche materna tienen menos obesidad, menos infecciones agudas (como otitis, diarreas, infecciones urinarias, etc.) y menos enfermedades crónicas (como diabetes, enfermedad celíaca, enfermedades intestinales crónicas y algunos tipos de cáncer de la niñez). “La madre que da pecho tiene menos hemorragias postparto, menos cáncer de mamas y de ovario, y se protege contra la osteoporosis”.<sup>3</sup>

El beneficio no sólo es en salud sino que existe un beneficio económico en la sociedad ya que a menor consumo de leches de fórmula de alto costo menos gasto en las familias pero sobre todo se beneficia con un mayor número de individuos sanos, situación que se refleja positivamente en el sistema educativo y laboral de un país.

En pocas palabras la lactancia materna es la primera acción de prevención en salud para los niños al nacer, tal y como lo señala el investigador Michael C. Latham Profesor de nutrición internacional Universidad de Cornell Ithaca, Nueva York, Estados Unidos en el estudio “Nutrición humana en el mundo en desarrollo” de la Colección FAO: Alimentación y nutrición número 29 de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación<sup>4</sup>

La lactancia materna en nuestro país se encuentra por debajo de las recomendaciones de la OMS y disminuye aceleradamente con la edad del niño. Según un estudio realizado en 2012 se identificó que solo poco más de un tercio de los niños iniciaban con la lactancia materna en la primera hora de vida y la práctica de cualquier tipo de lactancia materna antes del primer mes de vida del niño es solo el 81% y descendía rápidamente al 55% a los seis meses. De gran preocupación ha sido el hecho de que la lactancia materna exclusiva en menores de seis meses mostró un descenso de casi 8 puntos porcentuales entre los años 2006 y 2012, al pasar del 22.3% al 14.4%, respectivamente.<sup>5</sup>

Las estimaciones hechas por investigadores del INSP a partir de las encuestas Nacionales de Salud y Nutrición pusieron de manifiesto los bajos niveles de lactancia y su deterioro en el periodo de 2006 a 2012 y lamentablemente esto se presentó particularmente en los sectores más vulnerables: en la región Sur del país “la lactancia materna exclusiva se redujo de 28.5% a 15.5%; en el medio rural pasó de 36.9% a 18.5% y en la población indígena de 34.5% a 27.5%”.<sup>6</sup> Estos datos nos indican que fue en las poblaciones en mayor pobreza donde se presentó de forma más acelerada el abandono de la práctica de la lactancia materna.

Gracias a diversas estrategias que se han implementado en nuestro país para el fortalecimiento de la práctica de la lactancia materna el índice de lactancia exclusiva en los primeros seis meses de vida se duplicó en los últimos tres años, al pasar de 14.4 en 2012 a 30.8 en 2015, según informa la Oficina en México del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), sin embargo este avance no es suficiente y se requieren más acciones para la promoción de la lactancia materna.

Es de considerar que entre los factores que han incidido para que se presentara una reducción en la práctica de la lactancia materna se encuentran la urbanización, la comercialización sin racionalidad de sucedáneos de leche mater-

na y, muy importante, el aumento de las actividades de las mujeres en la fuerza productiva del país.

El subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Pablo Kuri Morales, ha resaltado que el desconocimiento y la falta de apoyo durante el parto son las razones más importantes por las cuales las madres no continuaban o daban la lactancia materna sin embargo, diversos estudios sugieren que son muy variados los factores por los cuales una mujer decide por no proporcionar leche materna a su hijo recién nacido, pero el nivel socioeconómico es uno de los más importantes condicionantes de la lactancia materna.

En México cada vez más mujeres se incorporan a la actividad laboral fuera de su casa y un obstáculo fundamental para continuar amamantando a sus hijos es la falta de condiciones y facilidades en sus centros de trabajo para poder amamantar a su hijo o para recolectar su leche y poder guardarla de manera adecuada hasta el momento que regresa a su hogar para proporcionarla a su hijo/hija.

Es muy interesante el concepto señalado por la investigadora en lactancia materna y escritora María de Jesús Blázquez García: **“El conflicto que existe entre maternidad y trabajo pone de manifiesto la importancia social de la lactancia materna. Las mujeres que dan el pecho tienen derecho a trabajar y las mujeres que trabajan tienen derecho a dar el pecho. La lactancia materna requiere una definición de trabajo que respete la crianza y la simbiosis madre criatura como hechos indispensables para el desarrollo del ser humano.”**<sup>7</sup>

En el caso de México, hay muy pocas iniciativas y políticas públicas que fomenten la conciliación de la vida laboral con la familiar y la promoción de la lactancia materna, es por esto que la lactancia materna no se encuentra en los niveles requeridos para asegurar la salud de todos los niños mexicanos.

En particular, en el ámbito gubernamental federal, no existe una concordancia entre el reconocimiento gubernamental de la importancia del fomento de la lactancia materna y la realidad del entorno al que se enfrentan las madres trabajadoras lactantes en oficinas de gobierno, ya que la mayoría de las oficinas de gobierno no cuentan con lactarios en sus instalaciones.

Esto hace que las madres lactantes se desmotiven a continuar con la lactancia materna ya que, de querer hacerlo, no

existen espacios adecuados para extraerse la leche y poderla conservar hasta el momento de regreso a su casa. Son conocidas las historias de mujeres que al decidir continuar con la lactancia materna una vez que regresan al trabajo, se ven obligadas a extraerse la leche en los baños de sus propias oficinas, corriendo el riesgo de contaminación, o en espacios incómodos e inadecuados para el fin que requieren.

Por ello este trabajo parlamentario busca realizar las modificaciones necesarias al marco jurídico vigente para establecer las condiciones adecuadas en el entorno laboral que dé seguimiento a lo señalado en la normatividad vigente, para que las madres lactantes que laboran en la administración pública federal cuenten con un lugar cálido e higiénico donde puedan extraer y conservar la leche materna bajo normas técnicas de seguridad, para luego transportarla a su hogar y poder así ofrecerla a sus hijas e hijos en aquellos momentos que no pueden estar juntos o de ser posible, en su mismo centro laboral alimentar a sus hijos.

De igual manera se añade un transitorio para que la falta de recursos presupuestales no se convierta en un obstáculo para lo que se plantea, ya que establece que la instalación de lactarios se llevará a cabo en base a un plan que atienda al número de mujeres que laboran en las distintas oficinas de las dependencias y entidades para priorizar las acciones de adecuación de espacios para que funcionen como lactarios.

### Exposición de Motivos

La lactancia materna en México tiene su sustento a partir de la Constitución, ya que el artículo 123 contempla que “las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzadamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos”<sup>8</sup> e hijas.

Para reforzar el fortalecimiento de la lactancia materna, el 2 de abril de 2014, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) se publicó el DECRETO por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley General de Salud; de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123

Constitucional; de la Ley del Seguro Social; de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Con estas reformas, se pretendió dar vigencia a los derechos de niñas, niños y madres a una lactancia plena, como se señala a continuación:

La Ley General de Salud, establece en su artículo 64, fracciones II y II Bis que en la organización y operación de los servicios de salud destinados a la atención materno-infantil, las autoridades sanitarias competentes establecerán acciones de orientación y vigilancia institucional, capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, “incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida y, en su caso, la ayuda alimentaria directa tendiente a mejorar el estado nutricional del grupo materno infantil, **además de impulsar, la instalación de lactarios en los centros de trabajo de los sectores público y privado**”,<sup>9</sup> así como acciones de promoción para la creación de bancos de leche humana en los establecimientos de salud que cuenten con servicios neonatales.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, prevé en su artículo 28 que “las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para realizar la extracción manual de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia y **tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento**, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de edad”.<sup>10</sup>

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE), la cual establece en su artículo 39 fracciones II y III que la mujer trabajadora tendrá derecho a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, **incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo**

**durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida** y ayuda para la lactancia cuando, según dictamen médico exista incapacidad física o laboral para amamantar al hijo. Esta ayuda será proporcionada en especie hasta por un lapso de seis meses con posterioridad al nacimiento. Además, prevé que durante el periodo de lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para realizar la extracción manual de leche en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes,<sup>11</sup> señala en su artículo 50, fracción III y VII que niñas, niños y adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes, se coordinarán a fin de promover en todos los grupos de la sociedad y, en particular, en quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, de niños, niñas y adolescentes, los principios básicos de la salud y la nutrición, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes; así como asegurar la prestación de servicios de atención médica respetuosa, efectiva e integral durante el embarazo, parto y puerperio, así como para sus hijas e hijos, y promover la lactancia materna exclusiva dentro de los primeros seis meses y complementaria hasta los dos años.

La lactancia materna es un derecho de la madre y en consecuencia un derecho fundamental del niño o niña recién nacidos pues con ello se garantiza su derecho a la alimentación; “los lactantes alimentados con leche materna contraen menos enfermedades y están mejor nutridos que los que reciben otros alimentos con biberón. La alimentación exclusiva con leche materna de todos los bebés durante los seis primeros meses de vida permitiría evitar alrededor de un millón y medio de muertes infantiles cada año y la salud y el desarrollo de otros varios millones mejoraría considerablemente”.<sup>12</sup>

Asimismo el UNICEF señala que “las ventajas de la lactancia materna son varias, dentro de las cuales esta que los bebés que se alimentan con leche materna tiene seis veces más probabilidades de sobrevivir”.<sup>13</sup> Gozarán de mejor salud porque previene infecciones gastrointestinales y respiratorias, obesidad, diabetes, leucemia, cáncer infantil, presión arterial elevada, colesterol alto y enfermedades digestivas. “Los beneficios de amamantar para la mujeres también son muchos, pues estas se recuperan más rápido del parto, tienen menos riesgo de hemorragias y de depresión post parto, regresan al peso original en menor tiempo, reducen las probabilidades de enfermedades como diabetes tipo II, osteoporosis, cáncer, hipertensión y problemas cardíacos”.<sup>14</sup>

El consumo generalizado de leche materna también apoya al presupuesto familiar porque es gratuita y ayuda substancialmente a reducir gastos en cuidados médicos y alimentos, para las empresas y dependencias gubernamentales apoyar la lactancia materna de sus empleadas ayudará a reducir las incidencias de salud y el ausentismo laboral.

De acuerdo a cifras del Inegi durante el primer trimestre de 2016 había 416,872 mujeres en el sector gobierno, tanto a nivel federal como estatal en edad fértil que comprende de 15 a 39 años, la cifra aumenta en 260,000 mujeres si se considera un rango más de hasta 49 años, por ello se hace énfasis en que se implementen las políticas públicas necesarias que permitan la promoción y protección materno-infantil.

En este sentido es necesario eliminar uno de los principales obstáculos que impiden que la mujer que trabaja en oficinas gubernamentales continúe con la práctica de la lactancia materna en sus hijos lactantes, como lo es la falta de espacios higiénicos y adecuados para la extracción, conservación y/o alimentación de los hijos de la madre trabajadora en su propio centro de trabajo y que se permita ejercer el derecho y la responsabilidad de la lactancia materna en condiciones de calidad dentro del ámbito laboral, por ello es de gran importancia la existencia de lactarios para que la madre que tenga un hijo o hija lactante pueda tener acceso a un lugar adecuado e higiénico que designe la dependencia gubernamental en el cual labora.

Por lo anteriormente expuesto, se propone la discusión y en su caso, aprobación del siguiente:

### Decreto

**Primero.** Se reforma el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para quedar como sigue:

**Artículo 28.** Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para realizar la extracción manual de leche, *en lactarios adecuados, higiénicos y dignos que estarán a su disposición en su centro de trabajo. Además* tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de edad.”

**Segundo.** Se reforman los artículos 20 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar como sigue:

**Artículo 20.** Las Secretarías de Estado establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

**En las instalaciones de la Secretarías, se deberá contemplar como obligación de los titulares el acondicionar y equipar un espacio adecuado, higiénico y digno que sea utilizado como lactario, en cada centro de trabajo para que sean utilizados por las madres lactantes ya sea para alimentar a sus hijos o para extraerse y conservar la leche.**

**Artículo 45.** Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

**Estos organismos con la finalidad de promover y facilitar la lactancia materna, deberán acondicionar un espacio adecuado, higiénico y digno que funcionará como lactario en cada centro de trabajo para que sean utili-**

**zados por las madres lactantes ya sea para alimentar a sus hijos o para extraerse y conservar la leche en un lugar adecuado.**

### Transitorios

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

**Segundo.** Las Dependencias del Gobierno Federal tienen un plazo de 60 días a partir de la entrada en vigor de la presente reforma para que elaboren un plan de instalación de lactarios en sus dependencias atendiendo al número de mujeres que trabajan en las oficinas, priorizando los recursos presupuestales a aquellos lugares donde el número de mujeres que trabajan es mayor, tomando como fecha última el 30 de agosto de 2018 para que lleven a cabo la instalación de lactarios de conformidad con la normatividad aplicable para tal efecto.

### Notas:

1 Manual de lactancia materna [http://web.minsal.cl/sites/default/files/files/manual\\_lactancia\\_materna.pdf](http://web.minsal.cl/sites/default/files/files/manual_lactancia_materna.pdf)

2 Publicaciones sobre la alimentación del lactante y del niño pequeño visible en el portal de la OMS [http://www.who.int/nutrition/topics/exclusive\\_breastfeeding/es/](http://www.who.int/nutrition/topics/exclusive_breastfeeding/es/)

3 [http://www.unicef.org/spanish/nutrition/index\\_24824.html](http://www.unicef.org/spanish/nutrition/index_24824.html). Lactancia materna

4 Nutrición humana en el mundo en desarrollo. Michael C. Latham 2002 VISIBLE EN <http://www.fao.org/docrep/006/w0073s/w0073s00.htm#Contents>

5 <https://www.insp.mx/avisos/3367-lactancia-materna-mexico.html>

6 <https://www.insp.mx/avisos/3367-lactancia-materna-mexico.html>

7 Ecofeminismo y Lactancia, M<sup>a</sup> Jesús Blázquez, 2006 [http://www.holistika.net/parto\\_natural/lactancia\\_materna/ecofeminismo\\_y\\_lactancia.asp](http://www.holistika.net/parto_natural/lactancia_materna/ecofeminismo_y_lactancia.asp)

8 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Ley General de Salud.

10 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

11 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA\\_041214.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_041214.pdf)

12 <http://www.unicef.org/spanish/ffl/04/>, La lactancia materna.

13 [http://www.unicef.org/lac/flash/DW/lactancia\\_materna.htm](http://www.unicef.org/lac/flash/DW/lactancia_materna.htm). Semana Mundial de la lactancia materna.

14 *Ibidem*

### Bibliografía consultada

1 Naciones Unidas. Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

2 Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Recuperado de: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

3 Organización Mundial de la Salud (OMS), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Estrategia Mundial para la alimentación del lactante y niño pequeño. 2003. Disponible en: [http://www.who.int/nutrition/publications/gf\\_infant\\_feeding\\_text\\_spa.pdf](http://www.who.int/nutrition/publications/gf_infant_feeding_text_spa.pdf)

3 Asociación Española de Pediatría. Lactancia materna: Guía para profesionales. 2004. Disponible en: [http://www.nutrinfo.com/archivos/ebooks/lactancia\\_materna.pdf](http://www.nutrinfo.com/archivos/ebooks/lactancia_materna.pdf)

4 Latham MC. Nutrición humana en el mundo en desarrollo. Capítulo 7: Lactancia materna. 2002. Disponible en: <http://www.fao.org/DOCREP/006/W0073S/w0073s0b.htm#bm11x>

5 Organización Mundial de la Salud (OMS). Health benefits for infants. 2012. Disponible en: <http://www.fao.org/DOCREP/006/W0073S/w0073s0b.htm#bm11x>

6 Delgado-Becerra A, Arroyo-Cabrales LM, Díaz-García MA, Quezada-Salazar CA. Prevalencia y causas de abandono de lactancia materna en el alojamiento conjunto de una institución de tercer nivel de atención. *Bol Med Hosp Infant Mex* 2006; 63(1):32-9.

7 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Algunos recuentos de la historia. 2002. Disponible en: <http://www.unicef.org.co/Lactancia/historia.html>

8 Hospital Infantil del Estado de Sonora. Lactancia materna en México, marco legal. 1994. Disponible en: <http://www.hies.gob.mx/Lactancia%20Materna.pdf>

9 Organización Mundial de la Salud (OMS). La alimentación del lactante y del niño pequeño. Capítulo Modelo para libros de texto dirigidos a estudiantes de medicina y otras ciencias de la salud. 2010. Disponible en: [http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789275330944\\_spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789275330944_spa.pdf)

10 Secretaría de Salud (SSA). Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad. 2010. Disponible en: <http://www.promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/programas/Acuerdo%20Original%20con%20creditos%2015%20feb%2010.pdf>

11 Instituto Nacional de Salud Pública. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2011-2012. Disponible en: <http://ensanut.insp.mx/>

13 Organización Mundial de la Salud (WHO). 10 Facts on breastfeeding. 2012. Disponible en: <http://www.who.int/features/factfiles/breastfeeding/en/index.html>

14 UNICEF. The state of World's children. 2011. Disponible en: <http://www.unicef.org/sowc2011/index.php>

15 Instituto Mexicano de la Juventud. Encuesta Nacional de Juventud 2010. Disponible en: [http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Presentacion\\_ENJ\\_2010\\_Dr\\_Tuiran\\_V4am.pdf](http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Presentacion_ENJ_2010_Dr_Tuiran_V4am.pdf)

16 Organización Mundial de la Salud (OMS). Young People: Health Risks and situation. 2011. Disponible en: <http://www.who.int/media-centre/factsheets/fs345/en/index.html>

17 Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (Censia). Salud de la adolescencia. 2006. Disponible en: <http://www.censia.salud.gob.mx/descargas/adolescencia/saludadol.pdf>

16 Instituto Nacional de Salud Pública. La salud de los adolescentes en cifras. *Salud Publica Mex* 2003; 45(1):153-66.

17 Organización Mundial de la Salud (OMS). Global Burden of Disease Study. The 2004 Update. 2004. Disponible en: [http://www.who.int/healthinfo/global\\_burden\\_disease/2004\\_report\\_update/en/index.html](http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/2004_report_update/en/index.html)

18 Consejo Nacional Para la Infancia y Adolescencia. Informe 2007-2009 Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia. 2010. Disponible en: [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1707/1/images/informe\\_coia.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1707/1/images/informe_coia.pdf)

- 19 Menkes-Bancet C, Suárez-López L. Sexualidad y embarazo adolescente en México. *Papeles de Población* 2003 enero-marzo; 9(35). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11203511>
- 20 Organización mundial de la salud. Adolescent Pregnancy. Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs364/en/index.html>
- 21 Organización Mundial de la Salud (OMS). Embarazo en adolescentes: Un problema culturalmente complejo. 2009. Disponible en: <http://www.who.int/bulletin/volumes/87/6/09-020609/es/index.html>.
- 22 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Fecundidad y Anticoncepción. Tasa de fecundidad general de 1974 a 2013. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisep/Default.aspx?t=mdemo16&s=est&c=17535>.
- 23 Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Panamericana de Salud (OPS). Alimentación del lactante y niño pequeño. 2010. Disponible en: [http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789275330944\\_spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789275330944_spa.pdf)
- 24 Organización de las Naciones Unidas. United Nations General Assembly's Special Session on Children: A World Fit for Children. 2007. Disponible en: [http://www.unicef.org/worldfitforchildren/files/UK\\_WFFC5\\_Report.pdf](http://www.unicef.org/worldfitforchildren/files/UK_WFFC5_Report.pdf)
- 25 Labbok MH. Transdisciplinary breastfeeding support: Creating program and policy synergy across the reproductive continuum. *Int Breastfeed J* 2008; 3:1-8.
- 26 Organización Mundial de la Salud (WHO). Fact files: support for mother is essential. 2012. Disponible en: <http://www.who.int/features/factfiles/breastfeeding/facts/en/index7.html>
- 27 Yngve Sjostrom. Breastfeeding determinants and a suggested framework for action in Europe. *Public Health. Nutrition* 2001; 4(2B):729-39.
- 28 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Declaración de Innocenti del 2005. 2005. Disponible en: [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/declaration\\_sp\\_v.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/declaration_sp_v.pdf)
- 29 Naciones Unidas. Millenium Development Goal Report. Goal 4: Reduce Child Mortality. 2005. Disponible en: [http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/2010\\_Addendum\\_Goal4.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/2010_Addendum_Goal4.pdf)
- 30 Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2002. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/bkgd.shtml>
- 31 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- 32 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de Salud. (1984. Última reforma 2012). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf>
- 33 Secretaría de Salud (SSA). Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-1993, Atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido. Criterios y procedimientos para la prestación del servicio. 1993. Disponible en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/007ssa23.html>
- 34 Secretaría de Salud (SSA). Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA2-1999, Para la atención a la salud del niño. 1999. Disponible en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/031ssa29.html>
- 35 Secretaría de Salud (SSA). Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005, Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación. 2005. Disponible: <http://bibliotecas.salud.gob.mx/gsdl/collect/nomssa/index/assoc/HASH0138/713924cd.dir/doc.pdf>
- 36 Consejo de Salubridad General. Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se establecen las acciones que deberán cumplirse para acreditar el fomento a la lactancia materna en los establecimientos de atención médica que se sujeten al procedimiento de Certificación. 2012. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5256197&fecha=22/06/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5256197&fecha=22/06/2012)
- 37 Centro Nacional de Equidad de Género y Salud reproductiva. Semana mundial de lactancia 2012. 2012. Disponible en: <http://www.cnegsr.gob.mx/avisos/2-la-importancia-de-su-atencion123.html>
- 38 Secretaría de Salud (SSA). Definición de adolescentes. Disponible en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/definic.htm>
- 39 Secretaría de Salud (SSA). Dirección General de Salud Reproductiva. Prevención del embarazo no planeado en adolescentes. 2002. Disponible en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/DOC-SAL7201.pdf>
- 40 Joffe A. Principles and Practice of Pediatrics. En: Oski F, et al, Ed. *Adolescent Medicine*. 2nd ed. Philadelphia: JB. Lippincott; 1994: 763-805.
- 41 Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia (UNICEF). Fact sheet, Young People and Family Planning: Teenage. Pregnancy. 2008.

Disponible: [http://www.unicef.org/malaysia/Teenage\\_Pregnancies\\_-\\_Overview.pdf](http://www.unicef.org/malaysia/Teenage_Pregnancies_-_Overview.pdf)

42 Turner RJ, Grindstaff CF, Phillips N. Social support and outcome in teenage pregnancy. *J Health Social. Behavior.* 1990 Mar; 31(1):43-57.

43 Organización Panamericana de la Salud (OMS). Descubriendo las voces de las adolescentes. 2006. Disponible en: <http://www.paho.org/spanish/ad/fch/ca/ca-empoderamiento.pdf>

44 Dr. Jorge Risquez Thielen. Clínica del Adolescente. Sociedad Venezolana de Puericultura y Pediatría. (2000). Adolescencia y embarazo. Disponible: <http://www.dynabizvenezuela.com/images/dynabiz/ID3749/siteinfo/ACF91.pdf>

45 Organización Mundial de la Salud (OMS). Maternal, newborn, child and adolescent health 2011. Disponible en: [http://www.who.int/making\\_pregnancy\\_safer/topics/adolescent\\_pregnancy/en/index.html](http://www.who.int/making_pregnancy_safer/topics/adolescent_pregnancy/en/index.html)

46. Blázquez M. J. Parir, nacer, mamar y amamantar. Primera edición. Zaragoza: Ed. autor; 2004

47. D'Eaubonne F. Le Féminisme ou la Mort. Paris: Pierre Horay; 1974

48. Eisler R. El Cáliz y la Espada. Octava edición. Santiago de Chile: Ed. Cuatro vientos; 2003

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.— Diputadas y diputados: **Teresa de Jesús Lizárraga Figueroa**, Arlette Ivette Muñoz Cervantes, Cándido Ochoa Rojas, Eloísa Chavarrías Barajas, Genoveva Huerta Villegas, Gretel Culin Jaime, Jisela Paes Martínez, Leticia Amparano Gamez, Lilia Arminda García Escobar, María Guadalupe Cecilia Romero Castillo, Martha Cristina Jiménez Márquez, Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, Miguel Ángel Salim Alle, Mínera Hernández Ramos, Mónica Rodríguez Della Vecchia, Rubén Alejandro Garrido Muñoz, (rúbricas).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: Túrnese a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Gobernación, para dictamen.**

EXPIDE LA LEY FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Tiene el uso de la voz, hasta por cinco minutos, el diputado Otniel García Navarro, del Grupo Parlamentario del PRI, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Mejora Regulatoria.

**El diputado Otniel García Navarro:** Con el permiso de la Presidencia. La estructura económica de México es diferente a la del pasado. Hoy, nueve de cada 10 pesos se obtienen de las exportaciones que corresponden a manufacturas lo que ha permitido, entre otros factores, mantener la estabilidad frente a la caída de los precios del petróleo.

Nuestra diversificación económica es resultado de la transformación jurídica de fondo que ha emprendido nuestro país y que ha resultado no solo en ser una nación altamente competitiva a nivel global, sino también en ser una de las 15 economías más importantes del mundo.

La agenda de reformas estructurales promovida por el presidente Enrique Peña Nieto ha significado respuesta de Estado a la magnitud de los retos que enfrentamos. Las reformas energéticas, en telecomunicaciones, de competencia económica, de transparencia, entre muchas otras, han creado un andamiaje jurídico que ha permitido generar en cuatro años la mayor cantidad de empleos de lo que se tenga registro para un sexenio.

Así, la regulación mexicana funge como un pilar que regula las relaciones económicas y sociales, fomenta los medios para elevar la productividad y estimula el desarrollo económico.

Como integrante de esta LXIII Legislatura, hemos hecho frente a la imprescindible tarea de simplificar trámites y procesos administrativos. Testigo de lo anterior son las sociedades por acción simplificada creadas a partir de la reforma a la Ley General de Sociedades Mercantiles que fue discutida y aprobada en este pleno, y cuyos principales beneficios son su constitución de manera gratuita y en un solo día.

Por todo lo anterior, resulta fundamental para el desarrollo de nuestro país seguir trabajando en materia de mejora regulatoria. Necesitamos menos trámites burocráticos y más instituciones eficaces; menos trabas a la inversión y más incentivos para emprender; menos filas y más bienestar.

En este marco, es preciso reconocer lo que se ha hecho bien. En octubre de 2015, de acuerdo al reporte Panorama de Política Regulatoria en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, México fue distinguido como el país más sobresaliente entre los 34 que integran este organismo internacional, calculando 180 mil millones de pesos, el beneficio obtenido por la reducción de la carga regulatoria a nivel federal para los emprendedores y los ciudadanos.

Este reconocimiento es producto también de la implementación de herramientas de mejora regulatoria como la consulta, la evaluación del impacto regulatorio y la regulación basada en riesgos, que ha encabezado el actual gobierno de la República. Sin embargo aún falta mucho por hacer. Siguen existiendo regulaciones que no permiten un mejor desarrollo tanto a nivel federal, estatal y municipal, en algunos casos teniendo un fuerte impacto sobre regiones enteras. Siguen existiendo normas que generan casos inadmisibles y que afectan la confianza en nuestro sistema jurídico e institucional, frenando nuestro desarrollo económico, así como lesionando nuestro Estado de derecho y nuestra imagen en el ámbito del comercio internacional.

Por todo lo anterior, compañeras y compañeros legisladores, presento ante este pleno iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide Ley Federal de Mejora Regulatoria, y que se trata de un proyecto integral que establece las instancias e instrumentos de mejora regulatoria, el procedimiento de revisión, adecuación, mejora y transparencia en la elaboración y aplicación de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás normas administrativas de carácter general, emitidas por los entes públicos respecto de los trámites, la operación y actualización del Registro Único de Personas Acreditadas, y el Registro Federal de Trámites y Servicios, así como las instancias y mecanismos para una mayor coordinación en materia de mejora regulatoria entre los poderes federales, así como los gobiernos de los estados y los ayuntamientos.

Este proyecto legislativo constituye una oportunidad histórica de darle el carácter de ley federal a la política de mejora regulatoria; se trata de darle mayor respaldo jurídico, de establecer los medios, procesos y mecanismos de ley, de hacer una verdadera prioridad la coordinación entre poderes federales, gobiernos estatales y locales; que exista más coordinación y menos desarticulación para que las realidades de los procesos y trámites, no sean tan diferentes entre las distintas autoridades, entre los distintos niveles de gobierno o de un estado o de un municipio a otro.

Esta iniciativa de ley representa una contribución que estoy seguro abonará al impulso del desarrollo económico de regiones, municipios, estados y del país en beneficio de las familias mexicanas.

En materia regulatoria es tiempo de marcar un antes y un después. Es tiempo de reducir las enormes diferencias regulatorias en pro de un gobierno más eficiente; que cueste menos y que sirva más, pero, sobre todo, en pro del desarrollo económico por el bienestar de los mexicanos.

Los invito, compañeros, a conocer esta iniciativa, y a que una vez más, por encima de colores políticos, privilegiemos el interés ciudadano, que en esta materia es por demás claro, menos trabas y más oportunidades. Muchas gracias.

«Iniciativa que expide la Ley Federal de Mejora Regulatoria, a cargo del diputado Otniel García Navarro, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado licenciado Otniel García Navarro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, integrante de esta LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la fracción I del numeral 1 del artículo 6; numeral 1 del artículo 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que contiene: Ley Federal de Mejora Regulatoria, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

México es un país que se ha transformado en los últimos años de forma sólida mediante decisiones contundentes que permiten competir frente a las Naciones de más alto desarrollo en el mundo.

Tal es el caso de la serie de reformas estructurales y acciones de gobierno que tienen como objetivo común el dotar a la ciudadanía de un marco jurídico adecuado y eficaz, pero sobretodo, en concordancia con los principios de sencillez, rapidez y eficiencia, tanto de los servicios públicos como de los trámites administrativos.

Así, la regulación mexicana funge como pilar que sostiene la estructura económica y las relaciones sociales de nuestro país; genera también la protección de los derechos, brinda seguridad a su gente y potencializa su mercado. Por ello,

resulta imprescindible generar los mecanismos necesarios para eliminar los trámites burocráticos que son para los ciudadanos: lentos, molestos y engorrosos; produciendo desesperación y hartazgo frente a los requisitos y procedimientos que se establecen, lo que impide el desarrollo de regiones, Municipios, Estados y por supuesto, de nuestra Nación.

Para la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) el surgimiento y el desarrollo de la política regulatoria ha sido elemento fundamental cuyo objetivo es asegurar que las normas sean de interés público, ayuda a configurar la relación entre Estado, los ciudadanos y las empresas, apoya además, al desarrollo económico, la consecución de objetivos sociales como el bienestar social y la sustentabilidad ambiental, fortalece el estado de derecho y ayuda a que los responsables de la formulación de políticas lleguen a decisiones informadas y documentadas sobre qué regular, a quién regular y cómo hacerlo.<sup>1</sup>

Las disposiciones en materia de mejora regulatoria en México han sido establecidas de forma principal en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su Título Tercero A, “De la Mejora Regulatoria”, esta Ley contempla la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) como órgano dedicado a la promoción de la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.<sup>2</sup>

La Cofemer fue creada en el año 2000, pero los esfuerzos hacia la mejora regulatoria en nuestro país se pueden localizar desde 1989, en donde se instrumentó el primer programa de desregulación económica y se creó la Unidad de Desregulación Económica, dependiente de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial del Gobierno Federal. Esto en respuesta a las reformas que en diversos países del mundo se llevaron a cabo durante el inicio de la década de los ochentas, para hacer competitivo a México frente a los desafíos económicos internacionales, aunado a la incorporación de la Nación al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

Por supuesto, la nueva política regulatoria incidió en la adecuación y creación de nuevos ordenamientos jurídicos federales adaptados a los principios y disposiciones de mejora regulatoria. El segundo de los esfuerzos fue la emisión por parte de la Presidencia de la República del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial en noviembre de 1995, sumando a ello, la creación de un Con-

sejo para la Desregulación Económica y un Registro Federal de Trámites Empresariales, lo que fue traducido como el primer programa sistematizado de reforma regulatoria en el mundo contando por primera vez con un registro total de trámites federales.

El tercer gran impulso a este tema se realizó con la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Cabe señalar que de acuerdo al Convenio de colaboración que se firmó entre la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE) y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), la mejora regulatoria es una política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto. Se destaca que **“El propósito de la mejora regulatoria radica en procurar los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles, mediante la formulación normativa de reglas e incentivos que estimulen la innovación, la confianza en la economía, la productividad, la eficiencia y la competitividad a favor del crecimiento, bienestar general y desarrollo humano”**.<sup>3</sup>

Son herramientas útiles por supuesto para la mejora regulatoria: la evaluación del impacto regulatorio, como medición de los beneficios, costos y efectos de la regulación objeto del análisis; la evaluación de opciones de regulación, que permite precisar si resulta eficiente y eficaz la intervención pública en los términos planteados; y, la simplificación administrativa, que tiende a eliminar disposiciones burocráticas o contradictorias; lo que incluso con el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), han permitido avanzar de forma importante.

En el marco del Programa de Reforma Regulatoria de la OCDE, dicho organismo realizó una serie de estudios para evaluar las políticas de gestión regulatoria de 24 países miembros, además de Brasil, China, Rusia e Indonesia, cuyo objetivo se centró en ayudar a los gobiernos a mejorar la calidad normativa; es decir, reformar la regulación para fomentar la competencia, la innovación, el crecimiento económico y objetivos sociales importantes.<sup>4</sup>

Incluso, en octubre del año pasado, frente al reporte Panorama Regulatoria en Países de la OCDE, México fue distinguido como el país más sobresaliente entre los 34 que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, calculando en aquél entonces el Presidente de la Cofemer, en 180 mil millones de pesos el beneficio para los emprendedores y ciudadanos obtenido por la reducción de la carga regulatoria a nivel federal.<sup>5</sup>

La política regulatoria de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, ha sido aplaudida por organismos internacionales debido a sus esfuerzos mediante herramientas como la consulta, la Evaluación de Impacto Regulatorio y la regulación basada en riesgos;<sup>6</sup> lista a la que se incluye la transparencia, la rendición de cuentas, la vigilancia del aparato de la administración pública por parte de organismos autónomos y el principio de gobierno abierto.

Por ello, esta iniciativa tiene por finalidad la emisión de una ley federal en materia de mejora regulatoria compuesta de 46 artículos repartidos en 8 capítulos, y un régimen transitorio de 6 artículos adicionales.

En lo que respecta al primer capítulo de “Disposiciones Generales” se precisa la aplicación de la ley a los actos, procedimientos y resoluciones relacionados con los trámites que los ciudadanos deben realizar ante la Administración Pública, se incluye también el objeto de la norma en donde resalta la operación y actualización del Registro Único de Personas Acreditadas y el Registro Federal de Trámites y Servicios; se puntualizan los principios que rigen la materia, a saber: la calidad, la inclusión y la transparencia; siendo la Cofemer la autoridad encargada de la interpretación y aplicación de la Ley.

En lo que respecta al segundo capítulo denominado “De la Comisión Federal de Mejora Regulatoria”, las disposiciones se centran en puntualizar a dicha dependencia como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa; se enumeran las atribuciones del organismo entre las cuales se encuentran: a) revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar proyectos de iniciativas de reformas legislativas y administrativas, para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, b) dictaminar los anteproyectos, regulaciones y las manifestaciones de impacto regulatorio antes de su aprobación, y posteriormente, para conocer su eficacia, así como los análisis correspondientes, y c) brindar asesoría técnica a los Entes Públicos, Entidades Federativas y Ayuntamientos.

En el tercer capítulo “Del Consejo Consultivo de Mejora Regulatoria”, se describe a dicho Consejo como de carácter deliberativo y consultivo, instancia de coordinación interinstitucional y de concertación con los sectores público, privado y social. Se agregan además, los lineamientos para su integración y funcionamiento.

En cuanto al Capítulo IV “Del Sistema de Mejora Regulatoria”, se precisa que el propósito de dicho sistema radica en la ordenación racional y sistemática de las políticas y acciones que aseguren la calidad, eficacia y eficiencia de las regulaciones federales; de igual forma, se establece la obligación para los titulares de los Entes Públicos de designar a un servidor público con nivel de subsecretario u oficial mayor a fin de que sea responsable de: a) coordinar el proceso de mejora regulatoria en el seno de la dependencia u organismo, y supervisar su cumplimiento; b) someter a la opinión de la Cofemer, al menos cada dos años, de acuerdo con el calendario que éste establezca, un programa de mejora regulatoria en relación con la normatividad y trámites que aplica el Ente público de que se trate, así como reportes periódicos sobre los avances correspondientes, y c) suscribir y enviar a la Cofemer, los anteproyectos de regulaciones, los análisis y las manifestaciones de impacto regulatorio respectivas que formule el Ente público correspondiente, así como la información a inscribirse en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

Por su parte, en el capítulo V “De la Manifestación de Impacto Regulatorio”, se señala que el formato lo deberá elaborar la Cofemer y que debe ser estructurado de conformidad con los principios de sencillez, transparencia y economía en los trámites administrativos, a efecto de que se pueda conocer y determinar si los proyectos de regulaciones inciden en:

- I. La eliminación parcial o total de la regulación vigente, así como sus costos;
- II. El análisis y la modificación de regulaciones propuestas o vigentes;
- III. La creación de nuevas regulaciones para subsanar vicios jurídicos o de trámite originados por los cambios económicos, sociales o tecnológicos, y
- IV. El diseño de los procesos, mediante los cuales se elaboren y apliquen las regulaciones de mejora.

Asimismo, la manifestación de impacto regulatorio debe analizar: I. Los motivos de la nueva regulación; II. El fundamento jurídico del anteproyecto propuesto y los antecedentes regulatorios existentes; III. Los riesgos de no emitir la regulación; IV. Las alternativas consideradas y la solución propuesta; V. Los costos y beneficios de la regulación; VI. La identificación y descripción de los trámites, y VII. El método para asegurar el cumplimiento de la regulación.

En el sexto capítulo denominado “Del Registro Federal de Trámites y Servicios”, se precisa que éste será público, cuya función es abonar a los principios de transparencia, acceso a la información pública, gobierno abierto, sencillez, rapidez, eficiencia y eficacia en trámites y servicios de la Administración Pública.

Al capítulo séptimo se le asigna la denominación: “Del Registro de Personas Acreditadas”, en el que quedarán inscritas todas las personas físicas y morales que realicen algún trámite ante cualquier Ente Público, a quienes será asignado un número de identificación, que será el CURP o RFC, respectivamente, ello, abonará a que en trámites subsiguientes no sea necesario puntualizar ni probar, la identificación, personalidad y domicilio. Se precisa también en este capítulo que será la Secretaría de la Función Pública la encargada de operar y mantener este Registro, y que los Entes Públicos podrán agregar nuevos registros o modificar los existentes.

Finalmente, en el capítulo VII “De las Infracciones y Sanciones”, se contempla a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo como las normas que deben ser aplicadas por el incumplimiento a esta Ley, agregando que la queja puede ser presentada ante la Cofemer, situación en la que este organismo deberá turnar de forma inmediata a la Secretaría de la Función Pública para el trámite respectivo. Contempla también 13 supuestos jurídicos de infracciones administrativas en materia de mejora regulatoria imputables a los servidores públicos, entre las que destacan: a) alterar o modificar las reglas o procedimientos de los trámites, o solicitar trámites, requisitos, cargas tributarias, datos o documentos adicionales a los inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios; b) negligencia o mala fe en el manejo de los documentos o pérdida de estos, o en la recepción de documentos e integración de los expedientes, y en el seguimiento de los trámites y, c) el uso indebido de la información por atentar contra la naturaleza confidencial de solicitudes y proyectos.

Es prioridad de nuestro país la simplificación administrativa como compromiso ante sus ciudadanos y frente a las demás Naciones. Se han realizado por supuesto, importantes esfuerzos en México para contar con un programa de reforma regulatoria estructurado y adecuado a las necesidades actuales y demandas ciudadanas. Esta nueva ley representa por lo tanto, una contribución importante para mejorar el rendimiento de la economía y seguir trabajando por el bienestar social, que abonará al impulso del desarrollo económico de regiones, Municipios, Estados y del país en su conjunto, promoverá una mayor creación de empleos y de inversiones, abriendo de forma absoluta las puertas a nuevas industrias y proyectos innovadores que desembocarán en beneficio de la población.

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

### **Decreto por el que se expide nueva Ley Federal de Mejora Regulatoria**

**Único.** Se expide la Ley Federal de Mejora Regulatoria, para quedar como sigue:

### **Ley Federal de Mejora Regulatoria**

#### **Capítulo I Disposiciones Generales**

**Artículo 1.** Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones relacionados con los trámites que los ciudadanos deben realizar ante las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, organismos desconcentrados y descentralizados de la administración pública federal.

**Artículo 2.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. Cofemer: La Comisión Federal de Mejora Regulatoria;
- II. Consejo: El Consejo Consultivo de Mejora Regulatoria.
- III. Ente público: Las entidades y dependencias de la administración pública federal centralizada, descentralizada, desconcentrada y organismos constitucionales autónomos;

IV. Ley: La presente Ley Federal de Mejora Regulatoria;

V. Manifestación de impacto regulatorio: El documento a través del cual los entes públicos justifican la creación o modificación de regulaciones que impliquen trámites para los particulares y demuestran que los beneficios que se obtendrán con esa regulación serán superiores a los costos de cumplimiento;

VI. Mejora Regulatoria: El proceso continuo y sistemático de análisis, revisión y modificación de las normas jurídicas y administrativas de carácter general para hacer más eficientes y ágiles los procedimientos de los trámites que tienen que realizar los ciudadanos ante las autoridades, con el objeto de que dichas regulaciones generen beneficios superiores, el máximo bienestar para la sociedad y la consolidación de un marco normativo federal moderno;

VII. Regulación o regulaciones: Las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, reglas de operación y demás normas administrativas de carácter general, elaboradas o emitidas por los entes públicos que incidan directa o indirectamente en el establecimiento de trámites;

VIII. Secretaría: La Secretaría de Economía; y

IX. Trámite: Cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante un ente público, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que solo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.

**Artículo 3.** La presente Ley tiene por objeto establecer:

I. Las instancias e instrumentos de la mejora regulatoria;

II. El procedimiento de revisión, adecuación, mejora y transparencia, en la elaboración y aplicación de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás normas administrativas de carácter general emitidas por los entes públicos respecto a los trámites;

III. La operación y actualización del Registro Único de Personas Acreditadas y el Registro Federal de Trámites y Servicios; y

IV. La coordinación en materia de mejora regulatoria entre los Poderes Federales, así como con los gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos.

**Artículo 4.** Lo dispuesto en la presente Ley se sujetará a los principios de:

I. Calidad: La difusión e incorporación plena de las buenas prácticas de mejora regulatoria en todos los entes públicos que elaboran y aplican regulaciones;

II. Inclusión: La participación de la sociedad y de los entes públicos de los distintos órdenes de gobierno en el proceso de mejora regulatoria; y

III. Transparencia: La generación de reglas claras y sencillas en la elaboración, revisión y aprobación de disposiciones normativas que limiten la discrecionalidad en el ejercicio de las funciones públicas.

**Artículo 5.** La interpretación y aplicación de la presente Ley, corresponde en el ámbito de su competencia, a la Co-femer.

**Artículo 6.** Los Poderes Legislativo y Judicial deberán observar los principios rectores establecidos en esta Ley respecto de su funcionamiento interior, por conducto de las unidades de mejora regulatoria respectivas.

**Artículo 7.** La unidad de mejora regulatoria del Congreso de la Unión, se encargará de elaborar y aplicar los análisis de impacto regulatorio de los proyectos de normas que se presenten ante las cámaras de Senadores y de Diputados.

**Artículo 8.** El Congreso de la Unión realizará revisiones periódicas de las leyes en vigor para evaluar el cumplimiento de sus objetivos y los impactos generados como resultado de su aplicación, a fin de promover su análisis y mejora continua.

**Artículo 9.** Los titulares de los entes públicos podrán, mediante acuerdos generales publicados en el Diario Oficial de la Federación, establecer plazos de respuesta menores dentro de los máximos previstos en las leyes o reglamentos y no exigir la presentación de datos y documentos previs-

tos en las regulaciones mencionadas, cuando puedan obtener por otra vía la información correspondiente.

En los procedimientos administrativos, los entes públicos recibirán las promociones o solicitudes que, en términos de esta Ley, los particulares presenten por escrito, sin perjuicio de que dichos documentos puedan presentarse a través de medios de comunicación electrónica en las etapas que las propias dependencias y organismos así lo determinen mediante reglas de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación. En estos últimos casos se emplearán, en sustitución de la firma autógrafa, medios de identificación electrónica.

El uso de los medios de comunicación electrónica será operativo para cualquier interesado, incluidos los particulares que se encuentren inscritos en el Registro Único de Personas Acreditadas.

El expediente electrónico estará integrado por lo menos con los datos de identificación básica, por lo que para las personas físicas constará del acta de nacimiento, la Clave Única de Registro de Población, la identificación oficial, el alta en el Registro Federal de Contribuyentes en caso de que sea procedente y el comprobante de domicilio. Para las personas morales deberá contener por lo menos el contrato constitutivo de la sociedad, las modificaciones a dicho contrato constitutivo, el poder del representante legal, la identificación del representante legal, el alta en el Registro Federal de Contribuyentes y el comprobante de domicilio.

Los documentos presentados por medios de comunicación electrónica producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos firmados autógrafamente y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio que las disposiciones aplicables les otorgan a éstos.

La certificación de los medios de identificación electrónica del promovente, así como la verificación de la fecha y hora de recepción de las promociones o solicitudes y de la autenticidad de las manifestaciones vertidas en las mismas, deberán hacerse por los entes públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Firma Electrónica Avanzada.

Las dependencias y organismos descentralizados podrán hacer uso de los medios de comunicación electrónica para realizar notificaciones, citatorios o requerimientos de documentación e información a los particulares, en términos de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Artículo 10.** A efecto de facilitar las gestiones de los interesados frente a las autoridades y evitar duplicidad de información en trámites y crear sinergias entre las diversas bases de datos, los entes públicos que estén vinculados en la realización de procedimientos administrativos relacionados con la apertura y operación de empresas, estarán obligados a coordinarse con la Secretaría de Economía, para el cumplimiento de dichos fines. La Secretaría de Economía tendrá la facultad de organizar, unificar e implementar el sistema informático que preverá expedientes electrónicos empresariales.

Los expedientes electrónicos empresariales se compondrán, por lo menos, del conjunto de información y documentos electrónicos generados por la autoridad y por el interesado relativas a éste y que se requieren para la realización de cualquier trámite ante los entes públicos.

La información y documentos electrónicos contenidos en el expediente electrónico gozarán, para todos los efectos jurídicos a que haya lugar, de equivalencia funcional en relación con la información y documentación en medios no electrónicos, siempre que la información y los documentos electrónicos originales se encuentren en poder de la Administración Pública Federal o cuando cuenten con la firma digital de las personas facultadas para generarlos o cuando hayan sido verificados por la autoridad requirente.

Las normas reglamentarias del expediente electrónico empresarial desarrollarán, entre otros, los procedimientos y requisitos técnicos del mismo.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Economía, podrá celebrar convenios con las Entidades Federativas y los Ayuntamientos del país que deseen incorporarse al sistema electrónico de apertura y operación de empresas.

**Artículo 11.** Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se disponga otra cosa respecto de algún trámite:

I. Los trámites deberán presentarse solamente en original, y sus anexos, en copia simple, en un tanto. Si el interesado requiere que se le acuse recibo, deberá adjuntar una copia para ese efecto;

II. Todo documento original puede presentarse en copia certificada y estos podrán acompañarse de copia simple, para cotejo, caso en el que se regresará al interesado el documento cotejado;

III. En vez de entregar copia de los permisos, registros, licencias y, en general, de cualquier documento expedido por el ente público ante el que realicen el trámite, los interesados podrán señalar los datos de identificación de dichos documentos, y

IV. Excepto cuando un procedimiento se tenga que dar vista a terceros, los interesados no estarán obligados a proporcionar datos o entregar juegos adicionales de documentos entregados previamente al ente público ante el que realicen el trámite correspondiente, siempre y cuando señalen los datos de identificación del escrito en el que se citaron o con el que se acompañaron y el nuevo trámite lo realicen ante el mismo ente público, aún y cuando lo hagan ante una unidad administrativa diversa, incluso si se trata de un órgano administrativo desconcentrado.

## Capítulo II

### De la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

**Artículo 12.** La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello la Cofemer contará con autonomía técnica y operativa, así como las siguientes atribuciones:

I. Elaborar, aplicar y mantener actualizado el Programa de Mejora Regulatoria, en coordinación con los Entes públicos y con la participación que corresponda al Consejo que establece esta Ley;

II. Elaborar, aplicar y mantener actualizada la agenda común en materia de Mejora Regulatoria, en coordinación con los gobiernos de las Entidades Federativas y los Ayuntamientos;

III. Proponer las estrategias generales en materia de mejora regulatoria a los Entes públicos y los Poderes Judicial y Legislativo, las Entidades Federativas y los Ayuntamientos, además de opinar sobre sus programas en esta materia, proporcionarles capacitación y asesoría técnica, y celebrar los convenios que se requieran para tal efecto;

IV. Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar proyectos de iniciativas de re-

formas legislativas y administrativas, para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal;

V. Dictaminar los anteproyectos, regulaciones y las manifestaciones de impacto regulatorio antes de su aprobación, y posteriormente para conocer su eficacia, así como los análisis correspondientes;

VI. Coordinar la operación del Registro Federal de Trámites y Servicios y mantenerlo actualizado;

VII. Opinar sobre los programas de mejora regulatoria de los Entes públicos;

VIII. Brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a los Entes públicos, así como a las Entidades Federativas y Ayuntamientos que lo soliciten, y celebrar convenios para tal efecto; (supuesto ya establecido en fracción III de este artículo)

IX. Realizar acciones de cooperación con organismos internacionales, gubernamentales, académicos o privados, para el intercambio de experiencias y buenas prácticas de mejora regulatoria, firmar convenios y acuerdos de cooperación sobre la materia, así como participar en grupos técnicos de mejora regulatoria en Tratados Comerciales, en los términos de la Ley sobre la Celebración de Tratados;

X. Promover ante los Entes públicos, las Entidades Federativas y los Ayuntamientos, la implementación eficaz de las buenas prácticas regulatorias;

XI. Expedir, publicar y presentar ante el Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Cofemer y los avances de las dependencias y organismos descentralizados en sus programas de mejora regulatoria, y

XII. Las demás que establecen esta Ley y otras disposiciones.

**Artículo 13.** El Titular del Ejecutivo Federal designará y removerá libremente al Director General de la Cofemer.

Para ser Director General se requiere:

I. Ser profesional en materias afines al objeto de la Cofemer;

- II. Ser mayor de treinta años de edad; y
- III. Haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales, del sector empresarial, de servicio público o académicas relacionadas con el objeto de la Cofemer.

**Artículo 14.** El Director General tendrá las siguientes facultades:

- I. Elaborar el proyecto de Programa de Mejora Regulatoria en coordinación con los Entes públicos y, en su caso, considerando las recomendaciones del Consejo;
- II. Elaborar los proyectos de Reglamento de esta Ley, el Reglamento Interior de la Cofemer, el Reglamento Interior del Consejo, los manuales de operación y todas las disposiciones relacionadas con la organización y funcionamiento de la Cofemer, así como los procedimientos que deberán ser instituidos en los Entes públicos para el cumplimiento del objeto de esta Ley;
- III. Coordinar a las Unidades de Mejora Regulatoria de los Entes públicos, para cumplir el objeto de la ley, así como recibir puntualmente de los titulares de los Entes públicos, la información sobre el cumplimiento de los acuerdos de su responsabilidad tomados en el seno del Consejo;
- IV. Convocar a las sesiones del Consejo;
- V. Asistir a las sesiones del Consejo y a las juntas de trabajo, con los Entes públicos que se requieran para el cumplimiento de sus facultades;
- VI. Representar legalmente a la Cofemer y administrar sus bienes, sin más limitaciones que las señaladas en las leyes;
- VII. Celebrar convenios y toda clase de documentos jurídicos relacionados con el objeto de la Cofemer;
- VIII. Tramitar el presupuesto anual de ingresos y egresos de la Cofemer;
- IX. Delegar facultades, en el ámbito de su competencia, al personal de la Cofemer;
- X. Elaborar el Informe Anual de Mejora Regulatoria y demás informes que le solicite el Secretario de Economía; y

- XI. Las demás facultades que le confieran esta Ley y otras disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

### Capítulo III Del Consejo Consultivo de Mejora Regulatoria

**Artículo 15.** La Cofemer contará con un Consejo de carácter deliberativo y consultivo, como instancia de coordinación interinstitucional y de concertación con los sectores público, social y privado, para recabar las opiniones de los mismos en la materia, a efecto de proponer ante la Cofemer, acciones de modernización de la administración pública, así como para adecuar las regulaciones federales.

**Artículo 16.** El Consejo estará integrado por los titulares de:

- I. La Secretaría de Economía, quien lo presidirá;
- II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. La Secretaría de la Función Pública;
- IV. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
- V. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; y
- VI. La Cofemer en su carácter de Secretario Técnico.

**Artículo 17.** Serán invitados permanentes del Consejo:

- I. El Gobernador del Banco de México;
- II. El Presidente de la Comisión Federal de Competencia;
- III. El Procurador Federal del Consumidor;
- IV. Los demás servidores públicos que establezca el Titular del Ejecutivo Federal;
- V. Por lo menos cinco representantes del sector empresarial;
- VI. Un representante del sector académico;
- VII. Un representante del sector laboral; y
- VIII. Un representante del sector agropecuario.

Tanto el Vicepresidente como el Secretario Técnico, podrán invitar a los representantes de otras instituciones de los tres niveles de gobierno, académicas, de investigación o del sector privado, cuando consideren que es necesaria su participación en las sesiones para el análisis de los asuntos que se presenten.

Los cargos de los integrantes del Consejo serán honoríficos, por lo que no percibirán ingreso, remuneración, emolumento, compensación o retribución alguna.

**Artículo 17.** El Consejo llevará a cabo sesiones ordinarias cada cuatro meses y las extraordinarias cuando así lo estime conveniente su Presidente, o a propuesta fundada y motivada de la mayoría de sus integrantes. Corresponde al Secretario Técnico emitir las convocatorias para las sesiones ordinarias y extraordinarias o al Vicepresidente por acuerdo del Presidente o de la mayoría de sus integrantes.

Los titulares podrán designar un suplente que los represente en caso de que no puedan asistir a alguna de las sesiones, debiendo tener el nivel de subsecretario.

Las decisiones del Consejo se aprobarán por la mayoría de sus integrantes presentes, teniendo el Presidente voto de calidad en caso de empate.

**Artículo 19.** El Consejo tendrá las siguientes facultades:

- I. Ser enlace entre los sectores público, social y privado para recabar las opiniones de dichos sectores en materia de mejora regulatoria;
- II. Conocer los programas de la Cofemer así como los informes que presente el director general;
- III. Proponer reformas a las regulaciones federales;
- IV. Proponer acciones de modernización de la Administración Pública Federal;
- V. Proponer mecanismos de mejora regulatoria para los trámites y procedimientos que lleven a cabo los Entes públicos en el ámbito de su competencia, los cuales deberán prever disposiciones para mejorar la gestión empresarial y ciudadana en el país;
- VI. Integrar mesas de trabajo para dar apoyo y continuidad a los programas de mejora regulatoria;

VII. Aprobar el Reglamento Interior del Consejo y sus modificaciones; y

VIII. Acordar los asuntos que se sometan a su consideración.

**Artículo 20.** Los integrantes del Consejo podrán presentar por escrito propuestas de mejora regulatoria a la Cofemer, tanto en las sesiones del Consejo como en el momento en que lo consideren más adecuado.

El Director General de la Cofemer analizará las propuestas que haya recibido del Consejo, a efecto de dictaminarlas y, en su caso, proponer las acciones pertinentes para su ejecución.

#### **Capítulo IV Del Sistema Federal de Mejora Regulatoria**

**Artículo 21.** El Sistema Federal de Mejora Regulatoria tiene como propósito la ordenación racional y sistemática de las políticas y acciones que aseguren la calidad, eficacia y eficiencia de las regulaciones federales.

Mediante el Sistema Federal de Mejora Regulatoria la Cofemer coordinará los programas y acciones de mejora regulatoria de los Entes públicos, las Entidades Federativas y los Ayuntamientos, para la aplicación de la agenda común sobre la materia, la adopción de las mejores prácticas nacionales e internacionales, así como la simplificación de los procesos administrativos de los trámites.

**Artículo 22.** Los titulares de los Entes públicos designarán a un servidor público con nivel de subsecretario u oficial mayor, como responsable de:

- I. Coordinar el proceso de mejora regulatoria en el seno de la dependencia u organismo descentralizado correspondiente, y supervisar su cumplimiento;
- II. Someter a la opinión de la Cofemer, al menos cada dos años, de acuerdo con el calendario que éste establezca, un programa de mejora regulatoria en relación con la normatividad y trámites que aplica el Ente público de que se trate, así como reportes periódicos sobre los avances correspondientes, y
- III. Suscribir y enviar a la Cofemer, en los términos de esta Ley, los anteproyectos de regulaciones a que se refiere el artículo 2, los análisis y las Manifestaciones de

impacto regulatorio respectivas que formule el Ente público correspondiente, así como la información a inscribirse en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

La Cofemer hará públicos los programas y reportes a que se refiere la fracción II, así como las opiniones que emita al respecto.

**Artículo 23.** Para la coordinación del Sistema Federal de Mejora Regulatoria con las Entidades Federativas y los Ayuntamientos, la Cofemer celebrará los convenios de colaboración correspondientes.

### **Capítulo V De la Manifestación de Impacto Regulatorio**

**Artículo 24.** Cuando los Entes públicos, elaboren anteproyectos de regulaciones a que se refiere el artículo 2, los presentarán a la Cofemer junto con una Manifestación de impacto regulatorio, en forma electrónica e impresa, cuando menos treinta días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal.

Se podrá autorizar que la Manifestación de impacto regulatorio se presente hasta en la misma fecha en que se someta el anteproyecto al Titular del Ejecutivo Federal o se expida la disposición, según corresponda, cuando el anteproyecto pretenda modificar disposiciones que por su naturaleza deban actualizarse periódicamente, y hasta veinte días hábiles después, cuando el anteproyecto pretenda resolver o prevenir una situación de emergencia. Se podrá eximir la obligación de elaborar la manifestación cuando el anteproyecto no implique costos de cumplimiento para los particulares. Cuando un Ente público estime que el anteproyecto pudiera estar en uno de los supuestos previstos en este párrafo, lo consultará con la Cofemer, acompañando copia del anteproyecto, la cual resolverá en definitiva sobre el particular, salvo que se trate de anteproyecto que se pretenda someter a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, en cuyo caso la Consejería Jurídica decidirá en definitiva, previa opinión de la Cofemer.

No se requerirá elaborar Manifestación de impacto regulatorio en el caso de tratados internacionales, pero, previamente a su suscripción, se solicitará y tomará en cuenta la opinión de la Cofemer.

**Artículo 25.** La Cofemer elaborará el formato para la presentación de la Manifestación de impacto regulatorio, que

deberá estructurarse de conformidad con los principios de sencillez, transparencia y economía en los trámites administrativos, a efecto de que permita conocer si los proyectos de regulaciones inciden en los siguientes lineamientos:

- I. En la eliminación parcial o total de la regulación vigente, así como sus costos;
- II. El análisis y la modificación de regulaciones propuestas o vigentes;
- III. La creación de nuevas regulaciones para subsanar vicios jurídicos o de trámite originados por los cambios económicos, sociales o tecnológicos, y
- IV. El diseño de los procesos, mediante los cuales se elaboren y apliquen las regulaciones de mejora.

**Artículo 26.** La Manifestación de impacto regulatorio deberá analizar como mínimo los siguientes aspectos:

- I. Los motivos de la nueva Regulación;
- II. El fundamento jurídico del anteproyecto propuesto y los antecedentes regulatorios existentes;
- III. Los riesgos de no emitir la Regulación;
- IV. Las alternativas consideradas y la solución propuesta;
- V. Los costos y beneficios de la Regulación;
- VI. La identificación y descripción de los trámites, y
- VII. El método para asegurar el cumplimiento de la Regulación.

**Artículo 27.** Para los efectos del cumplimiento del objeto de esta Ley, se deberá efectuar el siguiente procedimiento:

- I. El Ente público deberá presentar su proyecto junto con la Manifestación de impacto regulatorio;
- II. La Cofemer analizará el proyecto y la Manifestación de impacto regulatorio y emitirá el dictamen respectivo;
- III. La Cofemer notificará el dictamen al Ente público, y

IV. En caso de que el dictamen de la Cofemer sea positivo, el proceso legislativo del proyecto de Regulación seguirá su curso, de conformidad con las disposiciones aplicables.

**Artículo 28.** Cuando la Cofemer reciba una Manifestación de impacto regulatorio que a su juicio no sea satisfactoria, podrá solicitar al Ente público correspondiente, dentro de los diez días hábiles siguientes a que reciba dicha manifestación, que realice las ampliaciones o correcciones a que haya lugar. Cuando a criterio de la Cofemer la manifestación siga siendo defectuosa y el anteproyecto de que se trate pudiera tener un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico, podrá solicitar al Ente público respectivo que con cargo a su presupuesto efectúe la designación de un experto, quien deberá ser aprobado por la Cofemer. El experto deberá revisar la manifestación y entregar comentarios a la Cofemer y a la propia dependencia u organismo descentralizado dentro de los cuarenta días hábiles siguientes a su contratación.

**Artículo 29.** La Cofemer, cuando así lo estime, podrá emitir y entregar al Ente público correspondiente un dictamen parcial o total de la Manifestación de impacto regulatorio y del anteproyecto respectivo, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la recepción de la manifestación, de las ampliaciones o correcciones de la misma o de los comentarios de los expertos a que se refiere el artículo anterior, según corresponda.

El dictamen considerará las opiniones que en su caso reciba la Cofemer de los sectores interesados y comprenderá, entre otros aspectos, una valoración sobre si se justifican las acciones propuestas en el anteproyecto, atendiendo a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 12 de esta Ley.

Cuando el Ente público promotor del anteproyecto no se ajuste al dictamen mencionado, deberá comunicar por escrito las razones respectivas a la Cofemer, antes de emitir o someter el anteproyecto a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, a fin de que la Cofemer emita un dictamen final al respecto dentro de los cinco días hábiles siguientes.

El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal para someter los anteproyectos a consideración del Ejecutivo, deberá recabar y tomar en cuenta la Manifestación de impacto regulatorio, así como el dictamen de la Cofemer.

**Artículo 30.** La Cofemer hará públicos en su página de internet, desde que los reciba, los anteproyectos y Manifestaciones de impacto regulatorio, así como los dictámenes que emita y las autorizaciones y exenciones previstas en el segundo párrafo del artículo 24 de esta Ley. Lo anterior, salvo que, a solicitud del Ente público responsable del anteproyecto correspondiente, la Cofemer determine que dicha publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretenda lograr con la disposición, en cuyo caso la Cofemer hará pública la información respectiva cuando se publique la disposición en el Diario Oficial de la Federación; también se aplicará esta regla cuando lo determine la Consejería Jurídica, previa opinión de la Cofemer, respecto de los anteproyectos que se pretendan someter a la consideración del Ejecutivo Federal.

**Artículo 31.** La Cofemer deberá mantener mecanismos para recibir las opiniones que los ciudadanos emitan con respecto a los proyectos de regulaciones y sus Manifestaciones de impacto regulatorio publicados en la página de internet. Estos mecanismos podrán ser por contacto directo que se establezca en el sistema electrónico de la página en internet, o por medios escritos recibidos en las oficinas de la Cofemer.

La Cofemer deberá analizar y tomar en consideración todas las opiniones que les presenten los ciudadanos a que se refiere este artículo, antes de emitir el dictamen que corresponda a una Manifestación de impacto regulatorio.

**Artículo 32.** La Secretaría de Gobernación publicará en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los siete primeros días hábiles de cada mes, la lista que le proporcione la Cofemer de los títulos de los documentos a que se refiere el artículo anterior.

La Secretaría de Gobernación no publicará en el Diario Oficial de la Federación las regulaciones a que se refiere el artículo 2 que expidan los Entes públicos, sin que éstos acrediten contar con un dictamen final de la Cofemer o la exención a que se refiere el segundo párrafo del artículo 24, o que no se haya emitido o emitirá dictamen alguno dentro del plazo previsto en el primer párrafo del artículo 29 de esta Ley.

**Artículo 33.** Por lo menos cada cinco años los Entes públicos deberán aplicar la Manifestación de impacto regulatorio a las leyes y reglamentos que les correspondan, a efecto de evaluar la eficiencia real de la norma en su apli-

cación a través del tiempo, verificar su relación costo-beneficio, y en su caso proponer las modificaciones que sean necesarias para mantener su aplicabilidad ante las situaciones cambiantes del entorno, o bien proceder a su abrogación en caso de que ya no se justifique su aplicación.

## Capítulo VI

### Del Registro Federal de Trámites y Servicios

**Artículo 34.** La Cofemer llevará el Registro Federal de Trámites y Servicios, que será público, para cuyo efecto las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán proporcionarle la siguiente información, para su inscripción, en relación con cada trámite que aplican:

- I. Nombre del trámite;
- II. Fundamentación jurídica;
- III. Casos en los que debe o puede realizarse el trámite;
- IV. Si el trámite debe presentarse mediante escrito libre, o formato preestablecido, o puede realizarse de otra manera;
- V. El formato correspondiente, en su caso, y su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación;
- VI. Datos y documentos específicos que debe contener o se deben adjuntar al trámite;
- VII. Plazo máximo que tiene la dependencia u organismo descentralizado para resolver el trámite, en su caso, y si aplica la afirmativa o negativa ficta;
- IX. Monto de los derechos o aprovechamientos aplicables, en su caso, o la forma de determinar dicho monto;
- X. Vigencia de los permisos, licencias, autorizaciones, registros y demás resoluciones que se emitan;
- XI. Criterios de resolución del trámite, en su caso;
- XII. Unidades administrativas ante las que se puede presentar el trámite;
- XIII. Horarios de atención al público;

XIV. Números de teléfono, fax y correo electrónico, así como la dirección y demás datos relativos a cualquier otro medio que permita el envío de consultas, documentos y quejas, y

XV. La demás información que se prevea en el reglamento de esta Ley o que la dependencia u organismo descentralizado considere que pueda ser de utilidad para los interesados.

**Artículo 35.** La información a que se refiere el artículo anterior deberá entregarse a la Cofemer en la forma en que dicho órgano lo determine y la Cofemer deberá inscribirla en el Registro Federal de Trámites y Servicios, sin cambio alguno, dentro de los cinco días hábiles siguientes.

Los Entes públicos, deberán notificar a la Cofemer cualquier modificación a la información inscrita en el Registro Federal de Trámites y Servicios, dentro de los diez días hábiles siguientes a que entre en vigor la disposición que fundamente dicha modificación.

Las unidades administrativas que apliquen trámites deberán tener a disposición del público la información que al respecto esté inscrita en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

**Artículo 36.** La información a que se refiere el artículo 34, fracciones III a X, deberá estar prevista en leyes, reglamentos, decretos o acuerdos presidenciales o, cuando proceda, en normas oficiales mexicanas o acuerdos generales expedidos por los Entes públicos, que aplican los trámites.

**Artículo 37.** La legalidad y el contenido de la información que se inscriba en el Registro Federal de Trámites y Servicios será de estricta responsabilidad de los Entes públicos, que proporcionen dicha información y la Cofemer solo podrá opinar al respecto. En caso de discrepancia entre la Cofemer y el Ente público correspondiente, decidirá en definitiva la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y se modificará, en su caso, la información inscrita.

**Artículo 38.** Los Entes públicos, no podrán aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, ni aplicarlos en forma distinta a lo establecido en el mismo, a menos que se trate de trámites:

- I. Previstos en ley o reglamentos emitidos por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad prevista en el ar-

título 89, fracción I, de la Constitución. En este caso, salvo por lo dispuesto en la fracción II, sólo serán exigibles a los interesados aquellos datos y documentos específicos que, no estando inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, estén previstos en ley o en los reglamentos citados;

II. Que los Entes públicos, apliquen dentro de los sesenta días hábiles siguientes a que haya entrado en vigor la disposición en la que tengan su fundamento o que modifique su aplicación;

III. Respecto de los cuales se pueda causar perjuicio a terceros con interés jurídico;

IV. Cuya no aplicación pueda causar un grave perjuicio. En este supuesto, el Ente público correspondiente requerirá la previa aprobación de la Cofemer, y podrá ordenar la suspensión de la actividad a que esté sujeto el trámite a que hubiere lugar, o

V. Que los interesados presenten para obtener una facilidad o un servicio. En estos supuestos, solo serán exigibles a los interesados aquellos datos y documentos específicos que, no estando inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, estén previstos en las disposiciones en que se fundamenten.

En los casos a que se refieren las fracciones I, III, IV y V los Entes públicos deberán notificar a la Cofemer, simultáneamente a la aplicación de los trámites correspondientes, la información a inscribirse o modificarse en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

## Capítulo VII Del Registro de Personas Acreditadas

**Artículo 39.** Se crea el Registro Único de Personas Acreditadas, en el cual quedarán inscritas todas las personas físicas y morales que realicen algún trámite ante cualquier Ente público. Se asignará un número de identificación de cada interesado, correspondiendo a la Clave Única de Registro de Población para las personas físicas y el Registro Federal de Contribuyentes para las personas morales, a efecto de que al citar dicho número en los trámites subsiguientes ante cualquier Ente público, no requerirá nuevamente asentar los datos ni acompañar los documentos básicos de identificación, personalidad y domicilio.

**Artículo 40.** El Registro Único de Personas Acreditadas estará albergado y operará a través de la plataforma de la ventanilla única de trámites del Gobierno Federal, a la cual tendrán acceso para agregar nuevos registros o modificar la información ya existentes, todos los Entes públicos. Su operación y mantenimiento serán coordinados por la Secretaría de la Función Pública.

**Artículo 41.** Todos los Entes públicos estarán interconectados en el Registro Único de Personas Acreditadas, a efecto de poder capturar, modificar o consultar la información de los ciudadanos.

Cuando una persona realice por primera vez un trámite ante cualquier Ente público, este deberá ingresar los datos básicos de identificación de esa persona en el Registro Único de Personas Acreditadas, como son:

I. Nombre de la persona física o moral;

II. Nombre del representante legal;

III. Domicilio;

IV. Teléfonos;

V. Dirección de correo electrónico; y

VI. Clave Única de Registro de Población en caso de ser persona física, o número de Registro Federal de Contribuyentes, tratándose de personas morales.

**Artículo 42.** El Ente público que realice el alta a una persona en el Registro Único de Personas Acreditadas, deberá crearle su expediente electrónico, donde deberá incluir copia digital de los siguientes documentos:

I. Para personas físicas:

a. Acta de nacimiento;

b. Comprobante de la Clave Única de Registro de Población;

c. Cédula de identificación fiscal en caso de que la tenga;

d. Identificación oficial con fotografía; y

e. Comprobante de domicilio.

## II. Para personas morales:

- a. Escritura pública del acta o contrato constitutivo de la sociedad, así como las escrituras públicas en las que consten las modificaciones a dicho contrato social.
- b. Poder notarial del representante legal.
- c. Identificación oficial con fotografía del representante legal;
- d. Cédula de Identificación fiscal de la sociedad; y
- e. Comprobante de domicilio.

Los documentos digitales incluidos en el expediente electrónico de cada persona en este Registro, serán válidos para todos los Entes públicos, siempre y cuando no hayan variado, de tal suerte que no tenga necesidad de volver a presentarlos al realizar otro trámite ante cualquier otro Ente público, debiendo entregar solamente los documentos inherentes a cada trámite.

En caso de que exista algún cambio en la información señalada en este artículo, el interesado deberá indicarlo al servidor público ante el que realice el trámite, presentando los documentos que lo sustenten.

### Capítulo VIII De las Infracciones y Sanciones

**Artículo 43.** Las infracciones administrativas que se generan por el incumplimiento a lo previsto en la presente Ley, se sancionarán de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin perjuicio de las demás sanciones que resulten aplicables.

**Artículo 44.** Cualquier persona física o moral podrá interponer su queja ante la Secretaría de la Función Pública o ante la Cofemer, en los términos y plazos señalados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando considere que algún servidor público haya cometido cualquier conducta que constituya una infracción administrativa en materia de mejora regulatoria.

Cuando la queja se presente ante la Cofemer, el Director General la deberá turnar de inmediato a la Secretaría de la

Función Pública para que se siga el procedimiento administrativo respectivo.

La Cofemer deberá informar a la Secretaría de la Función Pública, respecto de los casos que de manera directa tenga conocimiento de incumplimiento a lo previsto en la presente Ley, junto con todos los elementos probatorios de que disponga, a efecto de que, conforme a sus atribuciones, instruya el procedimiento respectivo y aplique las sanciones correspondientes.

**Artículo 45.** Sin perjuicio de las infracciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, constituyen infracciones administrativas en materia de mejora regulatoria imputables a los servidores públicos, las siguientes:

- I. Omitir la notificación de la información a inscribirse o modificarse en el Registro Federal de Trámites y Servicios, respecto de trámites a realizarse por los particulares para cumplir con una obligación, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la disposición que regule dicho trámite;
- II. Establecer con o sin autorización de los Titulares de los Entes públicos o su superior directo, regulaciones nuevas o modificaciones de las ya existentes, sin contar con el dictamen positivo de la Manifestación de impacto regulatorio emitido por la Cofemer;
- III. Alterar o modificar las reglas o procedimientos de los trámites, o solicitar trámites, requisitos, cargas tributarias, datos o documentos adicionales a los inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios;
- IV. Incumplimiento de plazos de respuesta establecidos en cada trámite, inscrito en el Registro Federal de Trámites y Servicios;
- V. Negarse, sin causa justificada, a realizar acciones para la agilización y perfeccionamiento de los trámites en su dependencia, contemplados en los programas de mejora regulatoria aprobados en el Ejercicio Fiscal que corresponda;
- VI. Negligencia o mala fe en el manejo de los documentos o pérdida de estos;
- VII. Negligencia o mala fe en la recepción de documentos e integración de los expedientes;

VIII. Negligencia o mala fe en el seguimiento de los trámites que cause entorpecimientos para su resolución o provoquen la aplicación de la afirmativa o la negativa fictas sin causa justificada;

IX. Uso indebido de la información por atentar contra la naturaleza confidencial de solicitudes y proyectos;

X. Solicitud de donaciones o apoyos, para beneficio particular;

XI. Manejo indebido de la firma electrónica que pueda generar el otorgar o negar el trámite fuera de la normatividad;

XII. Negligencia o negativa en la aplicación de un trámite por desconocimiento de la normatividad aplicable; y

XIII. Cualquier otra conducta que pueda generar intencionalmente perjuicios o atrasos en las materias previstas en esta Ley.

**Artículo 46.** Los interesados afectados por los actos y resoluciones que dicten o ejecuten las autoridades estatales o municipales, según sea el caso, con apoyo en la presente Ley, podrán interponer el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o intentar directamente la vía jurisdiccional que corresponda.

### Artículos Transitorios

**Primero.** Esta Ley iniciará su vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Se deroga el Título Tercero A “De la mejora regulatoria”, que comprende los artículo “69 A” a “69 Q” de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Tercero.** Se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opongan a la presente Ley.

**Cuarto.** El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de la presente Ley en un periodo 90 días naturales a partir de su publicación. Hasta en tanto se emitan dichos reglamentos, seguirán aplicándose las disposiciones reglamentarias vigentes, en todo aquello que no la contravengan.

**Quinto.** La Comisión Federal de Mejora Regulatoria expedirá su Reglamento Interior en un periodo 120 días naturales a partir de la publicación de la presente Ley. Hasta en tanto se emitan dichos reglamentos, seguirán aplicándose las disposiciones reglamentarias vigentes, en todo aquello que no la contravengan.

**Sexto.** Para los efectos del artículo 22 de esta Ley, los Titulares de los Entes públicos deberán notificar a la Cofemer el nombramiento de los funcionarios públicos encargados de coordinar la mejora regulatoria de su dependencia, en un plazo máximo de 60 días naturales a partir del inicio de la vigencia de esta Ley.

### Notas:

1 OCDE (2012), Revisión de la OCDE sobre Reforma Regulatoria. México: Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria. Informe de las principales conclusiones, OECD Publishing, p. 21

2 Ley Federal de Procedimiento Administrativo, artículo 69-E, Última Reforma: 09-04-2012

3 Disponible en: [www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90](http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90) en línea: [10 de abril del 2016]

4 OCDE (2012), Op. Cit., p.5

5 Cfr. <http://www.gob.mx/sfp/prensa/mexico-a-la-vanguardia-en-la-politica-de-mejora-regulatoria> y <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/10/28/encabeza-mexico-mejora-regulatoria-ocde-6812.html> en línea: [09 de abril del 2016]

6 OCDE (2012), Op. Cit., p.5

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a 25 de octubre de 2016.— Diputados y diputadas: **Otniel García Navarro**, Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, Cándido Ochoa Rojas, María del Rocío Rebollo Mendoza (rúbricas).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: Gracias, diputado García. Túrnese a la Comisión de Economía, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.**

## LEY DE PERSONAS ADULTAS MAYORES

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Tiene la palabra por cinco minutos, la diputada Erika Irazema Briones Pérez, del Grupo Parlamentario del PRD, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 9o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y la iniciativa de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Educación y de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. Adelante, diputada.

**La diputada Erika Irazema Briones Pérez:** Gracias, buenos días. Con su venia, señor presidente. De acuerdo al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos los mexicanos tenemos derecho a recibir educación.

La educación es un motor de cambio de nuestras entidades, en ello radica la importancia que sea accesible e inclusiva. Las personas con discapacidad se enfrentan a diversas dificultades que dificultan su vida cotidiana y la garantía de sus derechos; en las instituciones educativas no es la excepción, es necesario educar un marco jurídico y adecuarlo para que se establezca una definición de acuerdos a los parámetros e instrumentos internacionales que garanticen el derecho constitucional de las personas con discapacidad a la educación básica media superior.

En la Ley General de Educación encontramos artículos que nos brindan una amplia cobertura de protección para garantizar este derecho, generando así una exclusión a la hora de interpretar y aplicar la ley.

Asimismo, la definición de educación inclusiva en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad es acotada es acotada por términos como el de integración y existen varias imprecisiones que no establecen las normas necesarias para asegurar su plena inclusión.

Al definir la inclusión educativa como un principio establecemos un precedente de accesibilidad para las personas con discapacidad, para nuestros pueblos indígenas y para todos aquellos sectores que han sido excluidos del sistema educativo.

La inclusión implica la modificación del entorno, eliminando barreras que presenten una limitación de aprendizaje de todas y todos los estudiantes en igualdad de condiciones. La educación inclusive no puede alcanzarse sin una

serie de ajustes integrales dentro de las escuelas, que deben realizarse de manera progresiva. En otras palabras, lograr una educación inclusiva prevé cambios radicales, pero no por ello inmediatos, por el contrario, se debe ir consiguiendo por medio de avances progresivos.

La inclusión educativa no solo es un principio, es un derecho; y no solamente ampara a las personas con discapacidad, es un precedente para garantizar el acceso a la educación de personas indígenas, de poblaciones marginadas y otros sectores que viven en condiciones de vulnerabilidad.

Por ello, en esta propuesta que se pretende que inicie un trayecto de política pública a fin de garantizar el derecho que establece nuestra Carta Magna, que es el de la educación, agradecemos a esta iniciativa una modificación para que la Secretaría de Educación Pública establezca las medidas necesarias para otorgar material didáctico adecuado para las diferentes personas de acuerdo a sus necesidades académicas.

Y en otro sentido, pero relacionado al tema de la vulnerabilidad, presento la iniciativa que reforma el artículo 9 de la Ley de Derechos para las Personas Adultas Mayores. Cuando hablamos de vulnerabilidad tenemos que pensar en nuestros adultos mayores, pero sobre todo por que constantemente son víctimas de abuso, abandono, violencia y de una mala atención.

Las cifras oficiales requieren en México que viven cerca de 12 mil millones de personas que superan los 65 años de edad, de los cuales la mitad vive en situaciones de pobreza. Uno de cada cuatro padece carencias alimentarias y el 60 por ciento vive en rezago educativo, además el 51 por ciento de las personas viven con alguna clase de discapacidad en el país y se encuentran dentro del rango de edad.

Por eso presento esta iniciativa a fin de erradicar el abandono y el maltrato que se ejerce en contra de las personas adultas mayores.

Pese a que pareciera una norma moral en la que la familia cuide de los adultos mayores, muchas veces se desentenden y se despreocupan, no forma parte de una obligación, que para ellos éste es un derecho.

Con la propuesta que hoy pongo a su consideración establecemos en la ley como una obligación, el que las personas adultas mayores cuiden sus necesidades psicológicas, afectivas y psicológicas.

Espero contar con su respaldo a ambas iniciativas, que son proyectos pensados en grupos que viven en condiciones de desventaja en momentos de empezar a equilibrar la balanza para lograr un México de oportunidades y de igualdad para todos. Es cuanto, señor presidente.

«Iniciativa que reforma el artículo 9o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, a cargo de la diputada Érika Irazema Briones Pérez, del Grupo Parlamentario del PRD

### Planteamiento del problema

Los adultos mayores en México son uno de los sectores de la población que corren mayor riesgo de sufrir consecuencias negativas debido a los prejuicios.

Las cifras oficiales refieren que en México viven cerca de 12 millones de personas que superan los 65 años de edad, de los cuales la mitad viven en situación de pobreza; uno de cada cuatro padece carencia alimentaria y el 60 por ciento viven en rezago educativo; además el 51 por ciento de las personas que viven con alguna clase de discapacidad en el país se encuentra dentro de este rango de edad.

De acuerdo a la Conapred con frecuencia los adultos mayores son falsamente asociados con enfermedad, ineficiencia, lentitud y poca productividad, lo que en conjunto conducen a estereotipos equivocados de decadencia.

“Esto los convierte en objeto de abandono, maltrato, exclusión y, más importante, en víctimas de discriminación, lo que en última instancia restringe su acceso a derechos que son, y deben ser, gozados por todas las personas en un Estado democrático”, refiere el organismo.

En México, las personas adultas mayores son consideradas el cuarto grupo de población vulnerable a la discriminación. Tres de cada diez personas en México consideran que los derechos de las personas adultas mayores no se respetan en nada y otros tres opinan que se respetan poco.

Es necesario establecer una obligación el cuidado y la atención de las personas adultas mayores en el núcleo más cercano en el que se desarrollan, para que bajo estos términos, se garantice una vejez plena, donde los lazos afectivos perduren así y se garanticen sus derechos fundamentales.

### Argumentos

Los derechos humanos son inherentes al ser humano y por ello toda persona tiene la posibilidad de gozarlos sin ninguna distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, edad, u otra condición y las garantías de estos derechos son establecidas por diversos instrumentos que protegen a los individuos contra actos que vulneran sus libertades fundamentales.

Hasta hoy en día, los derechos de los adultos mayores no han sido reconocidos específicamente en una convención o tratado concreto dentro del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, como ha ocurrido con otros grupos particulares, diversos instrumentos contienen numerosos derechos para los adultos mayores, se aplican y protegen a las personas de edad de la misma manera que se aplican al resto de las personas.

Respecto a la normativa internacional en primer lugar destaca la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” en la cual se plasman ciertos derechos fundamentales extensivos a las personas mayores, entre ellos está el derecho a la igualdad, la prohibición de discriminación por cualquier condición y el derecho a condiciones de vida adecuada. Un desarrollo más amplio se encuentra en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el artículo 9o. señala: “Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.<sup>6</sup> Con ello se reconoce el derecho a la seguridad social.

Si bien es cierto que se hace referencia implícita a los derechos de los adultos mayores, la comunidad internacional comenzó a hacer énfasis en la situación de las personas de edad en el “Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento”, en el cual se insta a actuar en asuntos como la salud y la nutrición, la protección de los consumidores de edad, la vivienda, el ambiente, la familia, el bienestar social, la seguridad de ingreso y el empleo, la educación, la recopilación y análisis de datos derivados de investigaciones.

En 1991 la Asamblea General adoptó los Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad, donde se enumeran 18 derechos de las personas de edad relacionados con la independencia, la participación, los cuidados, la autorrealización y la dignidad.

Finalmente, destacan la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el envejecimiento, en ambos documentos los gobiernos se comprometieron a diseñar y ejecutar medidas para enfrentar los retos que plantea el envejecimiento; además, se propusieron más de un centenar de recomendaciones sobre tres temas prioritarios:

- I) Personas de edad y el desarrollo;
- II) Fomento de la salud y el bienestar en la vejez; y
- III) La creación de un entorno propicio y favorable para ellos.

A escala regional, la Convención Americana de Derechos Humanos incluye en el artículo 1o. la edad como “otra condición social” objeto de discriminación que debe ser erradicada. No obstante, también comprende algunas disposiciones particulares sobre el derecho a la vida y en el artículo 4o. establece específicamente la no imposición de la pena de muerte para los mayores de 70 años.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador) señala medidas específicas dirigidas a las personas mayores; el artículo 9o. menciona: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa...” El artículo 17, sobre la protección a los ancianos, señala: “Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad...”

En todos los instrumentos normativos en que se establecen los derechos de las personas mayores, ya sea directamente o por extensión, se reconoce que no sólo se les debe proporcionar protección y cuidados, sino también se debe asegurar su participación en la sociedad.

Ahora bien, es importante puntualizar que la titularidad de los derechos en el ámbito nacional tiene como referente los acuerdos y normas internacionales sobre derechos humanos establecidos en los tratados, convenciones y pactos que se han suscrito.

Un avance significativo es la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la cual se publicó el 25 de junio de 2002 y tiene por objeto garantizar el ejercicio de los

derechos de las personas adultas mayores, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento mediante la regulación de la política pública nacional en la materia, de los principios, los objetivos, los programas, las responsabilidades y los instrumentos de la administración pública federal, de las entidades federativas y municipios, así como del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

Como se ha señalado, no hay un instrumento jurídico internacional específico para los adultos mayores, sus derechos se han protegido y se hace mención implícita en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de manera más detallada en la Convención Americana de Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador, así como en otras disposiciones específicas como los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad.

Las familias que viven con un adulto mayor requieren de una atención integral y adecuada, de preferencia psicológica, ya que presentan diversos problemas motores, psíquicos y de orientación, por lo que necesitan ayuda para realizar sus actividades cotidianas, circunstancia que los lleva a un estado de dependencia y a ser considerados una carga para las familias y por consiguiente son abandonados.

Son innumerables las historias de abandono por parte de los familiares, generalmente son segregados en su propio hogar, son enviados a instituciones públicas y privadas que se dedican al apoyo y cuidado de adultos, se les lleva a casa de otros familiares y en el peor de los casos se les deja en hospitales donde son internados por padecimientos mínimos, los familiares se desentienden de ellos casi de inmediato, ya que no los visitan, no están pendientes de su evolución y muchas ocasiones no dejan datos correctos para localizarlos, se les deja solos y son abandonados en un momento en que requieren de apoyo y asistencia.

Otro motivo por el cual son abandonados es porque se tiene la errónea percepción de que el adulto mayor ha cumplido con su vida laboral útil y para sus familiares es considerado como no productivo en términos económicos, transformándose en una “carga” para la familia.

El presente proyecto estima necesario que en el caso de que el adulto mayor necesite ser atendido especialmente en instituciones salud o en establecimientos de asistencia social ya sean públicos o privados no se deje abandonado y sea

obligación de los familiares atender sus necesidades psicoafectivas, esto debido a que la familia es la principal fuente de ajuste socio psicológico en el proceso de envejecimiento y porque es el medio que ofrece mayores posibilidades de apoyo y seguridad al adulto mayor y cuando estos lazos afectivos se rompen provocan sentimientos de tristeza y depresión los cuales llevan a situaciones irreversibles. Además, es significativa la contribución esencial de experiencia y sabiduría que la mayoría de los hombres y las mujeres de edad pueden seguir haciendo al funcionamiento de la sociedad si se respetan y protegen sus derechos humanos.

### Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y fracción I, de los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la suscrita, diputada Erika Irazema Briones Pérez integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforma el artículo 9 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 9 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 9o.** La familia de la persona adulta mayor deberá cumplir su función social; por tanto, de manera constante y permanente deberá velar por cada una de las personas adultas mayores que formen parte de ella, siendo responsable de proporcionar los satisfactores necesarios para su **cuidado**, atención y desarrollo integral y tendrá las siguientes obligaciones para con ellos:

I. a III. ...

**IV. Atender sus necesidades psicoemocionales cuando el adulto mayor se encuentre en alguna institución pública o privada, casa hogar, albergue, residencia de día o cualquier otro centro de atención a las personas adultas mayores a efecto de mantener los lazos familiares.**

### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de septiembre de 2016.— Diputadas y diputados: **Érika Irazema Briones Pérez**, Ana Leticia Carrera Hernández, José Antonio Estefan Garfias, Karla Karina Osuna Carranco, María Concepción Valdés Ramírez, María de los Ángeles Rodríguez Aguirre, Natalia Karina Barón Ortiz (rúbricas).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: Gracias, diputada Briones. Túrnese a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen.**

---

## LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y LEY GENERAL PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

---

**La diputada Erika Irazema Briones Pérez:** «Iniciativa que reforma diversas disposiciones de las leyes Generales de Educación, y para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, a cargo de la diputada Érika Irazema Briones Pérez, del Grupo Parlamentario del PRD

### Planteamiento del problema

Las personas con discapacidad, enfrentan diversas desventajas tales como son la discriminación, la exclusión, así como la falta de políticas y programas con principios de inclusión, lo que limita su igualdad de oportunidades.

En materia educativa, es necesario adecuar un marco jurídico que establezca una definición de acuerdo a los parámetros e instrumentos internacionales que garanticen el derecho constitucional de las personas con discapacidad a la educación básica y media superior.

En la Ley General de Educación encontramos artículos que no nos brindan una amplia cobertura de protección para garantizar este derecho, generando así una exclusión a la hora de interpretar y aplicar la ley.

Asimismo, la definición de educación inclusiva expresada en la Ley General para la Inclusión de las Personas con

Discapacidad es acotada por términos como el de integración, asimismo en el capítulo III que habla de la educación, existen varias imprecisiones que no establecen las normas necesarias para asegurar su plena inclusión dentro del sistema educativo.

### Argumentos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 3 que todo individuo tiene derecho a recibir educación. Siendo esta la premisa fundamental dentro del sistema educativo nacional, existen sectores en la sociedad que no cuentan con este derecho, por diversas limitantes. Uno de estos sectores son las personas con discapacidad.

Existe un rezago en la garantía del derecho a la educación de acuerdo a instrumentos y tendencias internacionales, por ello es necesaria una actualización legislativa, ya que la inclusión debe ser el eje rector de la educación en nuestro país, para que los sectores en condiciones de vulnerabilidad, puedan acceder a este derecho de manera plena y eficaz.

Las personas con discapacidad se enfrentan a obstáculos sociales, dentro de un entorno que busca adaptarse a sus necesidades, sin embargo no se tiene una referencia positiva, y esto viene ligado directamente de las definiciones establecidas en los marcos normativos vigentes.

Es necesario que el principio de inclusión sea un eje central para el sistema educativo nacional, ya que de este se desprenden varios valores y ejemplos que sirven para tener un tejido social sano y promotor de los derechos humanos de las personas. El derecho a la educación inclusiva es el resultado de la interrelación de dos derechos, el de la no discriminación y el derecho a la educación.

El Estado mexicano ha ratificado diversos tratados en materia educativa y de no discriminación, debemos recordar que los tratados internacionales tienen el mismo rango normativo que las leyes federales, es decir, inmediatamente debajo de la Constitución, excepto cuando exista una disposición en ella<sup>1</sup>.

Con ello estamos obligados a acatar los resultados de los diversos tratados internacionales, estableciendo así una agenda de armonización legislativa que garantice el cumplimiento de estos acuerdos.

El 23 de marzo de 1981, México ratifica el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde se establecen las bases de un sistema educativo inclusivo, ya que reafirme en su artículo 13, el derecho de toda persona a la educación. Sin embargo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emite diversas observaciones de las cuales retomaremos las siguientes:

Observación general número 5: El comité nos menciona que la mejor manera de educar a las personas con discapacidad es dentro del sistema general de educación.

Observación general número 13: Nos menciona que la educación debe contar con disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, todas ellas son interrelacionadas, pero retomaremos la definición de accesibilidad para explicar el objetivo de presente proyecto.

**Accesibilidad: La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos en situación de discriminación de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos.**

Dada esta recomendación entendemos que es de carácter “especial” la educación para los grupos que se encuentran en ventajas de discriminación como lo son las personas con algún tipo de discapacidad.

El 25 de enero de 2001, México ratificó la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Este tratado, establece en su artículo 3 que los estados partes se comprometen a realizar modificaciones legislativas, entre otras medidas, para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad.

El 17 de diciembre de 2007 se ratifica la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, que actualmente es el tratado internacional más importante en materia de educación inclusiva de las personas con discapacidad.

En su artículo 24 se reconoce el derecho a la educación inclusiva de las personas con discapacidad, así como las acciones que los estados partes deberán cumplir para lograrlo, entre ellas destacan:

- a) La importancia del derecho de las personas con discapacidad a tener acceso a una educación inclusiva en igualdad de condiciones.

b) Las personas con discapacidad deben de recibir educación en su misma comunidad.

c) La importancia de realizar ajustes razonables<sup>2</sup> en función de las necesidades individuales de los alumnos y alumnas con discapacidad.

d) Los estados que omitan realizar los ajustes razonables están constituyendo un acto discriminatorio hacia las personas con discapacidad.

e) La formación de personal educativo mediante la comprensión de la discapacidad y otorgando todos los insumos y técnicas referentes.

Mediante lo establecido en estos tratados fundamentales para la percepción de la propuesta, es entendible que se debe garantizar la educación como derecho a las personas con discapacidad, sin ninguna discriminación y exclusión. Asimismo se debe adoptar una nueva política donde la palabra inclusión sea un eje referente para la educación en nuestro país.

El marco normativo vigente presente varios rezagos, pero varios preceptos que se rescatan, en los que se menciona la constante “educación para todos”.

El artículo 2 de la Ley General de Educación establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación con las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional. Pese a lo que se menciona en la ley, la educación no es un derecho al que acceden todos los sectores o minorías, las personas con discapacidad que son un grupo en condición de vulnerabilidad, a ello sumemos la marginación u otros factores que ahondan en su condición, lo que limita aún más su acceso a una educación de calidad e inclusiva.

Por ello se debe de reformar la Ley General de Educación para agregar los términos y principios de inclusión, para poder fortalecer el sistema de educación nacional en condiciones de igualdad para las personas con discapacidad en los siguientes artículos:

a) Artículo 12: en su fracción III se debe mencionar la edición de libros accesibles para alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales que propicien la educación inclusiva.

b) Artículo 23: menciona las obligaciones de las autoridades locales sobre infraestructura física educativa, pero no

menciona que las instalaciones deben ser universales y realizarse con los ajustes razonables necesarios.

c) Artículo 41: este artículo define la “educación especial” sin embargo es una definición limitada, ya que omite el término de la educación inclusiva.

Debemos recordar que la exclusión propicia el deterioro del tejido social y limita el desarrollo adecuado de las personas de acuerdo a su dignidad, por ello la necesidad de establecer una definición adecuada de Educación Inclusiva.

De acuerdo a criterios culturales, sociales y de identidad podemos comparar lo que dicen las leyes de otros países en este sentido, como lo es la Ley General de Educación número 582 de Nicaragua la cual establece una definición amplia de lo que es la Educación Inclusiva:

#### “Artículo 6. ...

i) Por educación inclusiva se entiende el proceso mediante el cual la escuela o servicio educativo alternativo incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades. Se propone responder a todos los estudiantes como individuos reconsiderando su organización y propuesta curricular.”

Otro ejemplo es la Ley General de Educación número 28044, de Perú, que en su artículo 8 señala como principio de la educación:

“La inclusión, que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades.”

La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad establece en su artículo 2, la definición de educación inclusiva, sin embargo esta definición está muy lejana a cumplir con los principios de la educación inclusiva. Además de la controversia del termino integración que se considera como una limitante a la incorporación de las personas con discapacidad al sistema educativo.

El término integración era un término utilizado en los años 60 y 70 y este concepto se entiende como la incorporación de personas excluidas del sistema educativo, sin una adecuación del entorno. Sin embargo, desde 1990 se ha adoptado un nuevo término para sustituir el de la integración, que es el de la inclusión. Con este nuevo concepto se genera una amplia cobertura de derechos para las personas con discapacidad.

La inclusión implica la modificación del entorno, eliminando barreras que representen una limitación de aprendizaje de todas y todos los estudiantes en igualdad de condiciones y discriminación<sup>3</sup>.

La educación inclusiva no puede alcanzarse sin una serie de ajustes integrales dentro de las escuelas, que deben realizarse de manera progresiva; en otras palabras, lograr una educación inclusiva prevé cambios radicales, pero no por ello inmediatos, por el contrario, se deben ir consiguiendo por medio de avances progresivos. Este es necesario y permanente; constantemente deben actualizarse los elementos que propician la educación inclusiva para adaptarse a las exigencias del grupo y necesidades particulares<sup>4</sup>.

Surgen diversas necesidades por modificar tanto la Ley General de Educación y la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, mismas que pueden generar un precedente a una educación realmente inclusiva, donde se ejerza un derecho constitucional de manera plena, con acciones a favor de los mexicanos y mexicanas.

Se requiere modificar diversas disposiciones de nivel constitucional, así como las leyes federales y locales que estén relacionadas con el derecho a la educación inclusiva, con la finalidad de homologarlas a las modificaciones que se realicen a la Ley General de Educación, estableciendo el derecho a la educación inclusiva como eje del Sistema Educativo Nacional.

### Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y fracción I, de los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la suscrita, diputada Érika Irazema Briones Pérez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa de ley con proyecto de

### Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley General de Educación y el artículo 2 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad

**Artículo Primero.** Se reforma la Ley General de Educación para quedar en los siguientes términos.

#### Artículo 12. ...

I. ...

II. ...

III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, **así como editarlos para aquellos alumnos y alumnas con necesidades especiales** mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;

IV. al XIV. ...

...

#### Artículo 23. ...

Las escuelas que se establezcan en cumplimiento de la obligación prevista en el párrafo anterior, contarán con edificio, instalaciones **universales con los ajustes razonables** y demás elementos necesarios para realizar su función en los términos que señalen las disposiciones aplicables.

#### **Las instalaciones universales con ajustes razonables son las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida.**

El sostenimiento de dichas escuelas comprende la obligación patronal de proporcionar las aportaciones para la remuneración del personal y las prestaciones que dispongan las leyes y reglamentos, que no serán inferiores a las que otorgue la autoridad educativa local en igualdad de circunstancias.

La autoridad educativa local podrá celebrar con los patronos convenios para el cumplimiento de las obligaciones que señala el presente artículo.

...

**Artículo 41. ...**

Tratándose de menores de edad con discapacidad, esta educación propiciará su inclusión a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios.

...

...

...

**Artículo Segundo.** Se reforma la fracción XII del artículo 2 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad para quedar en los siguientes términos:

Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

I. al XI. ...

XII. Educación Inclusiva. Es la educación que propicia la inclusión de personas con discapacidad a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas, **infraestructura** y materiales específicos;

...

**Transitorio**

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

**Notas:**

1 Tesis Jurisprudencial derivada de contradicción de tesis 293/2011

2 Modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida.

3 Gerardo Echeita y Miguel Ángel Verdugo, op. cit., p. 28. Eliseo Guajardo Ramos, La integración y la inclusión de alumnos con discapacidad en América Latina y El Caribe.

4 Conapred, Educación inclusiva Tomo III

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de septiembre de 2016.—  
Diputados y diputadas: **Érika Irazema Briones Pérez**, Ana Leticia Carrera Hernández, José Antonio Estefan Garfias, Karla Karina Osuna Carranco, María Concepción Valdés Ramírez, María de los Ángeles Rodríguez Aguirre, Natalia Karina Barón Ortiz (rúbricas).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: Se turna a las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos y de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen.**

---

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**


---

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Tiene el uso de la palabra hasta por cinco minutos, el diputado Cesáreo Jorge Márquez Alvarado, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrito por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México. Adelante, diputado.

**El diputado Cesáreo Jorge Márquez Alvarado:** Con su permiso, señor presidente. Cito al constitucionalista Martín Eduardo Pérez Cásares, quien dice: Hablar de policías en nuestros días es trasladarnos a eventos desagradables, a malas experiencias, a desconfianzas, a malos tratos, violaciones de derechos humanos, extorsiones, corrupción, secuestros, homicidios, etcétera.

Nunca vemos al policía como un ser humano, quien, como todos, tiene familia, obligaciones económicas y menos aún como un trabajador quien cumple con una carga horaria excesiva, sin retribución alguna de horas extras, con un desempeño laboral riesgoso y alto grado de peligrosidad para su integridad física al desempeñar su trabajo, con un sueldo raquítico, lo que motiva en más de las ocasiones a delinquir, en no menos veces menospreciado por la sociedad, sin seguridad en sus empleos. Sin embargo, en ellos depositamos toda nuestra comunidad. Esta, por cruda que parezca, es la realidad que viven miles de policías con sus familias en nuestro país.

Por ello, en el marco de respeto a los derechos humanos y a la prevención social de la violencia y la delincuencia, la

presente iniciativa pretende sentar las bases para la incorporación de todos los policías municipales del país al régimen obligatorio del Instituto de Seguridad y Obligaciones Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y así no dejar al libre albedrío de los presidentes municipales en turno la firma de convenios o no, con alguna institución de seguridad social, estatal o federal, pues en muchos casos se argumenta como negativa a proporcionar esta seguridad social a los elementos de la Policía Municipal por un tema presupuestal.

Es menester puntualizar que no se trasgrede la autonomía municipal cuando se trata de proteger el derecho humano, sin obligar a que las administraciones públicas municipales reorganicen su presupuesto, eliminando banalidades a costa del erario público, como pago de celulares, comidas, viajes y algunos gastos excesivos, y bien pudieran destinarse estos recursos a cumplir las obligaciones de seguridad social de nuestros centinelas municipales.

Podemos tener un policía municipal que se traslada en un vehículo nuevo, que porte uniforme y equipo táctico de avanzada, que acreditó los exámenes de confianza. Es decir, un policía que cuenta con preparación y equipamiento. Pero eso de nada sirve si está preocupado por pagar la renta de su casa, por quién cuida a su bebé, o si los hijos están enfermos, pagaron médico o clínica particular.

De nada sirve tener un policía que sabe que cada que sale a su servicio su vida está en riesgo y tal vez esa mañana sea la última que salió de su casa y no va a regresar, porque perdió la vida evitando un delito. Ese policía es el único proveedor de su familia y sin seguridad social no hay forma de tener una pensión.

No dimensionamos la indignación de la viuda o los hijos, no solo por perder al ser humano, sino porque en la quincena siguiente no habrá más dinero para comer o para ir a la escuela.

En la mayoría de los municipios de México, nuestros elementos que integran las policías municipales no cuentan con seguridad social, absurdamente brindan sus servicios durante toda su vida productiva, sin aspirar a tener un ahorro para el retiro o para una pensión y en el más lamentable de los casos, si llegan a perder la vida en cumplimiento de su labor, su familia queda desprotegida. Tal vez si tienen suerte, les será entregado un seguro de vida raquíutico y ello si cumplen con los requisitos que la aseguradora imponga.

Es decir, el derecho humano que reza nuestro artículo 123 constitucional no se ve protegido ni garantizado por el Estado mexicano, en lo que se refiere al personal que integran los cuerpos de seguridad municipales. De tal suerte, que exigimos mayor seguridad y exigimos eficiencia en la policía; y nos olvidamos que la seguridad social es fundamental para alcanzar los principios constitucionales del trabajo digno y socialmente útil.

Demos un paso más en la prevención social de la violencia y la delincuencia. Demos a nuestros policías municipales la seguridad social, que es la oportunidad de brindarles un trabajo digno y dejemos que ellos hagan la parte que les corresponde, que verdaderamente sean socialmente útiles. Es cuanto, señor presidente.

«Iniciativa que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el diputado Cesáreo Jorge Márquez Alvarado e integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

Quienes suscriben, diputado Cesáreo Jorge Márquez Alvarado y diputados del Partido Verde Ecologista de México, en la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

### **Planteamiento del problema**

Citando al constitucionalista Martín Eduardo Pérez Cázares “Hablar de policías en nuestros días, es trasladarnos a eventos desagradables, a malas experiencias, desconfianza, malos tratos, violaciones de derechos humanos, extorsiones, corrupción, secuestros, homicidios, etcétera. Nunca vemos al policía como un ser humano, quien como todos tiene familia, obligaciones económicas y menos aún como un trabajador, quien cumple con una carga horaria excesiva, sin retribución alguna de horas extra, con un desempeño laboral riesgoso, y alto grado de peligrosidad para su integridad física al desempeñar su trabajo, con un sueldo raquíutico, menospreciado por la sociedad, sin seguridad en sus empleos, sin embargo, en ellos depositamos la seguridad de toda nuestra comunidad”.

En este contexto, debemos recordar que, de acuerdo a nuestra Carta Magna “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”, sin embargo, tendríamos que preguntarnos si los elementos que integran las policías municipales tienen realmente un trabajo digno y socialmente útil. Desde la óptica de la presente propuesta consideramos que un policía municipal no tiene un trabajo digno y en consecuencia tampoco podemos aspirar a que sean socialmente útiles.

De tal forma, que la presente iniciativa pretende sentar las bases de la incorporación de todos los policías municipales del país al régimen obligatorio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, para no dejar al libre arbitrio de los presidentes municipales en turno la firma de convenios con alguna institución de seguridad social estatal o federal. Cabe señalar que en muchos casos se argumenta como negativa a brindar la seguridad social a los elementos de la policía municipal las restricciones presupuestales, pero ya es tiempo de que las administraciones públicas municipales tomen conciencia que quienes están a cargo de la seguridad pública de los municipios son seres humanos que también son madres o padres de familia, hijas e hijos, que tienen una familia que demanda manutención, que día a día arriesgan su vida por salvaguardar el bien jurídico en riesgo de alguien más, porque ese es su trabajo, porque esa es su responsabilidad.

En términos de Hermann Heller (*Teoría del Estado*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 2000. Pág. 260) las políticas públicas son “el arte de transformar tendencias sociales en forma jurídica”. Hoy la tendencia social es el respeto a los derechos humanos, de tal suerte, que la presente propuesta no busca discutir la naturaleza laboral o administrativa del policía municipal, ni introducirse en el debate pantanoso de la dogmática jurídica, pues se trata de una propuesta funcional y práctica que surge de una realidad social, tan simple como decir los policías municipales gozarán de la seguridad social que la ley en la materia establece, independientemente de los procedimientos jurídicos que impliquen los conflictos que se susciten entre el policía y el municipio a consecuencia de un despido, sólo por citar un ejemplo.

Se trata de reconocer que es un ser humano quien se desempeña como policía municipal y basta ese simple hecho para que tenga los beneficios de la seguridad social previstos en el artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XI, con independencia de la necesidad que surja de dirimir

una controversia jurisdiccional en un caso individual y concreto. Esto en atención de que en el artículo primero de nuestra Constitución se establece claramente, sin distinción alguna, que todas las personas gozarán de los mismos derechos humanos que se reconocen en ésta y en los tratados internacionales, de forma que el derecho humano genérico al trabajo digno y socialmente útil por supuesto que aplica al desempeño de las funciones que desarrolla un policía municipal pues en el supuesto genérico que establece la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 8 y 10 claramente se encuadra la actividad del policía y el municipio.

En consecuencia, estamos en una época en la que debemos romper los paradigmas del pasado ocultos y protegidos en el andamiaje jurídico, como son no darle calidad de trabajador al policía sino darle una naturaleza administrativa. Es simple, el policía es un ser humano que para bien del ciudadano arriesga su vida en protegerlo y servirlo, un ser humano con familia o seres amados a los que sirve y hace falta, y que no tiene protección frente los riesgos de su trabajo ni un esquema que lo ampare en la vejez.

No podemos soslayar que ni el peligro ni la muerte distinguen de la naturaleza administrativa o laboral, y a los huérfanos que deja un policía muerto en acción ¿cómo explicarles ese aspecto jurídico? De ahí que se pretenda dar seguridad social a los elementos de las policías municipales, incorporándolos al régimen obligatorio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), por el simple hecho de desempeñar ese trabajo o esa función administrativa de vigilancia, sin detenernos en determinar qué procedimiento jurisdiccional se ocupe para dirimir una futura controversia que pueda o no suscitarse entre el policía y el municipio.

Con todo lo anterior es menester puntualizar que no se transgrede la autonomía municipal cuando se trata de proteger un derecho humano, sino obligar a que las administraciones públicas municipales reorganicen su presupuesto eliminando banalidades como pago de celulares, comidas, gasolinas y otros gastos que a costa del erario público, bien pudieran destinarse a cumplir las obligaciones que para la incorporación al régimen obligatorio del ISSSTE se necesita. Demos un paso en la prevención social de la violencia y la delincuencia, demos a nuestros policías municipales seguridad social que es la oportunidad de brindarles un trabajo digno y dejemos que ellos hagan la parte que les corresponde para ser socialmente útiles.

### Argumentos que sustentan la propuesta

En la mayoría de los municipios de México los elementos que integran a las policías municipales no cuentan con seguridad social, absurdamente brindan sus servicios durante toda su vida productiva sin aspirar a tener un ahorro para el retiro o una pensión y en el más lamentablemente de los casos si llegan a perder la vida a consecuencia de su desempeño como policías su familia queda desprotegida, tal vez, si tienen suerte les será entregado un seguro de vida raquíptico y ello si cumplen con los requisitos que la aseguradora imponga.

Es decir, el derecho humano que consagra nuestro artículo 123 constitucional no se ve protegido, ni garantizado por el Estado mexicano en lo que refiere al personal que integra los cuerpos de policías municipales, de tal suerte que exigimos mayor seguridad, exigimos eficiencia en la policía y nos olvidamos que la seguridad social es fundamental para alcanzar los principios constitucionales del trabajo digno y socialmente útil.

Nos llenamos de discursos sobre el respeto de los derechos humanos y surge la interrogante sobre nuestros elementos de la policía municipal ¿También son humanos? Porque el olvido en que se encuentran en sus condiciones laborales pareciera un régimen de esclavitud disfrazada ¿De qué sirve que a los policías los certifiquemos? ¿De qué sirve que se gasten millones de pesos en equipo táctico, vehículos, capacitaciones? Si lo principal, que es la salud emocional del policía, no se la brindamos, podemos tener un policía municipal que se traslada en un vehículo de lujo, que porte uniforme y equipo táctico de avanzada, que acreditó los exámenes de confianza, es decir, un policía que cuenta con preparación y equipamiento, pero eso de nada sirve si está preocupado por pagar la renta de su casa, por ver quién cuida a su familia o si los hijos están enfermos pagar un médico o clínica particular. De nada sirve tener un policía que sabe que cada que sale a servicio su vida está en riesgo y tal vez esa mañana sea la última que salió de casa y no va a regresar porque perdió la vida evitando un delito y ese policía es el único proveedor de su familia y sin seguridad social no hay forma de tener una pensión, no dimensionamos la indignación de la viuda o los hijos no sólo por perder al ser amado sino por saber que la quincena siguiente no habrá más dinero para comer o ir a la escuela, ésta, por cruda que parezca, es la realidad que viven miles de policías con sus familias en nuestro país.

Por lo anterior, en el marco del respeto a los derechos humanos y la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como el interés superior del menor, atendamos la seguridad social en los cuerpos de las policías municipales, no dejemos al arbitrio de los presidentes municipales si desean o no realizar el convenio con el ISSSTE para la incorporación al régimen obligatorio, hagamos obligatoria la incorporación de todas aquellas personas que se desempeñan en las policías municipales, independientemente de la actividad que desarrollan, eso les permitirá tener acceso al sistema de ahorro para el retiro, a su pensión por vejez, por incapacidad, a que no tengan que preocuparse por la atención médica ni de ellos ni de los seres que aman que es su familia, que sepan que si pierden la vida en el cumplimiento del deber o a consecuencia de éste, su viudas, sus hijos o sus padres estarán bien, porque tendrán asegurados la comida, la vivienda y los medios para sobrevivir.

En el sentido más lógico y común de todo ser humano, si les ofrecemos un trabajo de estas características en obviada de razones ese tipo de trabajo se cuida, se valora y le cerramos la puerta a caer en la tentación de la corrupción, del halconeo, del soborno, atendemos no sólo los satisfactores materiales de quienes nos cuidan, sino también los liberamos de la carga de la preocupación de quienes dependen de ellos, para que así se concentren en lo que hacen y, a partir de brindarles un trabajo digno, sean socialmente útiles. Estamos obligados a respetarles sus derechos humanos, al brindar seguridad social a un policía estaremos atendiendo también a la salud emocional de ellos y de sus familias.

### Fundamento legal

#### A) De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**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.

**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...)

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

**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.

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

XII. (...)

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

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

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social. En caso de no contar con dichos sistemas los municipios deberán incorporar a los miembros de su seguridad pública, al sistema de seguridad social que se brinda a los trabajadores al servicio del Estado mexicano en los términos y condiciones que la ley en la materia estipula.

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

## B) Ley Federal del Trabajo

**Artículo 8o.** Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

**Artículo 10.** Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de éstos.

En virtud de lo aquí expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 123, apartado b, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

(...)

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

I. a XII. (...)

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

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

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social. En caso de no contar con dichos sistemas los municipios deberán incorporar a los miembros de su seguridad pública, al sistema de seguridad social que se brinda a los trabajadores al servicio del Estado mexicano en los términos y condiciones que la ley en la materia estipula.

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

XIII. Bis y XIV. (...)

### 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 noviembre de 2016.— Diputados y diputadas: **Cesáreo Jorge Márquez Alvarado**, Cándido Ochoa Rojas, Jesús Sesma Suárez, María Esther Camargo Félix, Nora Liliana Oropeza Olguín, Rosa Guadalupe Chávez Acosta, Virgilio Mendoza Amezcua (rúbricas).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: Gracias, diputado Márquez. Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.**

---

### CÓDIGO PENAL FEDERAL

---

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Tiene la palabra, por cinco minutos, el diputado Roberto Alejandro Cañedo Jiménez, del Grupo Parlamentario de Morena, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 387 del Código Penal Federal.

**El diputado Roberto Alejandro Cañedo Jiménez:** Muy buenos días, compañeras diputadas, compañeros diputados, presidente y pueblo de México. La suplantación de

identidad está considerada como uno de los actos ilícitos de más rápida expansión en los últimos años y el esfuerzo por detener esta conducta ha sido disperso y escaso.

Nuestro país no cuenta con estadísticas para conocer la gravedad del problema y ninguna institución, como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como el IFAI, la Procuraduría Federal del Consumidor, que es la Profeco, o la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras, como es la Condusef, han puesto cartas en el asunto para resolver esta terrible situación.

En el año 2011, el monto reclamado por los usuarios ante la Condusef, relacionado con posibles fraudes o tarjetas de crédito y de débito, transparencias electrónicas o cheques ascendió a la asombrosa cantidad de 476 millones de pesos y se estima que los bancos anualmente reembolsan un aproximado de 800 millones de pesos por cargos no reconocidos por el cliente.

Actualmente vivimos una constante zozobra del delito y nadie tiene seguros sus bienes. Y la única seguridad parece radicar en el combate efectivo de la criminalidad, aplicando el derecho penal. En la medida en que el orden jurídico penal se aplique correctamente ésta misma se estará en la vía adecuada para alcanzarlo.

En el Código Penal Federal no está tipificada la suplantación de identidad, que se ha vuelto una práctica común a partir de la falsificación de documentos, apertura de cuentas. Aunado a esto, a partir del año 2009 se incrementó la clonación de tarjetas de crédito según la Condusef.

Por tanto, se propone la inclusión de una nueva figura jurídica en materia penal para que se tipifique un tipo penal consistente en el delito de suplantación de identidad, que tiene lugar cuando alguien se hace pasar por otra persona y utiliza información personal de índole financiera para solicitar préstamos, tarjetas de crédito, tramitar un arrendamiento, y aunado a ello permite al delincuente abrir cuentas bancarias, obtener tarjetas de crédito, de débito y teléfonos celulares de manera ilícita y desleal.

El Banco de México informa que en el año 2015 el país ocupó el octavo lugar a nivel mundial, es un lugar sumamente vergonzoso.

Por el número de casos de robo de identidad, de los cuales el 67 por ciento tienen qué ver con el extravío de docu-

mentos, el 63 por ciento tiene que ver con el robo de bolsas, de carteras, de portafolios y un desgraciado 53 por ciento estuvo asociado a la clonación de las cuentas bancarias.

En el transcurso de febrero y abril de este presente año 2016 se ejecutaron alrededor de mil 350 denuncias, acciones de defensa por robo de identidad a través del protocolo que maneja la atención del respectivo Condusef.

Por tanto, es necesario tipificar su suplantación de identidad en el Código Penal Federal, ya que ésta ha proliferado en distintas entidades federativas.

Por lo fundado y expuesto sometemos a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXII al artículo 387 del Código Penal Federal para que quede de la siguiente manera:

Al que utilizando cualquier medio se apropie de manera ilícita de datos personales, a fin de suplantar la identidad de otra persona, con o sin consentimiento de ella, con el propósito de generar un daño patrimonial u obtener un lucro para sí o para otro.

Se aumentarán en una mitad las penas previstas en el párrafo anterior a quien se valga de la homonimia, el parecido físico o semejanza de la voz para cometer el delito establecido en el presente artículo. Por su atención, les agradezco. Que tengan un excelente día.

«Iniciativa que adiciona el artículo 387 del Código Penal Federal, a cargo del diputado Roberto Alejandro Cañedo Jiménez, del Grupo Parlamentario de Morena

El proponente, Roberto Alejandro Cañedo Jiménez, diputado a la LXIII Legislatura de la Honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la fracción XXII al artículo 387 del Código Penal federal, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El desarrollo acelerado de las tecnologías ha permitido la reproducción, resguardo y transmisión de datos en medios

digitales, lo que también ha facilitado su sustracción a través de programas informáticos, circunstancia que ha sido aprovechada para obtener datos personales y utilizarlos en suplantación de las personas con fines delictivos.

La “suplantación de identidad” está considerada como uno de los ilícitos de más rápida expansión en los últimos años y el esfuerzo por detener esta conducta ha sido disperso y escaso.

Nuestro país no cuenta con estadísticas para conocer la gravedad del problema y ninguna institución como el Instituto Federal de Acceso a la información y Protección de Datos Personales (IFAI), la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) o la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras (Condusef), se hacen responsables del problema.

En 2011, el monto reclamado por los usuarios ante la Condusef relacionado con posibles fraudes con tarjetas de crédito y débito, transferencias electrónicas o cheques ascendió a 476 millones de pesos y se estima que los bancos anualmente reembolsan 800 millones de pesos por cargos no reconocidos por el cliente.

Actualmente vivimos en la constante zozobra del delito, nadie tiene seguros sus bienes fundamentales, y la única seguridad parece radicar en el combate efectivo de la criminalidad aplicando el derecho penal, en la medida en que el orden jurídico penal se aplique correctamente se estará en la vía adecuada para alcanzarlo.

La delincuencia afecta la vida, la integridad y el patrimonio de sus víctimas y cuando se extiende genera un grave fenómeno de inseguridad social que altera la paz y se constituye en un obstáculo al desarrollo económico, social y político del país.

Desafortunadamente, la actividad delictiva que nos acosa presenta un inusitado incremento en la frecuente y recurrente violencia, que ha constituido en un agravio frontal a los más altos valores de la sociedad mexicana.

Es menester combatir la delincuencia y evitar la impunidad sin pretextos ni dilaciones. La proliferación de las conductas delictivas tiene su origen en la severa ausencia e insuficiencia de valores, ineficacia y corrupción por parte de las autoridades, además de una falta de aprecio al valor del trabajo.

De acuerdo con la definición de suplantación más aceptada, este ilícito ocurre cuando alguien ocupa con engaños el lugar de alguien, defraudándole el derecho o bien que disfrutaba. Adquiere, transfiere, posee o utiliza información de una persona física o jurídica de forma no autorizada con la intención de cometer daño patrimonial.

La suplantación de la identidad, entendida como la del titular de un derecho o crédito por un impostor para obtener un beneficio ilícito, recibe cada vez más atención en materia de fraudes cometidos con la ayuda de las tecnologías de la información. Las consecuencias de la suplantación rebasan en muchos casos la pérdida económica directa del titular del derecho afectado, para comprometer su historia crediticia, su prestigio y hasta su identidad social; ser molestado por despachos de cobranza y acreedores que no toman en cuenta el fraude de que fue objeto.

El fraude con tecnologías de la información permite observar la creciente preocupación que genera la denominada “suplantación de la identidad” como una modalidad mediante la cual alguien suplanta a alguna otra persona en la titularidad de un derecho o una pretensión para obtener un bien o una prestación. Aunque esta modalidad de defraudación no es novedosa, la difusión de la titularidad de derechos de crédito a través de tarjetas y la extensión del comercio electrónico han planteado, incluso a nivel legislativo, la adopción de tipos legales de incriminación autónoma de esta conducta, así como de otras que pueden ser interpretadas como medios ejecutivos para la suplantación, en particular la pesca a través de la red para obtener información confidencial de titulares de derechos que puede ser utilizada con propósitos de defraudación.

### Argumentación

En el Código Penal Federal no está tipificado la “suplantación de identidad”, que se ha vuelto una práctica común a partir de la falsificación de documentos, apertura de cuentas, aunado a esto a partir de 2009 se incrementó la clonación de tarjetas de crédito, según la Condusef.

Por tanto, se propone la inclusión de una nueva figura jurídica, para que se tipifique un tipo penal consistente en el delito de suplantación de identidad, que tiene lugar: cuando alguien se hace pasar por otra persona y utiliza información personal de índole financiera para solicitar préstamos, tarjetas de crédito, tramitar un arrendamiento y aunado a ello, permite al delincuente abrir cuentas banca-

rias, obtener tarjetas de crédito y teléfonos celulares de manera ilícita.

Una de las principales medidas de protección es tener una mayor educación en cuanto al manejo de datos personales, debe existir una mejor cooperación transfronteriza en el manejo de la información de los usuarios en materia informática y de documentos personales así como una revisión de los estándares de seguridad informática para el tratamiento de datos personales.

Los efectos de la suplantación de identidad rebasan en gran medida las pérdidas patrimoniales directas por las cantidades apropiadas indebidamente, y se extienden a la pérdida o degradación de la capacidad crediticia del afectado, debido a la inclusión en listas de deudores morosos, a la pérdida de respetabilidad e incluso, a la supuesta participación en diversos delitos cuando la identidad es suplantada.

La discusión sobre la suplantación de la identidad en el contexto de un país con gran volumen de comercio electrónico y donde el control de la capacidad crediticia de los compradores es crucial, guarda relación con dos hechos conceptuales jurídicos independientes: por una parte la defraudación mediante la obtención de una ganancia injusta a costa de la persona cuyo derecho de crédito se suplanta, y por otro lado, la impostura de la identidad ajena con un propósito más amplio, que incluye pero no se agota en la continuación de la defraudación, como podría ser el evadir responsabilidades penales o el desviar la atención sobre otras actividades ilícitas del impostor. Ello explica la tendencia legislativa a incriminar como delito autónomo la suplantación de la identidad, cualquiera sea la finalidad perseguida con ello.

La extensión del comercio a través de medios electrónicos ha llevado a la creación de nuevos tipos penales que criminalizan la obtención indebida de beneficios utilizando tecnologías de la información, tratando de resolver lagunas de la legislación tradicional en cuanto a quiénes constituyen “víctimas” de la defraudación, titulares de derechos o sujetos en la autenticación de documentos y procesos de pago.

El Banco de México (Banxico) informó que en 2015, el país ocupó el octavo lugar a nivel mundial por el número de casos de robo de identidad, de los cuales 67 por ciento tienen que ver con el extravío de documentos; el 63 por ciento con el robo de bolsas, carteras y portafolios; mientras que el 53 por ciento estuvo asociado a la clonación de tarjetas bancarias.<sup>1</sup>

En el transcurso de febrero y abril de 2016 se ejecutaron mil 346 acciones de defensa por robo de identidad, a través del protocolo de atención respectivo, en la Condusef.<sup>2</sup>

Por tanto, es necesario tipificar el delito de suplantación de identidad en el código Penal Federal, ya que éste ha proliferado en distintas entidades federativas.

### Fundamento legal

La presente iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción 11, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

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

### Decreto por el que se adiciona una fracción XXII al artículo 387 del Código Penal Federal

**Artículo Único.** Se reforma y adiciona una fracción XXII al artículo 387 del Código Penal Federal, al tenor siguiente:

Artículo 387. Las mismas penas señaladas en el artículo anterior, se impondrán:

I. a XXI. ...

**XXII. Al que utilizando cualquier medio se apropie de manera ilícita de datos personales a fin de suplantar la identidad de otra persona, con o sin consentimiento de ella con el propósito de generar un daño patrimonial u obtener un lucro indebido para sí o para otro.**

**Se aumentará en una mitad las penas previstas en el párrafo anterior, a quien se valga de la homonimia, parecido físico, similitud o semejanza de la voz para cometer el delito establecido en el presente artículo.**

### Transitorio

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

### Notas:

1 <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/de-2014-a-2015-robo-de-identidad-aumento-40-condusef-504>

2 IBIDEM

Palacio Legislativo, a 18 de octubre de 2016.— Diputado **Roberto Alejandro Cañedo Jiménez** (rúbrica).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: Gracias, diputado Cañedo. Túrnese a la Comisión de Justicia, para dictamen.**

---

### LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, CÓDIGO CIVIL FEDERAL Y CÓDIGO PENAL FEDERAL

---

**La Secretaria diputada Alejandra Noemí Reynoso Sánchez:** «Iniciativa que reforma los artículos 42 de la Ley General de Educación, 423 del Código Civil Federal, y 295, 300 y 343 Ter del Código Penal Federal, a cargo del diputado Jorge Álvarez Maynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito Jorge Álvarez Maynez, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo primero del artículo 42, de la Ley General de Educación, el artículo 423, del Código Civil Federal, y el artículo 343 Ter, 295 y 300, del Código Penal Federal, bajo la siguiente

### Exposición de Motivos

A pesar de los avances en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, algunos “aspectos culturalmente aceptados no se han erradicado”<sup>1</sup> y muchos de estos “se aprecian por la sociedad como prácticas necesarias e inclusive justificadas por valores tan esenciales como la *educación o formación de un menor de edad*”<sup>2</sup>. Tal es el caso de los castigos corporales o físicos.

El experto independiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el estudio de la violencia contra niños, ha señalado que la disciplina ejercida como castigo físico “es percibida como algo normal y necesario, especialmente cuando no produce daños físicos visibles o

duraderos”<sup>3</sup>, lo que provoca que “muchas de la violencia que se ejerce contra niñas [...], niños y adolescentes] permanece invisible y no registrada”<sup>4</sup>.

De igual manera, Susana Sottoli, representante en México del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), ha señalado que el castigo físico contra niñas, niños y adolescentes “sigue siendo una forma socialmente válida de educar y corregirlos en escuela, familia y otros ámbitos e instituciones”<sup>5</sup>, por lo que “ pese a los avances en los derechos de la niñez, en México aún hay brechas pendientes en este tema, como la ausencia de una legislación que prohíba el castigo físico a los menores, sobre todo como método punitivo”<sup>6</sup>.

En ese sentido, la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, *Resultados sobre niñas, niños y adolescentes* de 2010, reportó que 25 por ciento de los niños, niñas y adolescentes en México, es decir, uno de cada cuatro, han sufrido maltrato en sus hogares<sup>7</sup>. De igual manera, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, en su estudio *Algunas consideraciones sobre el maltrato infantil en México*, presentado en 2013, indicó que de 2001 a 2011, un poco más de 21 mil niñas, niños y adolescentes por año sufrieron algún tipo de maltrato, lo que representó 20 por ciento del total de denuncias presentadas ante el Ministerio Público<sup>8</sup>. Así, y de acuerdo con datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia México presenta un índice hasta 15 veces superior de mortalidad de menores a causa de maltrato físico que en el resto de las naciones desarrolladas<sup>9</sup>.

Históricamente, “la niñez ha pertenecido al estatuto social de *infans*, etimológicamente, los que no tienen derecho a la palabra”<sup>10</sup>, es decir, se trata de un “exilio de la palabra y de ser en lo jurídico y cultural (lo que) ha implicado un lugar particular de la niñez en la familia, la sociedad y la historia”<sup>11</sup>, un lugar de exclusión y discriminación de la niñez y adolescencia, en el que se considera a los “niños como objetos de intervención de los adultos, a los cuales *un par de palmaditas no les hace daño*, o incluso como algo merecido dentro una cultura que justifica el dolor como una forma de resarcir las faltas en la ancestral vendetta social”<sup>12</sup>, en pro de un modelo de crianza, y en detrimento del desarrollo de niñas, niños y adolescentes.

Sin embargo, con la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989, “la comunidad internacional reconoce que los niños, niñas y adolescentes son personas independientes con su propia integridad y derechos huma-

nos. Pero los niños y niñas, sobre todo los más chicos, son altamente dependientes de los adultos para sus cuidados y la satisfacción de sus necesidades básicas”<sup>13</sup>.

Así, la Convención de los derechos del niño, plantea a las niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derechos, es decir, “con los mismos derechos humanos de todas las personas y otros propios en razón de su condición y vulnerabilidad”<sup>14</sup>. “En ese sentido, el castigo físico es una práctica social discriminatoria, que viola derechos humanos fundamentales”, tales como “el derecho al pleno respeto de la integridad corporal y la dignidad que merecen todas las personas humanas, en particular los niños niñas y adolescentes”<sup>15</sup>.

En ese tenor, y en palabras de Mary Robinson, otrora alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “ninguna forma de violencia, incluyendo la violencia física, sexual o psicológica, puede ser justificada alegando que se hizo, pensando en el interés superior del niño”<sup>16</sup>. Lo anterior, ha producido un efecto tal que en 29 países del mundo es ilegal pegarle a un niño, en tanto que en 113 naciones se prohíbe el castigo corporal en las escuelas.

Por tanto, consideramos indispensable “la lucha por la dignidad humana recogida en las normas de los derechos humanos, en materia de las formas de crianza y la erradicación del uso de la fuerza y los golpes en el cuerpo de los niños y niñas”<sup>17</sup> es decir, “la lucha por arrancar esta dignidad de una fuerza y un sistema que ha intentado controlar y usar el cuerpo de los seres humanos como cosa, objeto, propiedad del poder soberano del padre-madre y de los soberanos que todavía sueñan gobernar, con poderes de vida y muerte”<sup>18</sup>.

En ese sentido, la presente iniciativa pretende replantear el límite de la dignidad y el reconocimiento de las niñas, niños adolescentes como sujetos de derechos humanos, retomando los tres principios esenciales de su condición como ciudadanos sociales, reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño:

“En primer término, la igualdad de protección ante la ley, como válido para todas las personas, o más aún, el reconocimiento de que su condición de dependencia, estado de desarrollo y fragilidad no reducen sus derechos ni justifican menos protección ante la violencia. Incluso presupone acciones afirmativas que equiparen su vulnerabilidad en el ejercicio y defensa de sus derechos.

En segundo lugar, el reconocimiento de la dignidad humana en la niñez que conlleva comprender su condición de seres humanos con derecho a una identidad, privacidad, imagen y honor. Los niños y las niñas sienten, perciben y son especialmente vulnerables frente a la mirada y las palabras de los adultos.

En tercer lugar, el pleno respeto a la integridad corporal como un “espacio” al que hay que poner límite frente al goce de los adultos, espacio que debe ser reconocido como propio de la singularidad del niño o la niña, que debe ser objeto en lo fundamental del amor”.

Consecuentemente, se plantea prohibir los castigos físicos o corporales, es decir, aquellos que “pueden infligir graves y duraderos daños al desarrollo físico, psicológico y social de los niños, niñas y adolescentes”<sup>19</sup>, lo anterior a fin de “adoptar las medidas legislativas, administrativas sociales y educativas necesarias para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o trato negligente, malos tratos o explotación”, como estipula el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de:

**Decreto que reforma el párrafo primero del artículo 42 de la Ley General de Educación, el artículo 423 del Código Civil Federal, y los artículos 343 Ter, 295 y 300 del Código Penal Federal**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 42 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

**Artículo 42.** En la impartición de educación para **niños, niñas y adolescentes** se tomarán medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social sobre la base del respeto a su dignidad, y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad. **Queda prohibido utilizar el castigo corporal u otra forma de trato humillante contra niños, niñas y adolescentes en cualquier espacio educativo.**

[...].

[...].

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 423 del Código Civil Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 423.** Para los efectos del artículo anterior, quienes ejerzan la patria potestad o **tengan niños, niñas y/o adolescentes bajo su custodia, deberán otorgarles orientación, educación, cuidado y disciplina.**

**Queda prohibida la utilización del castigo físico o cualquier otro tipo de trato humillante como forma de corrección o disciplina,** así como los actos de fuerza que atenten contra su integridad física o psíquica en los términos de lo dispuesto por el artículo 323 ter de este código.

**Artículo Tercero.** Se reforman los artículos 343 Ter, 295 y 300, todos del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 343 Ter.** Se equipara a la violencia familiar y se sancionará con seis meses a cuatro años de prisión al que realice cualquiera de los actos señalados en el artículo anterior, **incluyendo los disciplinarios y de corrección por medio de castigo físico o cualquier otro tipo de trato humillante,** en contra de la persona que esté sujeta a la custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado de dicha persona.

**Artículo 295.** Al que ejerciendo la patria potestad o la tutela infiera lesiones a los **niños, niñas o adolescentes** o pupilos bajo su guarda, el juez podrá imponerle, además de la pena correspondiente a las lesiones, suspensión o privación en el ejercicio de aquellos derechos. **Las lesiones que hayan sido ocasionadas a un niño, niña o adolescente serán perseguidas de oficio.**

**Artículo 300.** Si la víctima fuere alguno de los parientes o personas a que se refieren los artículos 343 Bis y 343 Ter, en este último caso siempre y cuando habiten en el mismo domicilio, se aumentará la pena que corresponda hasta en una tercera parte en su mínimo y en su máximo, con arreglo a los artículos que preceden, salvo que también se tipifique el delito de violencia familiar. **Las lesiones que hayan sido ocasionadas a un niño, niña o adolescente serán perseguidas de oficio.**

**Transitorio**

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

**Notas:**

1. Calderón Gamboa, Jorge F., *El castigo corporal como método de disciplina contra niños, niñas y adolescentes frente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Un desafío Internacional*, disponible en: [http://www.isonomia.itam.mx/docs/isonomia31/Isono\\_314.pdf](http://www.isonomia.itam.mx/docs/isonomia31/Isono_314.pdf)

2. *Ibíd.*

3. *Ibíd.*

4. *Ibíd.*

5. México, sin legislación que prohíba castigo corporal a menores: Unicef, La Jornada, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/08/sociedad/042n1soc>

6. *Ibíd.*

7. Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2010, Conapred-Unicef, disponible en: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-NNyA-Access.pdf>

8. Algunas consideraciones sobre el maltrato infantil en México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, de la Cámara de Diputados, disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/.../Maltrato-Infantil-mexico-docto146.pdf>

9. Necesario implementar acciones que contribuyan al reconocimiento de los infantes como sujetos de derecho, Boletín N°5196 de la Cámara de Diputados, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2015/Marzo/02/5196-Uno-de-cada-cuatro-ninos-victima-de-maltrato-infantil-Juarez-Pina>

10. Vázquez Jiménez, Mario Alberto, Castigo Físico en la niñez. Un maltrato permitido. Estudio sobre la Autoridad Parental, Unicef, disponible en: [http://www.unicef.org/ecuador/CastigoFisico\\_CR.pdf](http://www.unicef.org/ecuador/CastigoFisico_CR.pdf)

11. *Ibíd.*

12. *Ibíd.*

13. *Ibíd.*

14. *Ibíd.*

15. *Ibíd.*

16. Op. cit., Calderón Gamboa.

17. Op. cit., Vázquez Jiménez.

18. *Ibíd.*

19. Presenta la CIDH Informe sobre Castigo Corporal y Derechos Humanos de Niñas, Niños y Adolescentes, Unicef, disponible en: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de noviembre de 2016.— Diputado **Jorge Álvarez Maynez** (rúbrica).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: Túrnese a las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Justicia, para dictamen.**

---

## LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

---

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Tiene la palabra por cinco minutos el diputado Francisco Javier Pinto Torres, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 34 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

**El diputado Francisco Javier Pinto Torres:** Con el permiso de la Presidencia. Compañeras y compañeros legisladores, respetable audiencia del Canal del Congreso. En toda democracia la participación ciudadana es fundamental para el sistema de gobierno.

El Grupo Parlamentario de Nueva Alianza tiene como compromisos centrales el desarrollo sustentable, la protección al medio ambiente, el fomento a la cultura de civilidad para mejorar nuestras comunidades. Por ello, planteamos nuevamente una propuesta para que se amplíen las oportunidades de participación en la ciudadanía, en la gestión y autorización de los proyectos con impacto ambiental.

El objetivo de la reforma al artículo 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, es garantizar que se respeten los derechos de los pobladores donde existan proyectos de impacto ambiental, a fin de que las autoridades realicen las consultas ciudadanas, de que exista o sin que exista una petición alguna del interesado.

Con la reforma que proponemos, se elimina la discrecionalidad de la autoridad para determinar en qué proyectos se debe o no se debe consultar a la ciudadanía, de tal forma que las personas sean atendidas en su solicitud y no se desestime ninguno de sus argumentos que puedan apoyar a estos proyectos. Esto es fundamental para garantizar la legitimidad de los proyectos medioambientales en áreas naturales en riesgo.

Recordemos los numerosos casos que tenemos en México de controversias ambientales donde la sociedad se ha manifestado respecto a todo ello, en donde se han hecho o han puesto en riesgo la viabilidad de tales proyectos. Por ejemplo, el proyecto hidroeléctrico de La Parota, el conflicto minero de Wirikuta, la recién recategorización del Nevado de Toluca, los megaproyectos turísticos de Cabo Pulmo, los conflictos por los parques eólicos en el istmo de Tehuantepec, el megaproyecto comercial de Dragon Mart y el de Tajamar en Quintana Roo, donde si bien las autoridades comprobaron que los argumentos o los documentos estaban en regla, la impresión de la sociedad es que no se tomó en cuenta y que no tomaron en cuenta su opinión y entonces se cometió un atentado contra el medio ambiente; esto solo por mencionar algunos casos muy controversiales.

Compañeras y compañeros diputados, en el país afrontamos grandes retos de gobernancia en materia ambiental que se reflejan en los numerosos conflictos sociales y socio ambientales, resultando de autorizaciones y permisos aprobados por las autoridades administrativas a favor de empresas que aprovecha o explotan ecosistemas y recursos naturales de forma irracional, afectando no solo los ecosistemas sino a las comunidades locales.

Ese necesario impulsar una participación ciudadana integral que impacte de manera positiva a las comunidades y la legitimidad de los gobiernos en los proyectos de desarrollo, ya sean estos turísticos, industriales, de comunicación o incluso hasta de extracción. De esta manera, las inversiones privadas no ser verán inhibidas y habrá proyectos con el aval de las comunidades.

Por último, es necesario señalar que esta reforma no restringe la facultad de la autoridad del medio ambiente para aprobar o desechar las manifestaciones de impacto ambiental, sino que únicamente se está garantizando lo que todos aquí hemos venido a decir más de una ocasión en tribuna: Que se tome en cuenta la voz de la ciudadanía.

De esta manera, el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza mediante este proyecto de reforma promueve mecanismos legales que garanticen efectivamente a la ciudadanía sus derechos humanos sobre el acceso a la información y sobre un medio ambiente sano.

Compañeras y compañeros de Acción Nacional, del PRI, del PRD, del Verde, de Morena, de Movimiento Ciudadano y obviamente de Encuentro Social, seguros estamos que si los ciudadanos tienen la posibilidad de conocer el estado del medio ambiente, de expresar su opinión y de exigir rendición de cuentas sobre el desempeño de las autoridades, se podrán prevenir graves daños ambientales y construir proyectos sustentables exitosos.

Esperamos contar con su apoyo para que esta propuesta impacte favorablemente en las diferentes comunidades de nuestro país y que estas mismos son ricas en recursos naturales. Por su atención, muchísimas gracias. Es cuanto, señor presidente.

«Iniciativa que reforma el artículo 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a cargo del diputado Francisco Javier Pinto Torres, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Quien suscribe, Francisco Javier Pinto Torres, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, al tenor del siguiente

### **Planteamiento del problema**

En toda democracia la participación ciudadana es fundamental para el desarrollo del sistema de gobierno. La vinculación entre gobierno y sociedad es fundamental para prevenir la corrupción y lograr una gestión pública exitosa. Ahora bien, para que tal vinculación resulte productiva es necesario que el gobierno garantice mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones.

En el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza se ha planteado el tema del desarrollo sustentable y la protección al

medio ambiente desde una forma integral, incluyendo a todos los sectores involucrados, sociedad civil, gobierno y comunidades de las áreas con recursos naturales a salvaguardar.

En consecuencia, el tema de la participación ciudadana en la gestión y autorización de proyectos con impacto ambiental es fundamental para garantizar la legitimidad de los mismos. Por ello, como grupo parlamentario hemos retomado la iniciativa en comento, a fin de garantizar una normatividad que respete los derechos de los pobladores donde existan proyectos con impacto ambiental, para de que las autoridades realicen consultas ciudadanas en caso de existir alguna petición de algún interesado.

Cualquier comunidad donde se realizan proyectos de desarrollos que implican algún impacto ambiental se ve afectada por las decisiones que toman las autoridades administrativas en la materia, lo que afecta directamente en la legitimidad de los gobiernos que tomaron en cuenta o no a los intereses, expectativas, necesidades y percepciones de la sociedad.

En nuestro país afrontamos grandes retos de gobernanza en materia ambiental que se reflejan en los numerosos conflictos socio-ambientales resultantes de autorizaciones y permisos aprobados por las autoridades administrativas a favor de empresas para que aprovechen y/o exploten ecosistemas y recursos naturales de forma irracional, afectando no sólo a los ecosistemas, sino a las comunidades locales.

Es fundamental que las autoridades administrativas permitan una real participación ciudadana en los procesos administrativos de interés público, tales como el otorgamiento de una concesión minera, permisos de aprovechamiento de cuerpos de agua, permisos para la construcción de megaproyectos turísticos, para entonces retomar la importancia del entorno social, dado que las comunidades puedan verter sus expresiones sobre temas de interés como sus tierras, su medio de subsistencia, sus formas de subsistencia, su modo de vida y su salud.

En México tenemos números casos de controversias ambientales donde la sociedad se ha manifestado respecto a la viabilidad de los proyectos, tales como el mega proyecto hidroeléctrico de La Parota; el conflicto minero en Wirikuta; la reciente recategorización del Nevado de Toluca; el megaproyecto turístico en Cabo Pulmo; los conflictos por los parques eólicos en el istmo de Tehuantepec; el conflic-

to agrario en la Reserva de la Biosfera Montes Azules; el caso del desordenado desarrollo en Riviera Nayarit; las minas a cielo abierto en Baja California; el megaproyecto comercial de Dragón Mart en Cancún, y el de Tajamar en Quintana Roo.

La mayoría de dichos proyectos presentan el denominador común de no presentar consultas ciudadanas respecto de los proyectos, no garantizar la participación de la ciudadanía en el proceso de otorgamiento de autorizaciones o permisos a empresas para que desarrollen proyectos que tienen impactos al medio ambiente severos.

Es necesario que el Estado garantice la participación ciudadana en la toma de decisiones administrativas relativas a proyectos que podrían tener un impacto negativo sobre el medio ambiente, a fin de evitar estos conflictos sociales que socaban la gestión pública en materia ambiental.

Para el sistema de gobierno democrático de nuestro país resulta importante garantizar la participación ciudadana como un elemento de un buen gobierno por los beneficios que aporta a la gestión pública: ayuda a construir una visión compartida entre el gobierno y la sociedad del desarrollo nacional; promueve la transparencia y la rendición de cuentas; obliga al gobierno a ser eficiente y a centrarse en el interés público.

Por ello, la iniciativa que presentamos tiene como objeto revisar la base legislativa que permita la participación efectiva de la ciudadanía, a fin de legitimar las acciones de gobierno en materia ambiental.

Analizando los artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA) en la sección relativa a la Evaluación del Impacto Ambiental, que contiene las bases legales que regulan de manera general el derecho de participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental que la autoridad administrativa federal competente lleva a cabo para determinar si otorga o no permiso para desarrollar sus actividades al solicitante que pretende realizar obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables, para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, en aras de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente.

Consideramos necesario que la LEGEEPA plasme claramente las obligaciones que permitan garantizar adecuada-

mente el derecho humano del acceso a la información y a la participación pública, para de esta forma aportar a salvaguardar el derecho humano a un medio ambiente sano.

El proceso de evaluación del impacto ambiental que describe la LEGEEPA debe contener preceptos para una mayor difusión de la información ambiental, así como la eliminación de la discrecionalidad de la autoridad para autorizar una consulta ciudadana cuando existe alguna solicitud para la misma.

Con ello se busca fomentar la participación ciudadana efectivamente en los procesos de evaluación de impacto ambiental para fortalecer los proyectos y que estos cuenten con medidas de prevención y mitigación propuestas por las comunidades.

Por ello se considera necesario llevar a cabo una reforma de la LEGEEPA para asegurar al ciudadano el acceso a la información medioambiental relevante y participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental, los cuales constituyen pilares sobre los que se asienta el derecho humano a un medio ambiente sano, consagrado en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Argumentación

Los posibles efectos adversos del impacto en un ecosistema no sólo son importantes para las comunidades directamente involucradas, sino que concierne al Estado mismo, ya que pueden existir repercusiones imprevistas que afecten de manera determinante sistemas aledaños. Es decir, la protección del medio ambiente es de preocupación e interés de todos, ya que todos dependemos de los distintos sistemas naturales.

De esta forma, la contaminación de un determinado espacio tendrá efecto rebote en otros ecosistemas del país y, en consecuencia, podría afectar la salud de todos.

El Estado debe garantizar una efectiva participación de las comunidades y ciudadanía involucrada, con el objetivo de garantizar la viabilidad las inversiones públicas al igual que de la legitimidad de las mismas y de la gestión de los distintos niveles de gobierno.

De forma evidente cualquier comunidad que vea afectados sus intereses y a la que no se le tomó en cuenta sobre los

proyectos de sus regiones se manifestará para que su opinión sea escuchada. Mientras que la inversión, ya sea privada o pública se verá afectada al no poder realizar los proyectos de manera pronta. Es por ello que la legitimidad que otorga la sociedad es tan importante para llevar a cabo proyectos exitosos que prioricen el bien común.

En consecuencia, y en favor de una mayor democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado mexicano<sup>1</sup>, el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza considera ineludible reformar el artículo 34 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, de tal modo que **se contribuya al fortalecimiento, en materia ambiental, de una cultura de acceso a la información, participación y justicia como base de una gobernabilidad que propicie un ambiente sano y una mejor calidad de vida.**<sup>2</sup>

Esto en razón de que, tal y como se estableció anteriormente, “para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental”.<sup>3</sup>

La reforma que aquí se propone establece que la autoridad ambiental tenga el deber de realizar el mecanismo de la consulta pública ya previsto en la ley, cuando exista una persona interesada en la realización de la misma.

Con esto se busca que la ley respalde los derechos de los ciudadanos a manifestar sus opiniones mediante consultas públicas cuando se manifieste el interés de la misma a la autoridad ambiental, es decir la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), respecto a la manifestación de impacto ambiental que sea puesta a consideración del público según se establece en el artículo 34 de la LEGEEPA. Y la consecuente ejecución de la consulta pública, sin la posibilidad de que la solicitud sea desestimada. Esto no implica la aprobación o no de la manifestación de impacto ambiental, ni la ejecución misma de los proyectos, puesto que esto seguirá siendo facultad de la autoridad ambiental.

En el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece que los ciudadanos tendrán derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos; en el mismo sentido se expresa el artículo 21 de la Decla-

ración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Principio 23 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Convención sobre la Diversidad Biológica y en el Convenio de Aarhus sobre acceso a la información. En consecuencia, la iniciativa aquí expuesta pretende aportar a este derecho de la ciudadanía en cuanto a la toma de decisiones en materia ambiental. Es importante señalar que los instrumentos de derecho internacional ambiental antes mencionados consideran a la consulta pública como el principal mecanismo de participación ciudadana retrospectiva.

En ese mismo tenor, también proponemos que la Semarnat en coordinación con las autoridades locales organice una reunión de información para aquellos proyectos u obras que puedan originar desequilibrio ecológico según lo señala la fracción III del artículo 34, quitando así el carácter discrecional de poder o no realizar dicha reunión informativa a favor de la ciudadanía.

Con la modificación de este artículo pretendemos que el ciudadano pueda acceder más fácilmente a la información ambiental relevante, la cual le permitirá prepararse para participar en los procesos de consulta pública, con mayor conocimiento respecto de las circunstancias del proyecto que es objeto de una evaluación de impacto ambiental.

Es importante señalar que con la modificación propuesta no se ve deteriorada la facultad de la secretaría de autorizar o no las evaluaciones de impacto ambiental que procedan, dejando así intacta la facultad rectora para determinar el interés superior de la nación.

De esta manera, el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, mediante este proyecto de reforma, fomenta mecanismos legales que garanticen efectivamente a la ciudadanía sus derechos humanos sobre acceso a la información y a la participación en la toma de decisiones administrativas en materia ambiental.

Esto, en razón de que estamos convencidos de que si los ciudadanos tienen la posibilidad de conocer el estado del medio ambiente, de expresar su opinión y de exigir la rendición de cuentas sobre el desempeño de las autoridades, la sociedad en su conjunto será capaz de prevenir graves daños ambientales o una deficiente gestión ambiental.

## Fundamento legal

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

## Decreto que reforma el artículo 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

### Artículo 34. ...

...

La secretaría, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, **deberá** llevar a cabo una consulta pública, conforme a las siguientes bases:

I. y II. ...

III. Cuando se trate de obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, de conformidad con lo que señale el reglamento de la presente ley, la secretaría, en coordinación con las autoridades locales, **organizará** una reunión pública de información en la que el promovente explicará los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate;

## Transitorio

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

### Notas:

1 CITCC. (2008). "Participación ciudadana...¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal". Disponible en: <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>, p. 8.

2 Carrillo Fuentes, J.C. “Iniciativa de Acceso México (...Y Latino América)”. Disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/recuadros/Juan%20Carlos%20Carrillo.pdf>, p. 1.

3 Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local de Navarra. (2005). “Normas específicas”. Disponible en: [http://www.navarra.es/home\\_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Desarrollo+Rural+Industria+Empleo+y+Medio+Ambiente/Acciones/Planes+especificos/Acciones+medio+ambiente/Informacion+ambiental/Normas+especificas](http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Desarrollo+Rural+Industria+Empleo+y+Medio+Ambiente/Acciones/Planes+especificos/Acciones+medio+ambiente/Informacion+ambiental/Normas+especificas)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2016.— Diputado **Francisco Javier Pinto Torres** (rúbrica).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: Gracias, diputado Pinto. Túrnese a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales para su dictamen.**

---

DECLARA EL 3 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO, COMO EL DÍA NACIONAL PARA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

---

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Tiene la palabra hasta por cinco minutos la diputada Melissa Torres Sandoval, del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, para presentar iniciativa con proyecto de decreto por el que se declara el 3 de diciembre de cada año como el Día Nacional para la Difusión de las Personas con Discapacidad. Adelante, diputada.

**La diputada Melissa Torres Sandoval:** Con su venia, señor presidente. Honorable asamblea. Brindar un reconocimiento a las personas con discapacidad por el esfuerzo adicional que hacen todos los días en su labor cotidiana debe ser una muestra de apertura y compromiso que como sociedad tenemos con ellas, ya que diariamente deben enfrentarse a graves dificultades como son poder integrarse a la escuela, al trabajo, al acceso a servicios de salud especializados.

Además, hay otros factores que los exponen a situaciones de vulnerabilidad como son las malas remuneraciones y limitaciones para ser contratados para un empleo. Por ello sumado a otra de las iniciativas que he presentado, considero como una necesidad apremiante que sean creados mecanismos que les permitan su inclusión de manera igualitaria, pero sobre todo, digna.

No podemos como país ser contradictorios; por un lado México lleva al menos dos décadas trabajando en la defensa y protección de los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo no tenemos un día nacional en el cual podamos ver reflejados no sólo esos esfuerzos, sino el merecido reconocimiento a las personas que buscan contar con un marco de respeto, igualdad y desarrollo.

Por ello en la búsqueda de resignificar la celebración del día que ha proclamado la Organización de las Naciones Unidas para nuestras personas con discapacidad, es que el día de hoy propongo a través de la iniciativa que presento, la implementación del Día Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, a fin de destacar y promover su inclusión en igualdad de condiciones, derechos y oportunidades.

Se propone el 3 de diciembre de cada año, ya que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas proclamó el 3 de diciembre como Día Internacional de los Impedidos, mediante su resolución AG47-3 del 14 de octubre de 1992.

Con ello México reiterará su compromiso para convocar a la solidaridad y al respeto con las personas que tienen algún tipo de discapacidad. Solidaridad porque es el motor para impulsar que todos avancemos juntos, que nadie quede al margen de las oportunidades, respeto porque ninguna diferencia debe marcar un trato discriminatorio.

Espero que esta iniciativa sea acogida por todas las fuerzas políticas representadas en esta Cámara, ya que se trata de un acto que permitirá dignificar a las personas que tienen algún tipo de discapacidad. Muchas gracias, es cuanto.

«Iniciativa de decreto, que declara el 3 de diciembre como Día Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, a cargo de la diputada Melissa Torres Sandoval, del Grupo Parlamentario del PES

Melissa Torres Sandoval, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social en esta LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se declara el 3 de diciembre como Día Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, al tenor de la siguiente

## Exposición de Motivos

Conforme a lo establecido en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, “la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias (físicas, mentales, intelectuales o sensoriales) y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”(http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=618).

El reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad es innegable; sin embargo, siguen siendo blanco de discriminación en razón de sus condiciones físicas particulares o biológico-conductuales. Estas circunstancias llevan a las personas con discapacidad a enfrentar obstáculos y desventajas creados socialmente; lo que no les permite lograr una plena integración y tener un nivel de vida adecuado.

No obstante que a las personas con discapacidad se les reconocen los mismos derechos que las demás personas, son objeto de discriminación y se ven obligadas, en razón de sus particularidades físicas o biológico-conductuales, a superar obstáculos y desventajas creadas por la sociedad, lo que les dificulta tener un nivel de vida adecuado y lograr su plena integración. Hay otros factores que provocan la discriminación hacia las personas con discapacidad, como el género, la condición socioeconómica y la pertenencia étnica.

La existencia de ideas preconcebidas y de prejuicios ha contribuido a reforzar la actitud de lástima y menosprecio que existe alrededor de las personas con discapacidad; estas actitudes se ven reflejadas en actos que lastiman la dignidad de las personas e impiden su adecuado desarrollo personal e integración en la sociedad.

Las personas con discapacidad diariamente se enfrentan a graves dificultades como los son la integración a la vida laboral o el acceso a servicios de salud especializados; además existen otros factores que los sitúan en una franca condición de vulnerabilidad, tales como la mala remuneración o el limitado campo de trabajo; por ello, es una necesidad apremiante crear mecanismos que les permitan ser incluidos de manera igualitaria y digna en la sociedad.

Su inclusión y formación en la sociedad se han convertido en una prioridad para los gobiernos debido, en gran parte,

a la lucha de los movimientos sociales encabezados por personas con discapacidad durante los últimos años del siglo XX y los primeros del presente siglo. Gracias a ello, la visión que se tenía de ese grupo se ha ido modificando y hoy en día ya no se considera solamente como un tema de salud pública o asistencial; actualmente reconocemos que el tema atañe a la colectividad y es parte fundamental de la defensa y protección de los derechos humanos.

En la década de 1970 empezó a prestarse gran atención a los temas relacionados con la población con discapacidad. En 1981 se promulgó el Año Internacional para las Personas con Discapacidad; en 1982 se aprobó el Programa de Acción Mundial para los Impedidos; y en el periodo 1983-1992 se declaró el Decenio de Naciones Unidas para las Personas con Discapacidad. El 20 de diciembre de 1993, la Organización de las Naciones Unidas emitió las normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

El país tiene una historia importante en la defensa y protección de los derechos de las personas con discapacidad. Desde la década de 1980 se intensificó la participación de organizaciones e instituciones cuyo propósito siempre ha sido lograr una verdadera inclusión de las personas con discapacidad.

México participó de manera notable en la Organización de las Naciones Unidas a fin de conseguir la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, primer instrumento internacional de amplios alcances en materia de derechos humanos en favor de las personas con discapacidad. El Estado mexicano firmó y ratificó dicha convención, por lo que es un instrumento vinculante desde el 3 de mayo de 2008.

El 30 de mayo de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, cuyo objetivo es generar las condiciones para que el Estado deba promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando **su plena inclusión a la sociedad** en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades, para lo cual le reconoce a las personas con discapacidad sus derechos humanos y mandata el establecimiento de las políticas públicas necesarias para su ejercicio.

El artículo 8 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece:

## Artículo 8

### Toma de conciencia

1. Los Estados parte se comprometen a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para:

a) Sensibilizar a la sociedad, incluso a nivel familiar, para que tome mayor conciencia respecto de las personas con discapacidad y fomentar el respeto de los derechos y la dignidad de estas personas;

b) Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida;

c) Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad.

2. Las medidas a este fin incluyen

a) Poner en marcha y mantener campañas efectivas de sensibilización pública destinadas a

i. Fomentar actitudes receptivas respecto de los derechos de las personas con discapacidad;

ii. Promover percepciones positivas y una mayor conciencia social respecto de las personas con discapacidad;

iii. Promover el reconocimiento de las capacidades, los méritos y las habilidades de las personas con discapacidad y de sus aportaciones en relación con el lugar de trabajo y el mercado laboral;

b) Fomentar en todos los niveles del sistema educativo, incluso entre todos los niños y las niñas desde una edad temprana, una actitud de respeto de los derechos de las personas con discapacidad;

c) Alentar a todos los órganos de los medios de comunicación a que difundan una imagen de las personas con discapacidad que sea compatible con el propósito de la presente convención;

d) Promover programas de formación sobre sensibilización que tengan en cuenta a las personas con discapacidad y los derechos de estas personas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 considera la implantación de líneas de acción para establecer una política de igualdad y no discriminación, así como para proteger los derechos de las personas con discapacidad y contribuir a su desarrollo integral e inclusión plena.

El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 establece la implantación de medidas para garantizar los derechos de las personas con discapacidad para su desarrollo integral e inclusión plena y construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas, y el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018 publicado el 30 de abril del 2014 en el Diario Oficial de la Federación busca asegurar la vigencia efectiva de los derechos de las personas con discapacidad y contribuir a su desarrollo integral, lo que transita por su inclusión al mercado de trabajo y la dinámica social, además de impulsar, con el apoyo de los medios de comunicación y la sociedad civil, estrategias que coadyuven a transformar la actual cultura excluyente y discriminatoria en una abierta a la tolerancia y la diversidad.

El 14 de octubre de 1992, al término del Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos (1983-1992), la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas proclamó el 3 de diciembre como Día Internacional de los Impedidos, mediante la resolución AG/47/3.

Con el afán de resignificar la celebración del día proclamado por la Organización de las Naciones Unidas y dotarlo de una nueva concepción en donde la inclusión y el respeto a la dignidad humana deben ser pilares de nuestra sociedad, resulta necesaria la implantación de un **día nacional para la inclusión de las personas con discapacidad** en el país, a fin de elevar la relevancia en las conmemoraciones a favor de este grupo de población y enfatizar la necesidad que tienen de ser incluidas en todos los ámbitos de participación social, en igualdad de derechos y equiparación de oportunidades.

En el marco del Día Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad organizará actos, ceremonias u otros actos que tengan por objeto promover y fomentar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de participación social, así como el de dar cumplimiento a los demás propósitos establecidos en el presente decreto.

Las universidades establecidas en el territorio nacional, como centros transmisores del conocimiento y formadores de conciencia social, podrán realizar actividades en favor de los derechos de las personas con discapacidad.

Por lo expuesto y fundado me permito someter a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

### Decreto

**Único.** Se declara el 3 de diciembre como Día Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

### 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 salón de plenos de la Cámara de Diputados, a 27 de octubre de 2016.— Diputadas: **Melissa Torres Sandoval**, Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, Evelyn Parra Álvarez (rúbricas).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Gracias, diputada Torres. Túrnese a la Comisión de Gobernación, para dictamen.

**La diputada Ana Guadalupe Perea Santos** (desde la curul): Presidente.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Sonido en la curul de la diputada Ana Guadalupe Perea, por favor.

**La diputada Ana Guadalupe Perea Santos** (desde la curul): Gracias, presidente. Solamente para pedirle a la diputada Melissa Torres si permite a los integrantes del Partido Encuentro Social sumarnos a su iniciativa.

**La diputada Melissa Torres Sandoval:** Sí, con gusto, presidente.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** La diputada Torres ha dado su anuencia. Está a su disposición, como es costumbre, en la mesa de la Secretaría.

## LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Tiene la palabra, por cinco minutos, la diputada Liliana Ivette Madrigal Méndez, del Grupo Parlamentario del PRI, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**La diputada Liliana Ivette Madrigal Méndez:** Muy buenos días. Con su venia, presidente. “Si una mujer entra a la política, cambia la mujer; si muchas mujeres entran a la política, cambia la política”. Michelle Bachelet.

La participación que hoy tenemos las mujeres en la vida política de nuestro país, es el resultado de muchas décadas de lucha por el reconocimiento de nuestros derechos ciudadanos. Hoy podemos votar y ser votadas, y esto no significa de que estamos en la cúspide de esta lucha, al contrario, aún hay tareas pendientes.

Fue en 1955 cuando por primera vez las mujeres pudimos votar en México y tuvieron que pasar nueve años después para dos senadoras llegaran a la Cámara de Senadores, y hoy 56 años después, contamos con 46 senadoras de 128 escaños que tiene la Cámara de Senadores.

Por otra parte, en la Cámara de Diputados el tema también ha avanzado, ya que en la legislatura de 1991 a 1994, las mujeres sólo representaban el 8 por ciento de 500 diputados, y en la actual legislatura, el 32 por ciento de las comisiones son encabezadas por mujeres, y en anterior legislatura sólo 21 por ciento de las comisiones eran representadas por diputadas.

Hago uso de esta tribuna para presentar una iniciativa que tiene por finalidad avanzar en la erradicación de la violencia política de género. En el proceso electoral 2014 y 2015, la Fepade registró 38 casos de violencia política denunciados formalmente, y este 2016, no fue distinto.

Quiero poner un par de ejemplos, en el caso de Aguascalientes la sala especializada del Tribunal Federal Electoral emitió amonestación pública porque en el promocional se utilizaba una frase a manera de demeritar al género, y el spot era: ella no merece gobernar Aguascalientes.

Por otra parte, el Tribunal Federal Electoral reconoció que en Puebla las tres candidatas a la gubernatura fueron obje-

to de violencia política durante todo el proceso electoral, fueron descalificadas y atacadas. Otro caso emblemático en Puebla fue precisamente por el cual el Instituto Electoral obtuvo una amonestación, y fue porque cuando invitaba a los ciudadanos a participar en el proceso decía: ven y elige a tu gobernador, y en este caso había tres candidatas a la gubernatura.

Quizás lo más destacable de todos estos casos es que hoy por hoy hemos visibilizado el problema. Y ya que lo hemos visibilizado es más fácil poder encontrar la solución. Esto está sucediendo, hace unas semanas la magistrada Alanís presentó el Protocolo para Atender la Violencia Política de Género, y quiero citarla para contextualizar: la violencia contra las mujeres es un problema que hemos enfrentado por muchos años, pero que recientemente estamos nombrando y abordando en términos judiciales, legislativos y académicos.

Hoy por hoy somos testigos que en cada proceso electoral, que los esfuerzos realizados para disminuir la violencia política hacia las mujeres no han sido suficientes. Un ejemplo de lo anterior son los casos que nombramos y cada vez que la mujer participa activamente en política es precisamente víctima de violencia de género.

La participación política de las mujeres no solo debe ser protegida, sino debe ser impulsada a través de los mecanismos eficaces e idóneos, como la utilización del lenguaje incluyente.

Y como forma de prevención, y en atención al principio de igualdad y al respeto de los derechos de las mujeres a la participación política, sobre todo en un país donde se construyen consensos y diálogos, bajo la directriz de la Constitución, es necesario incorporar de forma expresa la obligación de que tanto en actos de precampaña como de campañas la propaganda electoral se realice con un lenguaje incluyente, toda vez que una sociedad democrática requiere de un lenguaje donde mujeres y hombres sean respetados en los actos de campaña, y erradicar así la violencia política hacia las mujeres. Es cuanto, señor presidente.

«Iniciativa que reforma el artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo de la diputada Liliana Ivette Madrigal Méndez, del Grupo Parlamentario del PRI

### “Síntesis Iniciativa

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo de la diputada Liliana Ivette Madrigal Méndez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

El papel que ocupa la mujer en la actualidad ha tenido un avance significativo a efectos de que se le reconozca en una situación de igualdad con relación al espacio privilegiado que ocupaba el hombre, en diversos ámbitos tales como el laboral, profesional y personal; sin embargo, los esfuerzos realizados no han sido suficientes. Un ejemplo de lo anterior, lo encontramos en los diversos casos ocurridos por violencia política de género en materia electoral, suscitados con motivo de la participación activa de la mujer en la esfera pública.

Acorde con la evolución en el derecho comparado y los recientes criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se propone que para coadyuvar a generar mecanismos que permitan incrementar la participación ciudadana y generar confianza en las instituciones públicas se deben evitar mensajes de propaganda electoral que puedan generar actos de violencia y acoso político contra los derechos de las mujeres, de ahí la necesidad de que se incorpore de forma expresa en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la obligación para que, tanto en actos de precampañas como de campañas, la propaganda electoral se realice con un lenguaje incluyente, toda vez que una sociedad democrática requiere de un lenguaje incluyente, donde mujeres y hombres se visibilicen, para crear usos no sexistas del lenguaje que ayuden a incrementar la igualdad.

Esta iniciativa se justifica como parte de las políticas orientadas al Programa Nacional para la Igualdad, para cumplir con la obligación señalada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) de contar con una estrategia transversal de perspectiva de género en todos los programas, acciones y políticas de gobierno; para que se encuentren de forma explícitas la perspectiva de género y las acciones afirmativas que minimicen la desigualdad entre mujeres y hombres.

Por lo anterior, se considera necesario reformar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para efectos de que se establezca de forma expresa que en el caso de las propagandas electorales deberá utilizarse un lenguaje incluyente, a efectos de eliminar la desigualdad entre hombres y mujeres, es decir, que en todo momento debe evitarse el lenguaje basado en estereotipos o prejuicios.”

La que suscribe, Liliana Ivette Madrigal Méndez, diputada 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 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

De acuerdo a la tradición histórica que ha prevalecido en nuestro país, el papel que ocupa la mujer en la actualidad ha tenido un avance significativo a efectos de que se le reconozca en una situación de igualdad con relación al espacio privilegiado que ocupaba el hombre, en diversos ámbitos tales como el laboral, profesional y personal, sin embargo, los esfuerzos realizados no han sido suficientes.

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en los diversos casos ocurridos por violencia política de género en materia electoral, suscitados con motivo de la participación activa de la mujer en la esfera pública, de ahí que en el marco del 63 aniversario del reconocimiento del voto de las mujeres en México, me permito formular la siguiente propuesta.

Acorde con lo establecido por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el derecho fundamental a la igualdad no pretende generar una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador<sup>1</sup>.

En los artículos 1o., 4o. y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos el reconocimiento al principio de igualdad en materia de derechos político-electorales.

Además, conforme a los principios establecidos en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia; así como el artículo 36, fracción VI, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; los artículos 2, 9, fracciones VIII y XIII, 15 Bis y 15 Ter, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el principio de igualdad se configura como un valor superior del sistema jurídico nacional, que impone a la persona operadora jurídica efectuar un ejercicio de análisis con perspectiva de género dentro de su ámbito de competencia, sobre posibles desequilibrios que puedan presentarse a través de formas indirectas o veladas de discriminación hacia la mujer, a fin de detectar y contrarrestar los tratamientos desproporcionados de poder y los esquemas de disparidad que se han perpetuado por la práctica consuetudinaria.

Por ello las autoridades electorales tienen el deber reforzado de hacer efectiva la participación política de todas las personas en igualdad real de oportunidades, deben utilizar un lenguaje incluyente, como elemento consustancial del principio de igualdad, en su propaganda institucional dirigida a la ciudadanía para promover su participación política por medio del voto, tanto en los conceptos que utilicen, como en los propios contenidos de la propaganda.

Estos criterios han sido emitidos en forma reciente por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las tesis bajo los rubros: **Lenguaje Incluyente. Como elemento consustancial de la perspectiva de género en la propaganda electoral**<sup>2</sup> así como **autoridades electorales. La propaganda institucional dirigida a promover la participación política de la ciudadanía debe emplear lenguaje incluyente en aras de garantizar el principio de igualdad.**<sup>3</sup>

Por otra parte, en la resolución sobre la participación de la mujer en la política, aprobada por la Asamblea General de

las Naciones Unidas (ONU) en 2011,<sup>4</sup> se reconoció la importancia de empoderar a todas las mujeres mediante la educación y la formación en cuestiones de gobierno, políticas públicas, economía, cuestiones cívicas, tecnología de la información y ciencias a fin de que desarrollen los conocimientos y las aptitudes necesarios para contribuir plenamente a la sociedad y el proceso político.

En dicha resolución, se instó a todos los estados a que, entre otras, adopten las siguientes medidas para asegurar la participación de la mujer en pie de igualdad, y alienta al sistema de la ONU y otras organizaciones internacionales y regionales a que, dentro de sus mandatos vigentes, presenten mayor asistencia –entre otros– a los estados en sus esfuerzos nacionales por:

- Examinar los diferentes efectos de sus sistemas electorales en la participación política de la mujer y su representación en los órganos electivos y ajustar y reformar esos sistemas, según proceda;
- Adoptar todas las medidas que corresponda para eliminar los prejuicios basados en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos o en la atribución de papeles estereotipados al hombre y a la mujer, que obstaculizan el acceso de la mujer a la esfera política y su participación en ella, y adoptar enfoques inclusivos respecto de su participación política;
- Alentar encarecidamente a los partidos políticos a que supriman todos los obstáculos que discriminen, directa o indirectamente, contra la participación de la mujer, a que desarrollen su capacidad para analizar las cuestiones desde una perspectiva de género y a que adopten las políticas necesarias a fin de promover la capacidad de la mujer para participar plenamente en todos los niveles de la adopción de decisiones dentro de los propios partidos;
- Adoptar medidas proactivas para hacer frente a los factores que impiden u obstaculizan la participación de la mujer en la política, como la violencia, la pobreza, la falta de acceso a una educación y atención de la salud de calidad, y los estereotipos de género.

En octubre de 2015, durante la sexta Conferencia de los Estados Parte de la Convención de Belém Do Pará, se emitió la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres, en la que se reconoció que el problema de la violencia y el acoso políticos contra las mujeres pone

de manifiesto que el logro de la paridad política en democracia no se agota con la adopción de la cuota o de la paridad electoral, sino que requiere de un abordaje integral que asegure por un lado, el acceso igualitario de mujeres y hombres en todas las instituciones estatales y organizaciones políticas, y por otro, que asegure que las condiciones en el ejercicio están libres de discriminación y violencia contra las mujeres en todos los niveles y espacios de la vida política<sup>5</sup>.

Para coadyuvar a generar mecanismos que permitan incrementar la participación ciudadana y generar confianza en las instituciones públicas se deben evitar mensajes de propaganda electoral que puedan generar actos de violencia y acoso político contra los derechos de las mujeres, de ahí la necesidad de que se incorpore de forma expresa en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la obligación para que, tanto en actos de precampañas como de campañas, la propaganda electoral se realice con un lenguaje incluyente, toda vez que una sociedad democrática requiere de un lenguaje incluyente, donde mujeres y hombres se visibilicen, para crear usos no sexistas del lenguaje que coadyuven a incrementar la igualdad.

El uso del lenguaje incluyente es hoy por hoy un tema de debate público en las redes sociales, medios de comunicación impresos y electrónicos. Su trascendencia ha llegado a tal punto que, en los gobiernos de muchos países de habla castellana, el uso del lenguaje incluyente y no sexista forma parte de sus políticas públicas con miras a convertirlo en una práctica recurrente, como es el caso de México.<sup>6</sup>

Esta iniciativa se justifica como parte de las políticas orientadas al Programa Nacional para la Igualdad, para cumplir con la obligación señalada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) de contar con una estrategia transversal de perspectiva de género en todos los programas, acciones y políticas de gobierno; para que se encuentren de forma explícita la perspectiva de género y las acciones afirmativas que minimicen la desigualdad entre mujeres y hombres.

Para la creación de esta cultura de igualdad y no discriminación orientada hacia una perspectiva de género, se han emitido documentos sin valor normativo que no son vinculantes, pero que constituyen una herramienta para crear buenas prácticas, como es el caso del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres<sup>7</sup>, en el que ante la falta de una legislación específica se consideró necesario y pertinente emitir un protocolo en el que se

establecieran acciones urgentes frente a casos de violencia política contra las mujeres, con el fin de prevenir y evitar daños mayores a las víctimas, sus familias y personas cercanas.

Por lo anterior, se considera necesario reformar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para efectos de que se establezca de forma expresa que en el caso de las propagandas electorales deberá utilizarse un lenguaje incluyente, a efectos de eliminar la desigualdad entre hombres y mujeres, es decir que en todo momento debe evitarse el lenguaje basado en estereotipos o prejuicios.

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

### Decreto

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

#### Artículo 242.

1. La campaña electoral, para los efectos de este título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

**La propaganda electoral debe promover el empleo de un lenguaje incluyente, para garantizar el principio de igualdad entre la mujer y el hombre, que no aliente desigualdades de género.**

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

### 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.

#### Notas:

1 Cfr. Tesis: 1a./J. 46/2016, Décima Época, Primera Sala, Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación*, 23 de septiembre de 2016, bajo el rubro: Igualdad. Delimitación conceptual de este principio.

2 Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 95 y 96.

3 Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 58, 59 y 60.

4 Al respecto véase la página: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/66/130&referer=http://hq.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/130&referer=http://hq.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation&Lang=S)

5 Al respecto véase <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Declaracion-ESP.pdf>

6 Guichard Bello, Claudia, *Manual de Comunicación no sexista. Hacia un lenguaje incluyente*, Instituto Nacional de las Mujeres, 2ª edición, México, 2015, p. 17.

7 *Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Instituto Nacional Electoral – Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales – Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación – Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas – Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres – Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, México, 2016.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de octubre de 2016.— Diputadas y diputados: **Liliana Ivette Madrigal Méndez**, Adriana del Pilar Ortiz Lanz, Alberto Martínez Urincho, Andrés Aguirre Romero, Cándido Ochoa Rojas, Erick Alejandro Lagos Hernández, Erika Araceli Rodríguez Hernández, Eva Florinda Cruz Molina, Evelyn Parra Álvarez, Javier Guerrero García, Lillian Zepahua García, Lucely Del Perpetuo Socorro Alpizar Carrillo, María Concepción Valdés Ramírez, María de los Ángeles Rodríguez Aguirre, María Gloria Hernández Madrid, Maricela Contreras Julián, Martha Sofía Tamayo Morales, Natalia Karina Barón Ortiz, Olga María Esquivel Hernández, Pedro Luis Noble Monterrubio, Rosa Guadalupe Chávez Acosta, Susana Corella Platt, Yarith Tannos Cruz (rúbricas).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: Gracias, diputada Madrigal. Túrnese a la Comisión de Gobernación, para dictamen.**

Sonido en la curul de la diputada Maricela Contreras, por favor.

**La diputada Maricela Contreras Julián** (desde la curul): Diputado, para preguntarle a la diputada Madrigal si me permite adherirme a su iniciativa, que me parece oportuna. Vienen elecciones importantes y estamos en tiempo para hacer las reformas legales y que estas puedan operar. Muchas gracias.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** La diputada ha aceptado. Queda a su disposición en la mesa de esta Secretaría para hacer la adhesión correspondiente.

## LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Tiene la palabra por cinco minutos el diputado Luis Fernando Antero Valle, del Grupo Parlamentario del PAN, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica.

**El diputado Luis Fernando Antero Valle:** Con su permiso, señor presidente. Señoras y señores, compañeros legisladores. La iniciativa que el día de hoy presento surge de la necesidad de otorgar mejores garantías a todos los mexicanos en lo relativo a la competencia económica de nuestro país.

El 11 de junio del año 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional por la que se crea la Comisión Federal de Competencia Económica, con el único objetivo de prevenir aquellas prácticas de concentración que otorgan un poder sustancial a agentes económicos, de manera tal que se permitan fijar precios, desplazar competidores y por lo tanto reducir el poder adquisitivo de todos los consumidores de México.

Cabe mencionar que la Cofece es uno de los órganos que actualmente tiene mayor relevancia para las actividades económicas mexicanas. A finales del año 2015 este organismo recibió un reconocimiento por buenas prácticas en el uso de los resultados de monitoreo y evaluación en el ciclo de políticas públicas, otorgado por el Coneval.

No obstante el adecuado rendimiento que la Cofece ha tenido desde su creación, es menester impulsar una serie de reformas a su marco jurídico para darle mayor empoderamiento. La actual Ley Federal de Competencia Económica presenta algunas limitaciones en el ejercicio de las facultades de la Cofece, mismas que se indican enseguida:

Primero. Aunque la comisión puede emitir opiniones y recomendaciones a las autoridades públicas, con el fin de proteger la política de competencia económica, ese tipo de pronunciamientos carecen de efectos vinculantes.

Segundo. En cuanto al orden de prioridades en los procedimientos de investigación que realiza la Cofece, se sujetan de manera preferente a las solicitadas por el Ejecutivo federal y esto le resta autonomía a la comisión para determinar el orden de sus trabajos.

Asimismo la ley establece disposiciones confusas sobre las competencias, tanto de la Cofece y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, en cuanto a que se debe conocer de un asunto de los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones.

En caso de controversia sobre las competencias de estos órganos se debe acudir a tribunales colegiados de circuito especializados en la materia. Asimismo la ley contempla las figuras de información reservada, información confidencial e información pública de manera ambigua, que no es concordante con los estándares constitucionales y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De esta manera y en vista de estas deficiencias legales, y considerando la importancia de contar con un marco jurídico para una institución como la Cofece, es que hoy someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados un proyecto de decreto para reformar la Ley Federal de Competencia Económica, atendiendo los siguientes ejes:

Primero. Dar carácter vinculante a las recomendaciones y opiniones de la comisión, a fin de dar mayor firmeza y fortaleza a su actuación;

Segundo. Establecer la obligación de las autoridades públicas de consultar con la comisión posibles efectos anticompetitivos de sus decisiones, actos o disposiciones generales y asimismo la obligación de responder de forma justificada a las recomendaciones emitidas por dicha comisión;

Tercero. Retirar el carácter preferente de las investigaciones solicitadas por el Poder Ejecutivo Federal, para que la comisión sea autónoma en la organización de sus trabajos de investigación;

Cuarto. Especificar que los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones sean competencia exclusiva del Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de competencia económica, así como detallar los principios para la colaboración entre la comisión y el instituto cuando exista competencia concurrente, así como establecer un mecanismo para la solución de controversias competenciales, en la cual se resuelvan por las autoridades investigadoras de la Cofece y del IFT. Lo anterior, con el fin de no judicializar las cuestiones de competencia en materia de ley y respetar la autonomía de la comisión y del propio instituto.

Y por último, homogeneizar la definición de información reservada, confidencial y pública, con la legislación federal en materia de transparencia. Con este proyecto buscamos fomentar una mejor operación de la Comisión Federal de Competencia Económica, por medio de un marco legal que rijan las actividades con claridad y respeto de su autonomía. Estos cambios sin duda van a contribuir al impacto positivo de la Cofece en el ámbito económico de nuestro país.

En Acción Nacional estamos ciertos de que la política de competencia debe de promover un entorno que incentive a las empresas a operar de manera eficiente, ofreciendo más y mejores bienes y servicios y que sean atractivos para los consumidores. Esa no sólo debe de ser una aspiración, sino debe de ser una realidad en beneficio de la economía y de todos los mexicanos. Es cuanto, diputado presidente.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica, a cargo del diputado Luis Fernando Antero Valle, del Grupo Parlamentario del PAN

El diputado federal Luis Fernando Antero Valle, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional representado en esta LXIII Legislatura correspondiente a la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 3, numeral 1, fracción IX; 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1 y 78, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, tengo a bien someter a consideración de esta Honorable Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley Federal de Competencia Económica, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El proyecto presentado este día surge a partir de la necesidad de otorgar mejores garantías a todos los mexicanos, en lo relativo a la competencia económica dentro del país. En razón de ello, este documento contiene una propuesta que busca mejorar la regulación del órgano más importante en dicha materia: la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece).

De conformidad con el artículo 10 de la Ley Federal de Competencia Económica, la Comisión es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y

ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

La importancia de defender la competencia económica radica en la obligación constitucional que tiene el Estado, de velar por el desarrollo nacional en fomento del crecimiento económico, para beneficio de todo individuo, grupo y clase social. La política de competencia promueve un entorno que incentive a las empresas a operar eficientemente, ofreciendo más y mejores bienes y servicios que sean atractivos para los consumidores.

De acuerdo con la propia Cofece, en un mercado competitivo los consumidores acceden a una mayor variedad de productos, menores precios y mayor calidad, situación que genera un aumento del bienestar social. Esta comisión, creada en 2013, ha desempeñado importantes labores en apego a lo dispuesto por la legislación federal que la rige; sus acciones se sitúan, principalmente, en las siguientes áreas de competencia:

- Ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia.
- Practicar visitas de verificación para comprobar el cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica.
- Formular denuncias y querrelas ante el Ministerio Público, por probables conductas delictivas en la materia que le compete.
- Establecer convenios de coordinación con autoridades públicas, para la defensa de la competencia económica.
- Resolver sobre la existencia de prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas y demás violaciones de la ley, para aplicar sanciones a los agentes económicos responsables y ordenar las medidas pertinentes.
- Realizar investigaciones cuando existan elementos que hagan suponer la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales.
- Emitir opiniones no vinculantes sobre programas y políticas de las autoridades públicas, así como sobre actos

administrativos de carácter general que puedan tener efectos contrarios al proceso de libre concurrencia y competencia económica.

- Emitir opiniones no vinculantes sobre leyes u otras disposiciones, así como sobre iniciativas y anteproyectos, en lo tocante a los aspectos de libre concurrencia y competencia económica.
- Opinar sobre asuntos relacionados con la libre concurrencia y la competencia económica, en la celebración de tratados internacionales.
- Publicar las disposiciones regulatorias necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.
- Emitir opiniones formales, cuando éstas le sean solicitadas por Agentes Económicos.

De lo anterior, se desprende que la Cofece es uno de los órganos que actualmente tienen mayor relevancia para las actividades económicas mexicanas. Al mismo tiempo, se trata de un órgano en el cual recae una inversión nacional importante: en el último informe trimestral de esta Comisión se reporta que, durante 2015, su gasto ejercido fue de 466 millones 724 mil 900 pesos.

Cabe mencionar que la Cofece recibió, a finales de 2015, el VI Reconocimiento de Buenas Prácticas en el uso de los Resultados de Monitoreo y Evaluación en el Ciclo de las Políticas Públicas, otorgado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Tal distinción premió el desempeño de la Cofece, así como sus esfuerzos adicionales por realizar ejercicios de monitoreo, de mejora de la política de competencia y de rendición de cuentas, conforme a las mejores prácticas en la materia a nivel internacional.

No obstante, el adecuado rendimiento que la Cofece ha tenido desde su creación contrasta con las deficiencias del marco jurídico que la regula. Las fallas de la Ley Federal de Competencia Económica consisten en notorias limitaciones al ejercicio de las facultades de la Cofece, mismas que se indican enseguida:

- Aunque la comisión puede emitir opiniones y recomendaciones a autoridades públicas, con el fin de proteger la política de competencia económica, este tipo de pronunciamientos carecen de efectos vinculantes.

- Se sujeta el orden de prioridades en el procedimiento de investigación, a la solicitud del Ejecutivo federal, lo que resta autonomía a la Comisión para determinar el orden de sus trabajos.

- La ley establece disposiciones confusas sobre las competencias de la Cofece y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), cuando se deba conocer de un asunto dentro de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. En caso de controversias sobre las competencias de estos órganos, se debe acudir a los Tribunales Colegiados de Circuito especializados en la materia.

- La ley contempla las figuras de información reservada, información confidencial e información pública, de manera ambigua, no concordante con los estándares constitucionales y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Es en vista de las mencionadas deficiencias, y considerando la importancia de contar con un buen marco jurídico para una institución como la Cofece, que hoy someto a consideración de esta honorable Cámara, un proyecto de decreto para reformar la Ley Federal de Competencia Económica, atendiendo a los ejes siguientes:

1. Dar carácter vinculante a las recomendaciones y opiniones de la Comisión, a fin de dar mayor firmeza y fortaleza a su actuación.
2. Establecer la obligación de las autoridades públicas, de consultar con la Comisión los posibles efectos anti-competitivos de sus decisiones, actos o disposiciones generales; asimismo, la obligación de responder en forma justificada a las recomendaciones emitidas por la Comisión.
3. Retirar el carácter preferente de las investigaciones solicitadas por el Poder Ejecutivo, para que la Comisión sea autónoma en la organización de sus prioridades.
4. Especificar que los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones serán de competencia exclusiva del IFT, en materia de competencia económica, según lo reza el artículo 28 Constitucional, así como la tesis jurisprudencial P./J. 44/2015.

Además, detallar los principios para la colaboración entre la Comisión y el Instituto cuando exista competencia

concurrente, así como establecer un mecanismo para solución de controversias competenciales, en el cual resuelvan las autoridades investigadoras de la Cofece y el IFT.

Lo anterior, con el fin de no judicializar las cuestiones de competencia en la materia de la Ley, y respetar la autonomía de la Comisión y del Instituto.

5. Homogeneizar la definición de información reservada, confidencial y pública, con la de la legislación federal en materia de transparencia.

Con este proyecto, el suscrito diputado busca fomentar una mejor operación de la Comisión Federal de Competencia Económica, por medio de un marco legal que rijas sus actividades con claridad y respeto a su autonomía. Estos cambios, sin duda, contribuirán al impacto positivo de la Cofece en el ámbito económico mexicano.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, y haciendo uso de las facultades que me otorga el orden constitucional y legal vigente, me permito someter a la consideración de esta Soberanía, el siguiente proyecto de

### Decreto

**Único.** Se **reforman** los artículos 3, fracciones IX y XI; 5; 12, fracciones XII, XIII, XIV, XV, XVIII y XIX; 94, fracción VII, inciso a, párrafo segundo; 96, fracción X; 104, párrafo cuarto; y 124, párrafo primero; se **adiciona** una fracción XVI al artículo 3; un artículo 4 Bis; y un artículo 5 Bis; y se **deroga** el párrafo segundo del artículo 66; todos de la Ley Federal de Competencia Económica, para quedar como sigue:

Artículo 3. ...

I. a VIII. ...

**IX. Información Confidencial:** Aquella que de divulgarse pueda causar un daño o perjuicio en la posición competitiva de quien la haya proporcionado, contenga datos personales cuya difusión requiera su consentimiento, pueda poner en riesgo su seguridad o cuando por disposición legal se prohíba su divulgación. **Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a**

particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

X. ...

**XI. Información Reservada:** Aquella a la que sólo los Agentes Económicos con interés jurídico en el procedimiento pueden tener acceso, y cuya divulgación pueda:

- a) Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- b) Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado mexicano;
- c) Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- d) Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; o
- e) Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

XII. a XV. ...

**XVI. Comité Concurrente:** Aquél a que se refiere el artículo 5 de la presente Ley, y que tiene como fin dirimir los conflictos de competencia entre la Comisión y el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

**Artículo 4 Bis.** Toda autoridad pública está obligada a consultar ante la Comisión los posibles efectos de sus

decisiones, actos o disposiciones generales, cuando éstos puedan tener efectos contrarios a la libre competencia o al proceso de competencia económica. Las autoridades, asimismo, responderán siempre por escrito a las recomendaciones emitidas por la comisión.

Artículo 5. El Instituto Federal de Telecomunicaciones es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes establecen para la Comisión, conforme a la estructura que determine en su estatuto orgánico.

Serán competencia exclusiva del Instituto Federal de Telecomunicaciones, los asuntos donde se involucren prácticas de Agentes Económicos con actividades de:

- a) Uso, aprovechamiento o explotación del aspecto radioeléctrico;
- b) Uso, aprovechamiento o explotación de las redes públicas de telecomunicaciones;
- c) El manejo de infraestructura activa o pasiva de las redes de telecomunicaciones o radiodifusión; y
- d) La prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión.

En el momento en que alguno de los órganos mencionados en el primer párrafo tenga información de que el otro conoce de un asunto que a aquél le corresponda, le solicitará le remita el expediente respectivo. Si el órgano solicitado estima no ser competente deberá remitir el expediente, dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud. Si considera que lo es, en igual plazo hará saber su resolución al órgano solicitante, en cuyo caso suspenderá el procedimiento y remitirá el expediente al Comité Concurrente, para que dentro del plazo de diez días resuelva sobre la competencia.

En el caso de que alguno de los órganos mencionados en el primer párrafo de este artículo que conozca de un asunto estime carecer de competencia para conocerlo, enviará dentro de los cinco días siguientes el expediente respectivo al otro órgano. Si éste acepta la competencia, se avocará al conocimiento; en caso contrario, dentro de los cinco días siguientes comunicará su

**resolución al órgano que declinó la competencia y remitirá el expediente al Comité Concurrente, para que dentro del plazo de diez días resuelva sobre la competencia.**

Los plazos previstos en esta Ley estarán suspendidos desde el inicio de cualquier procedimiento previsto en este artículo hasta su resolución.

**Artículo 5 Bis. El Comité Concurrente será integrado por dos integrantes del pleno del Instituto y dos integrantes del pleno de la Comisión, y tendrá como fin dirimir los conflictos de competencia entre la Comisión y el Instituto Federal de Telecomunicaciones.**

**De la misma manera, el Comité Concurrente determinará los casos de concurrencia en que, por tratarse de asuntos donde operen agentes económicos sujetos a competencia de ambos órganos, éstos deban trabajar de forma conjunta en la resolución de los asuntos; para lo cual se encargará de fijar las bases de coordinación.**

**Las decisiones del Comité Concurrente se tomarán por unanimidad.**

Artículo 12. ...

I a XI. ...

**XII.** Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o a petición de parte, respecto de los ajustes a programas y políticas llevados a cabo por Autoridades Públicas, cuando éstos puedan tener efectos contrarios al proceso de libre concurrencia y competencia económica de conformidad con las disposiciones legales aplicables, **teniendo estas opiniones efectos vinculantes.** Las opiniones citadas deberán publicarse;

**XIII.** Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o a petición de parte, respecto de los anteproyectos de disposiciones, reglas, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general que pretendan emitir Autoridades Públicas, cuando puedan tener efectos contrarios al proceso de libre concurrencia y competencia económica de conformidad con las disposiciones legales aplicables, **teniendo estas opiniones efectos vinculantes.** Las opiniones citadas deberán publicarse;

**XIV.** Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o a petición de parte, sobre iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos y decretos en lo tocante a los aspectos de libre concurrencia y competencia económica, **teniendo estas opiniones efectos vinculantes.** Las opiniones citadas deberán publicarse;

**XV.** Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general en materia de libre concurrencia y competencia económica, **teniendo estas opiniones efectos vinculantes.** Las opiniones citadas deberán publicarse;

XVI. ...

XVII. ...

**XVIII.** Opinar cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión sobre asuntos en materia de libre concurrencia y competencia económica en la celebración de tratados internacionales, en términos de lo dispuesto en la ley de la materia, **teniendo estas opiniones efectos vinculantes;**

**XIX.** Opinar sobre la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de libre concurrencia y competencia económica en los procesos de desincorporación de entidades y activos públicos, así como en los procedimientos de licitaciones, asignación, concesiones, permisos, licencias o figuras análogas que realicen las Autoridades Públicas, cuando así lo determinen otras leyes o el Ejecutivo Federal mediante acuerdos o decretos, **teniendo estas opiniones efectos vinculantes;**

XX a XXX. ...

Artículo 66. La investigación de la Comisión iniciará de oficio, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, de la Procuraduría o a petición de parte y estará a cargo de la Autoridad Investigadora.

**(Se deroga).**

Artículo 94. ...

I a VI. ...

VII. ...

...

...

...

...

a) ...

Las resoluciones en las que la comisión determine la existencia de disposiciones jurídicas que indebidamente impidan o distorsionen la libre concurrencia y competencia en el mercado, deberán notificarse a las autoridades competentes para que, en el ámbito de su competencia y conforme los procedimientos previstos por la legislación vigente, determinen lo conducente. Estas resoluciones deberán publicitarse y **tendrán efectos vinculantes**;

b) a d) ...

...

...

...

...

...

Artículo 96. ...

I a IX. ...

**X.** Una vez integrado el expediente, la Comisión emitirá resolución u opinión en un plazo no mayor a treinta días, misma que se deberá notificar, en su caso, al Ejecutivo Federal y la autoridad coordinadora del sector correspondiente y publicar en la página de internet de la Comisión, así como publicar los datos relevantes en el Diario Oficial de la Federación. Lo anterior, para efectos de que, en su caso, la autoridad coordinadora del

sector pueda establecer la regulación y las medidas correspondientes, para lo cual podrá solicitar la **opinión de la Comisión, misma que tendrá efectos vinculantes.**

...

Artículo 104. ...

...

I a III. ...

...

a) a c) ...

La opinión formal emitida tendrá efectos vinculantes para **el agente económico.**

...

Artículo 124. La información y los documentos que la Comisión haya obtenido directamente en la realización de sus investigaciones y diligencias de verificación, será considerada como Información Reservada, Información Confidencial o Información Pública, en términos del artículo 125 de esta ley, y del Capítulo III del Título Primero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

...

...

### Transitorios

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

**Artículo Segundo.** A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en el mismo.

Dado en el Recinto Legislativo de la Cámara de Diputados, a 29 de septiembre de 2016.— Diputados y diputadas: **Luis Fernando Antero Valle**, Cándido Ochoa Rojas, Eloisa Chavarrias Barajas, Jisela Paes Martínez, Leticia Amparano Gamez, María de los Ángeles Rodríguez Aguirre, Miguel Ángel Salim Alle (rúbricas).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: Gracias, diputado Antero. Túrnese a la Comisión de Competitividad, para dictamen.**

---

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

**La Secretaria diputada Alejandra Noemí Reynoso Sánchez:** «Iniciativa que adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Alejandro Ojeda Anguiano, del Grupo Parlamentario del PRD

### Planteamiento del problema y argumentos que la sustentan

#### Las familias y su evolución

En la actualidad no podemos hablar de un solo modelo de familia, sino de diversidad en la familia o mejor dicho diversidad de familias y ello deriva de la circunstancia especial de que el concepto familia ha avanzado y el modelo antiguo ya no es aceptable, ya que en sí mismo vulnera derechos humanos de aquéllos que no se ajustan a dicho modelo mal llamado tradicional, de ahí la necesidad en avanzar al concepto **familias**, para así incorporar todos los tipos o modelos conformados al interior, sólo así podremos afirmar y asegurar un avance en una institución social como unidad básica de protección, cuidado y socialización innegable en la sociedad.

**Diversidad de familias**, son reconocidas como personas desde un enfoque de derechos humanos y no por un juicio de valor sobre su orientación sexual. De ahí la importancia y la necesidad de respetar la voluntad de unir afectos, esfuerzos y patrimonios, independientemente de la construcción de género o preferencias sexuales.

Las familias son una clara referencia al entendimiento de la coexistencia física, social, cultural, simbólica y pacífica entre personas o grupos que comparten un espacio, llevándonos al plano de la vida común y de la armonía que se busca en las relaciones afectivas que se establecen con otras personas.

Como antecedente en México, en materia de igualdad de matrimonio encontramos la Ley de Convivencia que dio

reconocimiento legal a aquellos hogares formados por personas sin parentesco consanguíneo, la cual, incluyó derechos tales como herencia, subrogación del arrendamiento, recibir pensión alimenticia, tutela legítima y de sucesión, existiendo restricciones como reclamo de pensión, falta de determinación sobre la obligatoriedad de la permanencia en el hogar común.

En dicha ley no se dio claridad sobre si en las “sociedades de convivencia” se tendría que realizar de manera clara el fin de compartir un ejercicio de la sexualidad entre los convivientes.

Estos vacíos son determinantes en la presente iniciativa, ya que no todas las sociedades de convivencia son formadas con propósitos de procrear o compartir el ejercicio de la sexualidad. De hecho, en su definición legal no se establece este hecho como cualidad para el reconocimiento de la misma.

Más allá de la idealización de la pareja, dada la heteronormatividad imperante (Illouz, 1997) como modelo hegemónico para entender las uniones de tipo civil, se deben reconocer las transiciones en las concepciones de convivencia que las personas hoy en día han construido ante fenómenos sociales tales como el abandono, la cuestión socioeconómica, las aspiraciones productivas u otras problemáticas sociales que van articulando diferentes formas y expresiones de la convivencia.

En ese sentido, las nombradas “sociedades de convivencia” han sido ligadas a las parejas con una orientación sexual distinta, sin embargo, como se ha dicho, la figura jurídica de “sociedades de convivencia” no daba algunos otros alcances en términos de derechos como los de la figura del matrimonio civil. Por ello, la relevancia de la exigibilidad en el “matrimonio civil igualitario” por parte de la comunidad Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Travesti e Intersexual (LGBTTTI).

Desde una perspectiva de derechos humanos, se concibe la importancia de reconocer a las personas como tomadoras de decisiones sobre sus proyectos de vida, construcciones indentitarias y la posibilidad de decidir un futuro en construcción con otra persona, no importando la condición o posición de la misma.

Cabe resaltar que “la autodefinition es una concepción ligada al derecho humano al libre desarrollo de la personalidad que ha cobrado un fuerte sentido para poner en el cen-

tro la dignidad humana y el respeto a la esfera íntima de cada persona” (Sánchez Zepeda, 2016) y que en la presente coyuntura, resulta ser más visible en la demanda del reconocimiento de las llamadas “minorías activas” como el caso de las personas con orientación sexual e identidad de género al exigir un reconocimiento y respeto ante su elección de vida para poder conformar un proyecto “conjunto de existencia, coexistencia y de vida en común” (Sánchez Zepeda, 2016) con otra persona que tiene como finalidad cumplir con los mismos deseos y establecimientos que una pareja heterosexual, cuando se plantea la posibilidad de la crianza de hijas e hijos, más que el de la procreación de los mismos.

No hay que olvidar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha dejado claro que el libre desarrollo de la personalidad es un derecho humano y que entre otros aspectos, pone énfasis en los aspectos fundamentales reconocidos en el orden jurídico mexicano, como “derechos personalísimos” definidos como los que “todo individuo tiene al elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida” es decir, que en este derecho, el Estado reconoce “la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados, (incluidos los que se construyen en la cosmovisión socio cultural) con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado acorde a sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera.” (Sánchez Zepeda op. Cit SCJN, 2016).

Ninguna norma, decisión o práctica de derecho interna, tanto por parte de las autoridades locales como de particulares pueden disminuir o restringir los derechos de una persona a conformar una modalidad de realidad social a partir y solo por su orientación sexual.

Las familias son aquellos grupos que se forman a través de lazos afectivos, solidarios y fraternales así como el ámbito de socialización y de convivencia de las personas, no se prioriza los rasgos biológicos con los que se destaca la consanguinidad y la procreación como fines únicos de las parejas heterosexuales. Por lo tanto, reconocer el aspecto “evolutivo e histórico de las familias como construcción social y cultural” (Sánchez Zepeda, 2016) conformado por las personas, es sustancial para la no discriminación de las familias independientemente del género o las preferencias sexuales de sus integrantes.

Un fallo histórico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el que da en la acción de inconstitucionalidad interpuesta 2/2010 en el tema de matrimonio entre perso-

nas del mismo sexo, determinó que el matrimonio homosexual no era contrario a la Constitución Mexicana.

La *litis* se centró en que la finalidad de un matrimonio era la procreación, a lo que la SCJN negó en tesis jurisprudencial señalando que el objetivo de la familia “es la procreación de la misma como realidad social” por lo que la procreación no es un objetivo único, ni hay razón justificada para que la procreación sea una función exclusiva y absoluta de una pareja heterosexual.

Las responsabilidades parentales no son exclusivas de la pareja heterosexual por lo que la crianza se entiende desde un enfoque de derechos humanos, como aquel proceso en donde hay responsabilidades sociales, culturales, económicas, formativo-creativas que de manera compartida se distribuye el cuidado y la protección de los hijos y de esta manera su desarrollo integral y la protección a su integridad personal. La organización doméstica en la que se asignaba a la mujer, ha cambiado, ahora las labores del hogar son distribuidas equitativamente (ENTS-UNAM, 2016).

Existe un contexto de abandono social por el entorno parental básico (Familia), en donde una de las problemáticas contemporáneas y debates relevantes a resolver, es la opción de generar y crear entornos de convivencia alternativos de cuidado frente a la práctica de colocar a niñas y niños en instituciones llamadas “orfanatos” o “casas hogar” que los expone a peligros como la perpetuidad del maltrato físico y psicológico, a la trata con fines de explotación sexual, generando secuelas permanentes y un estado de salud mental y emocional precarizado. En relación a lo anterior, promover una cultura de hogares alternativos que generen un entorno de acogida sustentado en dos ideas, protección y cuidado, resulta básico y con una visión a largo plazo que mire hacia otras posibilidad de cómo tejer el bienestar de las niñas, niños u adolescentes que se encuentran sin posibilidades de provisión material, afectiva, educativa y emocional.

En resumen, la necesidad de reconocer la diversidad de las expresiones familiares, atiende a una realidad actual sobre el cómo se constituyen las relaciones en nuestra sociedad actual y desde un punto de partida que reconoce las libertades y derechos humanos de cada persona (un pilar del principio pro persona reconocido en nuestra constitución).

Las familias, es entonces, “la concreción de un proceso y construcción social y humana, que como tal es evolutiva y cambiante” (Sánchez Zepeda, 2016). Es por ello que el mo-

delo convencional pensado a partir y sólo tras el argumento natural de la procreación entre mujer y hombre hoy en día, está cambiando, “ya que la unión entre dos personas es concebida como un proyecto de vida en colectivo con deseo de vivir en pareja y ejercer su derecho de crianza, expectativa que no es exclusiva de una concepción de género u otro. Es un derecho de todas las personas” (ENTS-UNAM, 2016).

Illouz, Eva (1997) “Consuming the romantic utopia. Love and the Cultural contradictions of capitalism. University of California press. EUA.

Sánchez Zepeda (2016) “Todas somos familias diversas. Una visión amplia en las concepciones implícitas del término Sociedades de Convivencia” Ensayo presentado en el seminario *Familias y sociedades de convivencia en México*, realizado el 26 de mayo del año citado en la Escuela Nacional de Trabajo Social (UNAM) Ciudad de México.

Infografías de la Escuela Nacional de Trabajo Social UNAM (2016) sobre los temas de sociedades de convivencia, hogares alternativos, matrimonio igualitario y familias diversas, consultados en septiembre del 2016:

[http://www.trabajosocial.unam.mx/comunicados/2016/septiembre/infografia\\_sociedades\\_convivencia.pdf](http://www.trabajosocial.unam.mx/comunicados/2016/septiembre/infografia_sociedades_convivencia.pdf)

[http://www.trabajosocial.unam.mx/comunicados/2016/junio/infografia\\_MATRIMONIO.pdf](http://www.trabajosocial.unam.mx/comunicados/2016/junio/infografia_MATRIMONIO.pdf)

[http://www.trabajosocial.unam.mx/web2015/comunicados/2016/mayo/infografia\\_FAMILIAS.pdf](http://www.trabajosocial.unam.mx/web2015/comunicados/2016/mayo/infografia_FAMILIAS.pdf)

<http://www.trabajosocial.unam.mx/comunicados/2016/agosto/Hogares%20alternativos.pdf>

Foro *Diversidad de familias y matrimonio igualitario*, llevado a cabo el pasado 11 de octubre del presente año, en el auditorio Aurora Jiménez de este recinto legislativo y organizado por el suscrito diputado; después de la participación de especialistas en el tema, llegamos a las siguientes:

### Conclusiones

**Primera.** El estado laico debe prevalecer en todo momento y las instituciones públicas deben actuar apegadas a una absoluta neutralidad. Los dogmas que pretende imponer el clero en los temas de familia son inadmisibles en temas de aspecto civil y político.

Por lo que hacemos una declaración enfática, rechazando cualquier pretensión del clero a involucrarse en temas netamente civiles y de derechos humanos.

**Segundo.** El concepto familia está cambiando y como legisladores debemos atender los nuevos vínculos sociales. La familia no sólo se une por cuestiones de sexualidad, en la actualidad no queda supeditada al género. Las actuales problemáticas sociales han generado que la familia se forme no sólo por integrantes con vínculo consanguíneo; hoy en día personas de la tercera edad se unen para procurarse mutuamente; ante la falta de los padres, los abuelos que cuidan a los nietos; mujeres y hombres se unen de forma libre, buscando integrar objetivos comunes y proyectos de vida. Las nuevas relaciones sociales no sólo se están integrando para procrear. Solidaridad y protección es la esencia de la familia, por lo tanto, hablar de familia es hablar de amor, procuración mutua. Por ello, la diversidad de familias en esencia es un derecho humano, ya que forma parte de los derechos relativos a la libertad de decidir.

**Tercero.** Reconocer la diversidad de familias nos lleva a libertades como el matrimonio igualitario. El núcleo social tradicional de hombre, ha permitido que otras formas de unión puedan establecerse, en las sociedades contemporáneas el matrimonio igualitario, es un derecho humano que debemos reconocer.

No podemos seguir negando otras formas de estructuras familiares, ya que la sociedad nos está dando muestra de que el matrimonio es, reitero ser o estar, libre de géneros.

Por ello, como legisladores debemos aceptar y reconocer la realidad y adoptar las medidas necesarias para garantizar que el derecho humano a matrimonios igualitario sea efectivo y no se discrimine a ninguna persona.

Nos unimos libremente sin importar nuestras preferencias, somos libres y únicos. Nosotros decidimos con quién compartir nuestras vidas y nadie puede imponer formas de pensar.

### Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto y motivado, el diputado suscrito, Alejandro Ojeda Anguiano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de la LXIII Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorgan por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artícu-

los 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el cual se adiciona un séptimo párrafo, recorriéndose los demás en su orden, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona un séptimo párrafo, recorriéndose los demás en su orden, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 4. ...**

...

...

...

...

...

Las familias son el núcleo fundamental de la sociedad y se reconoce la diversidad de las mismas, originadas por género o preferencias sexuales, por lo que no se podrán coartar ni limitar derechos sociales, laborales, contractuales o cualesquiera otros, de sus integrantes, respetando siempre el principio de no discriminación establecido en esta Constitución. Asimismo se reconoce el derecho al matrimonio como la unión de dos personas, el cual, se celebrará con el libre y pleno consentimiento de los contrayentes, quienes deberán ser mayores de edad. El Estado tomará las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

...

...

...

...

...

...

**Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, deberán realizar las reformas a las legislaciones que correspondan en un plazo máximo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

**Tercero.** Si el Congreso de la Unión o las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México no cumplen en tiempo con el artículo anterior, todas las instituciones públicas deberán ajustarse, aún con ausencia de ley al cumplimiento del presente decreto, respetando y cumpliendo en todo momento el artículo 1 de esta Constitución.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2016.— Diputados: **Alejandro Ojeda Anguiano**, Francisco Martínez Neri, José de Jesús Zambrano Grijalva (rúbricas).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.**

---

LEY GENERAL DE SALUD Y LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Tiene la palabra, hasta por cinco minutos, la diputada Evelyn Parra Álvarez, del Grupo Parlamentario del PRD, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley Federal del Trabajo. Adelante, diputada.

**La diputada Evelyn Parra Álvarez:** Buenas tardes. Con su venia, diputado presidente. Cada año miles de doctores aspiran a ingresar a una residencia médica y poder capacitarse como especialistas.

Con esta iniciativa que propongo y que espero que ustedes respalden, estaríamos avanzando lograr un México más justo, más incluyente y mejor preparado. Estaríamos apoyando, no solamente a un grupo o sector de profesionistas, que por cierto, y lo digo sin afán de hacer menos a las demás carreras porque todas son muy importantes, los médicos en este país, así como en el resto del mundo resultan indispensables, ya que sabemos de antemano que la salud es nuestro bien máspreciado y que precisamente el Estado es quien tiene la obligación de cuidarla y atender para todos los mexicanos.

Con esta reforma alcanzaremos el derecho humano a la salud de forma más amplia, ya que en la actualidad todavía existen millones de ciudadanos que no tienen acceso a un sistema adecuado. Esto se podrá combatir al contar con más personal y mejor capacitado que atienda las enfermedades de la población.

Es un hecho notorio, y como tal no requiere mayor prueba para su demostración, el engorroso proceso que requiere un ciudadano común para poder ser atendido por un médico especialista de alguna dependencia pública de nuestro país. Muchas veces debido a la alta demanda, por un lado. Y por el otro, por la falta de personal en los hospitales.

Precisamente es lo que intentamos abatir con la presente iniciativa de reforma, que se incremente el número de residentes médicos.

Para mejor comprensión del tema que abordamos, les puntualizo la definición que nos da la norma oficial mexicana de la materia, residencia médica. Es el conjunto de actividades académicas, asistenciales y de investigación que puede cumplir el médico residente dentro de las unidades médicas, receptoras de residentes durante el tiempo estipulado en los programas académicos y operativos correspondientes.

Es por ello que esta actividad, aun siendo una relación laboral, también posee dos matices: el médico se capacita académicamente en determinada especialidad, y a su vez, contribuye a la prestación de un servicio de la sociedad a través de la atención médica oportuna y calificada, por lo que es necesario contar con el mayor número posible de ellos y de ellas, en virtud de la incidencia y prevalencia en edades cada vez más tempranas de...

Somos conscientes de que la situación económica del país no es la idónea. También lo atribuimos al deficiente mane-

jo de las finanzas públicas, a la corrupción e impunidad que ha dado pauta al actual gobierno, pero no por ello dejamos de ser propositivos siempre. Claro está, buscando el bienestar colectivo por encima del interés individual.

Es por ello que propongo que se ajuste al marco jurídico actual para efecto de que se permita el aumento en el número de plazas disponibles, fuera del presupuesto asignado a las dependencias y unidades médicas receptoras de residentes, que desde luego, así lo requieran o soliciten los y las estudiantes que voluntariamente decidan y puedan realizar su residencia médica sin recibir las prestaciones o recibir solo una parte de ellas, de conformidad con los lineamientos que cada dependencia determine.

En el año 2012 se inscribieron 28 mil aspirantes a residentes y solamente quedaron 7 mil. Por lo que muchos de ellos tuvieron que esperar al siguiente año para poder nuevamente realizar el examen y obtener una residencia, si es que lo lograron. Lo que les representa tiempo y gastos perdidos, y esta situación se repite año con año y el volumen de demanda sigue creciendo.

Con esta propuesta de reforma se generará un mayor número de médicos especialistas, y al mismo tiempo que se reducirá el tiempo que deben permanecer dentro de la clínica para el desarrollo de sus actividades académicas o de capacitación.

Permitirá que haya mayor rotación de personal y evitar el desgaste físico y mental al que se vean sometidos por las jornadas que cubren, que los puede llevar a cumplir hasta 36 horas sin dormir. Como se darán cuenta, el tema no es un asunto menor y, de aprobarse, los médicos y la sociedad en general resultaran beneficiados. Espero contar con su apoyo para ello.

Apenas aprobamos una minuta precisamente para los médicos que hacen sus guardias, que se disminuyan las horas de estas guardias, que afectan la salud, es lo que se había comentado.

Otra problemática que tenemos es atender lo de los residentes, muchos residentes que quieren hacer su residencia, esos estudiantes, esos jóvenes que no alcanzan a entrar van engrosando una fila, en espera y espera. Sin embargo, muchos de ellos nos han buscado, nos han dicho: "Apóyenos, es una demanda. Necesitamos hacer la especialidad".

Lo que queremos es precisamente atender estas demandas, estas exigencias y que ellos puedan cumplir con su residencia. Buscar la forma es lo que queremos, que todos los grupos parlamentarios nos puedan apoyar. Muchas gracias. Es cuanto, diputado.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las leyes General de Salud, y Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Evelyn Parra Álvarez, del Grupo Parlamentario del PRD

### Planteamiento del problema

I. La norma oficial mexicana NOM-001-SSA3-2013 define el concepto de residencia médica como; “Conjunto de actividades académicas, asistenciales y de investigación que debe cumplir el médico residente dentro de las unidades

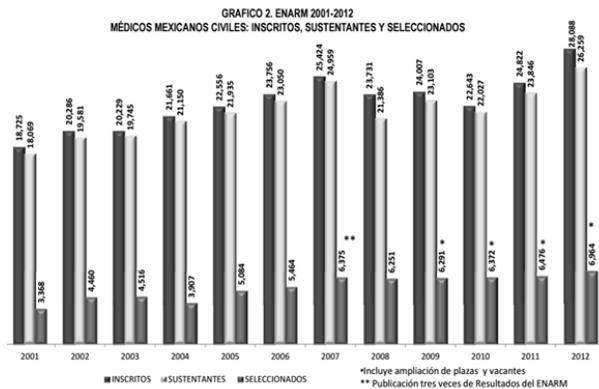
de médicas receptoras de residentes, durante tiempo el tiempo establecido en los programas académico y operativo correspondientes.”

De una interpretación de esa definición podemos saber que, efectivamente es una relación especial dentro del ámbito laboral, ya que implica un proceso de aprendizaje, la puesta en práctica de los conocimientos y fundamentos teóricos adquiridos y la prestación de un servicio a la sociedad tan necesario como lo es del sector salud.

II. Con base en datos proporcionados por la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud<sup>1</sup> (CIFRHS) del XXXIX Examen Nacional para Aspirantes a Residencias Médicas 2015, se ofertaron apenas 7 mil 564 plazas para tales efectos; en las especialidades que se detallan a continuación:

XXXIX ENARM 2015 Plazas de MÉDICOS MEXICANOS CIVILES y Lugares de MÉDICOS EXTRANJEROS. Médicos Residentes (R1) que inicia el año académico 1 de marzo de 2016		
ESPECIALIDAD	Núm. de plazas (R1) ofertadas para médicos mexicanos civiles	Núm. De lugares (R1) ofertadas para médicos extranjeros
ANATOMÍA PATOLÓGICA	71	5
ANESTESIOLOGÍA	785	38
AUDIOLOGÍA, OTONEUROLOGÍA Y FONIATRÍA	25	3
CALIDAD DE LA ATENCIÓN CLÍNICA	7	0
CIRUGÍA GENERAL	660	40
EPIDEMIOLOGÍA	42	2
GENÉTICA MÉDICA	25	5
GERIATRÍA	57	10
GINECOLOGÍA Y OBSTETRICIA	722	23
IMAGENOLOGÍA DIAGNÓSTICA Y TERAPÉUTICA	301	23
MEDICINA DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y DEPORTIVA	6	0
MEDICINA DE REHABILITACIÓN	70	15
MEDICINA DE URGENCIAS	558	10
MEDICINA DEL TRABAJO Y AMBIENTAL	44	4
MEDICINA FAMILIAR	1586	10
MEDICINA INTEGRADA	52	0
MEDICINA INTERNA	980	44
MEDICINA LEGAL	7	0
MEDICINA NUCLEAR E IMAGENOLOGÍA MOLECULAR	11	3
NEUMOLOGÍA	38	0
OFTALMOLOGÍA	153	13
OTORRINOLARINGOLOGÍA Y CIRUGÍA DE CABEZA Y CUELLO	84	5
PATOLOGÍA CLÍNICA	18	3
PEDIATRÍA	784	29
PSIQUIATRÍA	144	5
RADIO ONCOLOGÍA	32	0
SALUD PÚBLICA	10	0
TRAUMATOLOGÍA Y ORTOPEDIA	292	24

Esta oferta resulta insuficiente, ya que estadísticamente se han inscrito para realizar el examen desde 2001 en promedio, arriban 20 mil aspirantes por año para la aplicación del Examen Nacional para Aspirantes a Residencias Médicas (ENARM) por lo que las plazas disponibles apenas representan alrededor de 28 por ciento de las solicitudes ingresadas<sup>2</sup>:



III. Todo lo anterior se explica en razón al proceso<sup>3</sup> que establece la Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud, para programar plazas de residencias (médicas) en la Secretaría de Salud, donde:

- La Dirección General de Calidad y Educación en Salud (DGCES) y la Dirección de Educación en Salud (DES), analizan la ocupación que se dio en el año anterior, y OPD, Secretaría de Salud y unidades CCINS-HAE envían solicitud y justificación de ampliaciones de plazas, lo anterior en junio.
- Una vez superada esta etapa, la DES y la DGCES analizan comportamiento de ocupación, retención, eficiencia terminal y presupuestal, solicitudes de ampliación y emiten dictamen de pertinencia educativa, solicitan presupuesto para el siguiente año académico y justificación en caso de incremento de nuevas plazas, todo ellos en el de julio.
- DES/DGCES conjuntamente con la Dirección General de Recursos Humanos (DGRH) analiza la pertinencia y posibilidad de incremento presupuestal en agosto.
- DES/DGCES notifica a OPD presupuesto autorizado para primer ingreso a seleccionados en ENARM durante septiembre.

- DGRH procede a notificar a la DGCES presupuesto global a autorizar (preliminar), la DES/DGCES notifican presupuesto autorizado para promociones y la DGRH notifica presupuesto global autorizado (preliminar) todo ello durante noviembre.

- DES/DGCES notifican a DAP/DGCES presupuesto autorizado para incorporación en el SIR, ello en diciembre y por ultimo;

- DES/DGCES notifica a SESA presupuesto final autorizado incluidas ampliaciones en su caso, en los meses de enero-febrero.

IV. De ello podemos observar que el principal obstáculo para ampliar el número de médicos que sean incluidos en la residencia, deriva de una cuestión presupuestal, al estar previsto dentro de la referida norma oficial mexicana NOM-001-SSA3-2013 denominada; Educación en Salud. Para la organización y funcionamiento de residencias médicas, como parte de los derechos de los médicos residentes, en su punto número 10.1 establece: “Recibir las remuneraciones y prestaciones estipuladas por la institución de salud.”

Lo anterior se ha convertido en el principal obstáculo, para diversas iniciativas que han sido presentadas ante las Cámaras que integran el Honorable Congreso de la Unión, propuestas para mejorar las condiciones laborales de quienes se encuentran realizando una residencia médica, y ha ocasionado que se desestimen suponiendo un impacto negativo para las finanzas públicas, sin embargo no necesariamente tiene porque ser así, al contrario hay una área de oportunidad, que busca ser aprovechada a través de la presente iniciativa, una alternativa viable que contribuya tanto a que el estado cumpla con sus objetivos y metas en materia de salud, como a que los médicos logren especializarse mediante el desarrollo de las actividades académicas, asistenciales y de investigación que debe cumplir el médico residente dentro de las Unidades Médicas Receptoras de Residentes en las mejores condiciones posibles.

V. No debemos dejar de referir que uno de los lineamientos más controvertidos de la norma oficial mexicana NOM-001-SSA3-2013, surge a partir de la hipótesis prevista en el punto número 8., denominado como guardias; dentro del mismo se puede observar el punto número 8.5., que indica a la letra:

8.5. Los sábados, domingos y días festivos, la duración de las guardias es de 24 horas; iniciando y concluyendo actividades según se especifique en la normatividad de la institución de salud. Los médicos residentes que terminen su guardia en día hábil, deben continuar las actividades descritas para el turno matutino en el programa operativo”.

Lo anterior, a todas luces resulta inconstitucional e inconveniente, bajo la nueva óptica que ha encauzado al país la reforma en materia de Derechos Humanos del año 2011, por lo que es menester para esta asamblea, el revisar y ajustar el marco legal vigente para lograr el avance en la materia y poder dar cumplimiento a lo señalado por el artículo primero de nuestra carta fundamental que indica en lo interesante<sup>4</sup>:

**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.

Con base en lo establecido, se tiene que en la práctica existen casos donde los médicos residentes tienen que cubrir jornadas de 30 horas continuas o más, lo cual es notoriamente perjudicial para el desarrollo cognitivo, ya que de acuerdo a la nota publicada por la BBC<sup>5</sup>, “Dormir bien es uno de los tres pilares fundamentales para gozar de una buena salud...” lo cual puede desencadenar una serie de problemas como son; cardiovasculares, cáncer, diabetes, depresión y burnout o estrés laboral.

**VI.** Sumado a todo lo anterior, es imprescindible tomar en cuenta el déficit presupuestario que se tiene programado

para el próximo año 2017<sup>6</sup>, de acuerdo a la información enviada a esta Honorable Cámara de Diputados por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), será cercano a los 239 mil 700 millones de pesos, donde uno de los sectores más afectados, será precisamente el de Salud, por lo cual se deben establecer mecanismos que permitan atenuar los efectos de esta decisión.

**VII.** Por su a Ley Federal del Trabajo, estipula mediante el Capítulo XVI, denominado; Trabajo de médicos residentes en periodo de adiestramiento en una especialidad, los parámetros bajo los cuales los médicos en entrenamiento en una especialidad desarrollan las residencias médicas:

- Tienen derecho a disfrutar de las prestaciones necesarias para el cumplimiento de la residencia.
- Deben de cumplir con las actividades académicas del programa vigente de la Unidad Médica Receptora de Residentes.
- La relación de trabajo es por tiempo determinado, no menor de un año.
- Debe permanecer en el interior de la Unidad Médica Receptora de Residentes, y se incluyen los tiempos de reposo e ingesta de alimentos.

Por ello se propone modificar las disposiciones legales señaladas, a efecto de prescindir las limitaciones existentes para la realización de una residencia médica, principalmente por falta de presupuesto, señalando que no pasa desapercibido para esta legisladora que el vocablo “prestaciones necesarias”, al ser ambiguo, no necesariamente se refiere a un emolumento que perciban los médicos residentes que prestan sus servicios ante la Unidad Médica Receptora de Residentes.

**VIII.** Es menester tomar en cuenta lo que indica la Ley General de Salud, en el Capítulo III, Título Cuarto, de Formación, Capacitación y Actualización de Personal, que la Secretaría de Salud y las Entidades Federativas deben de promover actividades tendientes para la formación, capacitación y actualización de los recursos humanos que se requieran, así como apoyar la creación de centros de capacitación para tales efectos, por lo cual otorgaran facilidades para la enseñanza y adiestramiento en servicio dentro de los establecimientos de salud, por lo que queda claro cuál es la importancia que representa la capacitación de los profesionales de la salud para el país.

**IX.** En el plano internacional, nuestro país ha suscrito el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y cobra especial relevancia el dar cumplimiento a lo vertido en el arábigo 6 que nos refiere:

**Artículo 6.**

1. Los Estados parte 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 tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados parte en el presente pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Para lograr el objetivo de alcanzar el máximo grado posible en el disfrute de los derechos establecidos y reconocidos a las personas, particularmente por la vía legislativa, es que se propone la presente iniciativa.

**X.** Para mejor proveer por esta asamblea y para una mejor comprensión, se elabora el siguiente cuadro comparativo:

**Ley General de Salud**

**Texto vigente**

**Artículo 90.** Corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades educativas en la materia y en coordinación con éstas:

I. Promover actividades tendientes a la formación, capacitación y actualización de los recursos humanos que se requieran para la satisfacción de las necesidades del país en materia de salud;

II. a IV. ...

**Texto propuesto**

**Artículo 90.** Corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades educativas en la materia y en coordinación con éstas:

I. Promover actividades tendientes a la formación, capacitación y actualización de los recursos humanos que se requieran para la satisfacción de las necesidades del país en materia de salud;

**Para ello, las Unidades Médicas Receptoras de Residentes, podrán enviar solicitud y justificación anual, para la creación de nuevas plazas voluntarias a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas.**

II. a IV. ...

**Texto vigente**

**Artículo 94.** Cada institución de salud, con base en las normas oficiales mexicanas que emita la Secretaría de Salud establecerá las bases para la utilización de sus instalaciones y servicios en la formación de recursos humanos para la salud.

**Texto propuesto**

**Artículo 94.** Cada institución de salud, con base en las normas oficiales mexicanas que emita la Secretaría de Salud establecerá las bases para la utilización de sus instalaciones y servicios en la formación de recursos humanos para la salud.

**La norma oficial mexicana determinara los términos en que habrá de permitirse el ingreso voluntario para la práctica de la residencia en la Unidad Médica Receptora de Residentes, adicionales a las plazas que tengan asignado presupuesto.**

**Ley Federal del Trabajo**

**Texto vigente**

**Artículo 353-B.** Las relaciones laborales entre los Médicos Residentes y la persona moral o física de quien dependa la Unidad Médica Receptora de Residentes, se

regirán por las disposiciones de este Capítulo y por las estipulaciones contenidas en el contrato respectivo, en cuanto no las contradigan.

#### Texto propuesto

**Artículo 353-B.** Las relaciones laborales entre los médicos residentes y la persona moral o física de quien dependa la Unidad Médica Receptora de Residentes, se regirán por las disposiciones de este capítulo y por las estipulaciones contenidas en el contrato respectivo, en cuanto no las contradigan.

**Lo anterior no será aplicable en los casos en que se realice la residencia médica en forma voluntaria, de conformidad con lo que establezca la norma oficial mexicana relativa.**

#### Texto vigente

**Artículo 353-C.** Son derechos especiales de los médicos residentes, que deberán consignarse en los contratos que se otorguen, a más de los previstos en esta ley, los siguientes:

I. Disfrutar de las prestaciones que sean necesarias para el cumplimiento de la residencia;

II. ...

#### Texto propuesto

**Artículo 353-C.** Son derechos especiales de los médicos residentes, que deberán consignarse en los contratos que se otorguen, a más de los previstos en esta ley, los siguientes:

I. Disfrutar de las prestaciones que sean necesarias para el cumplimiento de la Residencia; **sujetándose a lo que disponga la norma oficial mexicana para la práctica voluntaria de la misma.**

II. ...

#### Fundamento jurídico

En virtud de lo expuesto con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1 fracción I, y 77, numeral uno, del Reglamento

de la Cámara de Diputados, se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de:

#### **Decreto por el que se reforman los artículos 90 y 94 de la Ley General de Salud y los artículos 353-B y 353-C, de la Ley Federal del Trabajo**

**Artículo Primero.** Se **reforma** la fracción I, del artículo 90 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 94 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

**Artículo 90.** Corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades educativas en la materia y en coordinación con éstas:

I. Promover actividades tendientes a la formación, capacitación y actualización de los recursos humanos que se requieran para la satisfacción de las necesidades del país en materia de salud;

**Para ello, las Unidades Médicas Receptoras de Residentes, podrán enviar solicitud y justificación anual, para la creación de nuevas plazas voluntarias a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las Entidades Federativas.**

II. a IV. ...

**Artículo 94.** Cada institución de salud, con base en las normas oficiales mexicanas que emita la Secretaría de Salud establecerá las bases para la utilización de sus instalaciones y servicios en la formación de recursos humanos para la salud.

**La norma oficial mexicana determinara los términos en que habrá de permitirse el ingreso voluntario para la práctica de la Residencia en la Unidad Médica Receptora de Residentes, adicionales a las plazas que tengan asignado presupuesto.**

**Artículo Segundo.** Se **adiciona** un segundo párrafo al artículo 353-B y se **reforma** la fracción I, del artículo 353-C, de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 353-B.** Las relaciones laborales entre los médicos residentes y la persona moral o física de quien dependa la Unidad Médica Receptora de Residentes, se regirán por las disposiciones de este capítulo y por las estipulaciones con-

tenidas en el contrato respectivo, en cuanto no las contradigan.

**Lo anterior no será aplicable en los casos en que se realice la residencia médica en forma voluntaria, de conformidad con lo que establezca la norma oficial mexicana relativa.**

**Artículo 353-C.** Son derechos especiales de los Médicos Residentes, que deberán consignarse en los contratos que se otorguen, a más de los previstos en esta Ley, los siguientes:

I. Disfrutar de las prestaciones que sean necesarias para el cumplimiento de la Residencia; sujetándose a lo que disponga la Norma Oficial Mexicana para la práctica voluntaria de la misma.

II. ...

### Transitorio

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

#### Notas:

1 [http://www.cifrhs.salud.gob.mx/2015\\_enarm/e39\\_plazas\\_mex\\_lugares\\_ext\\_2015.pdf](http://www.cifrhs.salud.gob.mx/2015_enarm/e39_plazas_mex_lugares_ext_2015.pdf).

2 [http://cifrhs.salud.gob.mx/descargas/pdf/enarm\\_caracteristicas\\_evolucion.pdf](http://cifrhs.salud.gob.mx/descargas/pdf/enarm_caracteristicas_evolucion.pdf).

3 [http://enarm.salud.gob.mx/documentacion/educacion\\_analisis\\_y\\_salud/PROCESO\\_PARA\\_PROGRAMACION\\_DE\\_PLAZAS\\_SSA.pdf](http://enarm.salud.gob.mx/documentacion/educacion_analisis_y_salud/PROCESO_PARA_PROGRAMACION_DE_PLAZAS_SSA.pdf).

4 [http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/acc\\_ref/Reforma\\_constitucional\\_en\\_materia\\_de\\_derechos\\_humanos.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/acc_ref/Reforma_constitucional_en_materia_de_derechos_humanos.pdf).

5 [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160404\\_salud\\_falta\\_sueño\\_no\\_dormir\\_consecuencias\\_lb](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160404_salud_falta_sueño_no_dormir_consecuencias_lb).

6 <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/hacienda-propone-otro-recorte-por-70-mmdp-en-2017.html>.

<http://www.diputados.gob.mx/PEF2016/SHCP.pdf>.

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de octubre de 2016.—  
Diputadas y diputados: **Evelyn Parra Álvarez**, Agustín Francisco de

Asís Basave Benítez, Ana Leticia Carrera Hernández, Arturo Santana Alfaro, Eloisa Chavarrias Barajas, Eva Florinda Cruz Molina, Felipe Reyes Álvarez, José Antonio Estefan Garfías, Juan Fernando Rubio Quiroz, Julio Saldaña Morán, Macedonio Salomón Tamez Guajardo, María Concepción Valdés Ramírez, Natalia Karina Barón Ortiz, Norberto Antonio Martínez Soto (rúbricas).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: Gracias, diputada Parra. Y túrnese a las Comisiones Unidas de Salud y de Trabajo y Prevención Social, para su dictamen.**

**El diputado Macedonio Salomón Tamez Guajardo** (desde la curul): Presidente.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Sonido en la curul del diputado Macedonio Tamez.

**El diputado Macedonio Salomón Tamez Guajardo** (desde la curul): Gracias, presidente. Esta iniciativa es de lo más sensato que he escuchado últimamente. Le pido a mi compañera si me permite adherirme.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** ¿Diputada Parra?

**La diputada Evelyn Parra Álvarez** (desde la curul): Por supuesto.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Acepta. Está a su disposición.

**El diputado Germán Ernesto Ralis Cumplido** (desde la curul): Presidente.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Sonido en la curul del diputado Germán Ralis. A ver. Declina su intervención.

**El diputado Erik Juárez Blanquet** (desde la curul): Presidente.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Sonido en la curul del diputado Erik Juárez.

**El diputado Erik Juárez Blanquet** (desde la curul): Sí, presidente, para felicitar a la diputada compañera de bancada del PRD por la iniciativa presentada y para solicitarle la oportunidad de poderla suscribir junto con ella.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Diputada Parra, ¿acepta?

**La diputada Evelyn Parra Álvarez** (desde la curul): Acepto.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Queda a su disposición para quien guste suscribirla en la mesa de esta Secretaría.

---

## LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS Y LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

---

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Tiene la palabra por cinco minutos el diputado Omar Noé Bernardino Vargas, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

**El diputado Omar Noé Bernardino Vargas:** Con la venia de la Presidencia. Compañeras y compañeros legisladores, un servidor, diputado federal por el distrito 12, con cabecera en Apatzingán, Michoacán, presenta ante esta soberanía, reformas a la Ley General de Partidos Políticos y a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que tienen cuatro fundamentos importantes:

1. Es obligar a todos los partidos políticos del país para que en la lista de sus diputados federales plurinominales, en cada circunscripción integren a una o a un joven de 21 a 29 años de edad, pero en el bloque de los primeros 10 candidatos, porque si no, no pueden entrar.
2. Obligar a los partidos políticos nacionales o estatales para que en la lista de sus diputados plurinominales locales, integren por lo menos a un joven de 21 a 29 años de edad, pero en el bloque de los primeros cinco candidatos.
3. Que se incluya en la lista nacional para senadores de representación proporcional, a un joven de entre 25 y 29 años de edad, dentro de cada bloque de 10 candidaturas.

4. Que se destine el cinco por ciento de financiamiento público que reciben los partidos políticos para capacitación para jóvenes y mujeres.

Necesitamos más jóvenes y más mujeres capacitados para el ejercicio del poder, y como coloquialmente se conoce, que tengan tablas para servirle al pueblo de México, porque al final de cuentas el pueblo es el que nos manda porque nos paga.

Ya basta que en los partidos políticos o en los movimientos sociales se utilicen a los jóvenes para trabajos rudos o, peor aun, que los utilicen como grupos de choque para defender intereses perversos. No es válido que se pongan a los jóvenes a la vanguardia del trabajo rudo y a la retaguardia cuando se trata del ejercicio del poder.

Atendiendo el principio de progresividad de los derechos humanos reconocidos en nuestro marco constitucional y convencional, la presente iniciativa asegura precisamente la cuota de jóvenes en la integración de las Cámaras tanto de Congresos locales como del Congreso federal.

Esta propuesta no es ninguna ocurrencia, tampoco se presenta sin fundamento legal. Al contrario, esta iniciativa encuentra sustento en el artículo 1o. del Pacto Federal y en el artículo 1o, 2o. y 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. En ambos marcos normativos se consagran los derechos a la no discriminación y a la igualdad de oportunidades para participar en la dirección de asuntos públicos, ya sea directamente o a través de sus representantes libremente elegidos.

Aunado a lo anterior, la sala superior del tribunal electoral se ha pronunciado en diversas resoluciones a favor de las cuotas electorales como una acción afirmativa. Estas acciones afirmativas tienen la finalidad de compensar y revertir la situación de desventaja que enfrentan diversos grupos vulnerables de nuestra sociedad como son las mujeres y los jóvenes.

Un ejemplo claro de la resolución es el recurso de apelación número SUP-RAP-71/2016 y sus acumulados, relativo a la conformación de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México donde la sala superior del tribunal electoral se pronunció nuevamente a favor de las cuotas electorales.

Compañeras y compañeros legisladores, si queremos que la ciudadanía recupere confianza en los partidos políticos,

no tengamos miedo en abrirle los espacios, pero espacios verdaderos a más jóvenes y a más mujeres. Pero que sean espacios verdaderos para que puedan representar a las y los ciudadanos de nuestro país. Es cuanto y muchas gracias.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales de Partidos Políticos y de Instituciones y Procedimientos Electorales, suscrita por el diputado Omar Noé Bernardino Vargas e integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

Quienes suscriben, diputado Omar Noé Bernardino Vargas y diputados del Partido Verde Ecologista de México, en la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La presente iniciativa pretende resolver la falta de oportunidades que en el ámbito de acceso al poder público sufren más de 30 millones de jóvenes mexicanos, así como la no asignación de recursos para el desarrollo de nuevos liderazgos juveniles por parte de los partidos políticos.

### **Argumentos**

A lo largo de la historia, los jóvenes y sus problemas han sido motivo de grandes pronunciamientos y de retóricos discursos que incluyen un sin fin de promesas para resolverlos, sin embargo, en la realidad poco se ha hecho para empoderarlos. Diversos partidos y movimientos sociales han utilizado a los jóvenes para realizar sólo trabajos operativos o, peor aún, para ponerlos al servicio de grupos que no tienen las mejores intenciones y que se aprovechan de su novatez para llevar a cabo labores que en ocasiones rebasan el marco legal e institucional.

La justificación de tales costumbres políticas se basa en el argumento de que los jóvenes no cuentan aún con la experiencia suficiente para ocupar cargos que implican un cierto grado de responsabilidad. De igual forma, erróneamente

se dice que los jóvenes son inmaduros e imprudentes; se afirma que tienen que empezar desde abajo para que aprender y foguearse en el quehacer político; que tienen que hacer méritos para que puedan acceder a algún cargo público. En fin, muchos son los pretextos esgrimidos que, sin embargo, se refutan con la contundencia de los hechos.

A lo largo de nuestra historia, los jóvenes han demostrado con sus actos la responsabilidad y el valor con que son capaces de defender su patria, su estado, su comunidad, su escuela; el empeño que ponen para conseguir sus sueños; el tesón con el que estudian. De lo anterior son botón de muestra innumerables acciones de todo tipo como la gesta de los Niños Héroe en el Castillo de Chapultepec en 1847; las gestiones que realizan los jóvenes para mejorar su comunidad o escuela; los triunfos nacionales e internacionales que obtienen en olimpiadas de matemáticas, física, química, informática, entre otros.

Los jóvenes han sido vanguardia en las grandes transformaciones democráticas de nuestro país, su espíritu revolucionario ha sensibilizado a diversos actores políticos y económicos; el activismo juvenil ha sido el motor que nos ha permitido arribar a un nuevo paradigma democrático. Hoy en México se respeta la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas, se han construido órganos autónomos plenamente ciudadanos que dan equilibrio al ejercicio del poder público, se han ensanchado las garantías para el pleno ejercicio de los derechos humanos. Hoy el ser humano es el centro en toda decisión gubernamental y en todo este andar, los jóvenes han abierto el camino para la realización de dichos cambios.

Bajo este contexto que retrata de cuerpo entero el activismo juvenil en las grandes causas sociales, resulta incongruente y sumamente contradictorio que se les limite el acceso al poder político. No es válido que se les ponga al frente del trabajo rudo y se les mande a la retaguardia cuando del ejercicio del poder se trata. En cualquier ámbito de la vida los equilibrios siempre generan estabilidad y constituyen el mecanismo más eficaz para conciliar los legítimos intereses y las naturales diferencias derivadas de la cronología de la vida, bajo estas premisas, la presente reforma tiene por objeto equilibrar la experiencia con la juventud, permitiendo por una parte que los jóvenes ejerzan el poder y a la vez que éstos sean arropados con la experiencia de gente de mayor edad.

Atendiendo al principio de progresividad de los derechos humanos, reconocido en nuestro marco constitucional y convencional, la presente iniciativa asegura la inclusión de una cuota de jóvenes en la integración de las legislaturas locales y también en el ámbito federal, garantizándose con ello una participación efectiva de los jóvenes en la vida social, en la dirección de los asuntos públicos y en los procesos de toma de decisiones, generándose así condiciones de equidad.

No olvidemos que el Poder Legislativo constituye la esencia del poder popular soberano, toda vez que es el órgano depositario de la soberanía que reside en el pueblo, en él convergen las distintas ideologías, se manifiestan todas las formas del pensamiento social, materializándose en legislaciones que consagran derechos e imponen obligaciones de carácter imperativo y de observancia general.

El artículo 1o. de nuestra Carta Magna, así como los artículos 1o., 2o. y 23 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos consagran los derechos a la no discriminación y a la igualdad de oportunidades para participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o través de sus representantes libremente elegidos. De igual forma, establece la obligación a los estados parte para hacer efectivos los precitados derechos.

Aunado a lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en diversas resoluciones en favor de las cuotas electorales como una acción afirmativa que compense y revierta las situaciones de desventaja que enfrentan los diversos grupos vulnerables de nuestra sociedad, como son los jóvenes mexicanos.

Es por ello que los mecanismos para asegurar la inclusión de los jóvenes en el Poder Legislativo, tanto a nivel local como federal, no representa una ocurrencia derivada de la retórica, sino que constituye una propuesta seria para empoderar a los jóvenes y a la vez dotar de ideas frescas y transformadoras a los parlamentos, permitiendo que puedan conjugarse la energía y el espíritu crítico de los jóvenes con la madurez y prudencia de los adultos y personas adultas mayores. Esta convergencia de ideas en los cuerpos colegiados contribuirá a que el proceso decisorio en el ámbito legislativo se lleve a cabo tomando los puntos de vista de diferentes generaciones, lo cual, sin duda alguna fortalecerá la legitimidad de esas decisiones ante la sociedad.

Con la reforma que se plantea se garantiza que por lo menos un joven en un rango de edad de entre 21 y 29 años figure en cada bloque de diez candidaturas de representación proporcional a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y atendiendo al principio de proporcionalidad en los congresos locales y en la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México se incorpore a un joven de dicho rango de edad en cada bloque de cinco candidaturas plurinominales.

De igual manera, la reforma permitirá que por lo menos un joven con un rango de edad de entre 25 y 29 años ocupe un lugar en cada bloque de diez candidaturas al Senado de la República que conformen la lista nacional plurinominal.

En congruencia con lo anterior, también se propone reformar el artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción V, de la Ley General de Partidos Políticos, con la finalidad de que se destine cinco por ciento del gasto ordinario de los institutos políticos al desarrollo de nuevos liderazgos en los sectores femenino y juvenil; tal reforma resulta indispensable toda vez que si se empieza a capacitar a los jóvenes desde el ámbito partidario, éstos llegarán con más experiencia y con una visión más general del poder público en México al desempeño de un cargo de representación popular.

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

### **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Artículo Primero.** Se reforma y adiciona el artículo 3, numeral 4; se reforma y adiciona el artículo 25, numeral 1, inciso r); se reforma el artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción V, e inciso c), fracción I, todos de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue:

#### **Ley General de Partidos Políticos**

##### **Artículo 3.**

###### **1. a 3. (...)**

**4.** Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales; **así como la in-**

tegración de por lo menos un joven de entre 21 y 29 años de edad en cada bloque de diez y cinco candidaturas respectivamente de la lista plurinominal que corresponda por cada circunscripción. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad.

**Siguiendo los criterios del párrafo anterior, los partidos políticos en su lista nacional de candidatos de representación proporcional a senadores de la República deberán integrar a un joven de entre 25 y 29 años de edad por cada bloque de diez candidaturas.**

5. (...)

#### Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos

a) a q) (...)

r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, **así como la integración de por lo menos un joven de entre 21 y 29 años de edad en cada bloque de diez y cinco candidaturas respectivamente de la lista plurinominal de cada circunscripción.**

**Siguiendo los criterios del párrafo anterior, los partidos políticos en su lista nacional de candidatos de representación proporcional a senadores de la República deberán integrar a un joven de entre 25 y 29 años de edad por cada bloque de diez candidaturas.**

s) a u) (...)

#### Artículo 51.

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. a IV. (...)

V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y jóvenes ca-

da partido político deberá destinar anualmente, el cinco por ciento del financiamiento público ordinario.

b) (...)

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I. La educación, **el fomento a la cultura de la legalidad y la** capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

II. y III. (...)

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 14, numeral 4; se reforma y adiciona el artículo 232, numerales 2, 3 y 4; se reforma el artículo 234, numeral 1, todos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

**Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

#### Artículo 14.

1. a 3. (...)

4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos. En las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género **y rango de edad establecido por la ley para la postulación obligatoria de jóvenes.**

5. (...)

#### Artículo 232.

1. (...)

2. Las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, **observando el rango de edad que fije la ley para la postulación de jóvenes**, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, **así como la integración de por lo menos un joven de entre 21 y 29 años de edad en cada bloque de diez y cinco candidaturas de la lista plurinominal que corresponda a cada circunscripción.**

**Siguiendo los criterios del párrafo anterior, los partidos políticos en su lista nacional de candidatos de representación proporcional a senadores de la República deberán integrar a un joven de entre 25 y 29 años de edad por cada bloque de diez candidaturas.**

4. El Instituto y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, **de igual forma, lo harán en cuyas listas de candidaturas de representación proporcional no figure por lo menos un joven entre los 21 y los 29 años de edad en cada bloque de diez candidatos a diputado federal y de cinco cuando se renueven congresos locales, así como de 25 a 29 años de edad tratándose de la lista nacional de candidatos de representación proporcional a senadores de la República** fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

5. (...)

#### Artículo 234.

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, **considerando el rango de edad en la postulación de jóvenes** y se alter-

arán las fórmulas de cada género **cuidando incorporar a un joven cuya edad se precisa en la ley por cada bloque de diez candidaturas en el orden federal y de cinco en el ámbito estatal, garantizando los principios de paridad e inclusión** hasta agotar cada lista.

#### Transitorio

**Artículo Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que se encuentre en marcha algún proceso electoral, en cuyo caso entrará en vigor concluido éste.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.— Diputados: **Omar Noé Bernardino Vargas**, Jesús Sesma Suárez, Virgilio Mendoza Amezcua (rúbricas).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: Gracias, diputado Bernardino. Túrnese a la Comisión de Gobernación, para dictamen.**

**La diputada Sara Paola Galico Félix Díaz** (desde la curul). Presidente.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Sonido en la curul de la diputada Paola Félix. ¿Con qué objeto, diputada?

**La diputada Sara Paola Galico Félix Díaz** (desde la curul): Sí, diputado presidente, preguntarle al diputado Noé Bernardino si me puedo adherir a esta importante y necesaria iniciativa, y felicitarlo.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Diputado Bernardino.

**El diputado Omar Noé Bernardino Vargas:** Sí, con gusto presidente.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** El diputado acepta. Queda a su disposición en la mesa de la Secretaría para lo conducente. Gracias.

## EXPIDE LA LEY FEDERAL QUE ESTABLECE EL DERECHO A RECIBIR UN APOYO ECONÓMICO A LAS MADRES SOLAS, JEFAS DE FAMILIA, DE ESCASOS RECURSOS Y RESIDENTES EN MÉXICO

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Tiene la palabra hasta por cinco minutos, el diputado Alfredo Basurto Román, del Grupo Parlamentario de Morena, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Económico a las Madres Solas, Jefas de Familia de Escasos Recursos, y Residentes en México, suscrita por diputados integrantes de su bancada partidaria. Adelante, diputado.

**El diputado Alfredo Basurto Román:** Gracias, presidente, con su venia. Buenas tardes, diputados, en Morena siempre buscamos el bienestar y el apoyo a las clases más vulnerables de este país, y en ese caso agradezco a los compañeros que suscribieron la iniciativa y a los integrantes también de la comisión que en su momento, Desarrollo Social, hicieron los estudios y las observaciones pertinentes.

Mi proyecto de iniciativa es por el que se expide la Ley Federal que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Económico a las Madres Solas o Jefas de Familia de Escasos Recursos Económicos y que Residan en la Ciudad de México y en el País.

Con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II de nuestra Carta Magna, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de esta Cámara de Diputados, expongo ante ustedes, ante esta soberanía popular lo siguiente: en las últimas tres décadas el mundo ha sufrido inmensidad de transformaciones que van encaminadas a la relación obrero-patronal, dentro de las cuales México no ha sido la excepción, México se encuentra en esas transformaciones que ha sufrido el mundo en la relación y producción laboral, productiva de las fuentes de trabajo de las madres de familia; concretizando mi iniciativa.

Más sin embargo lejos de que esa relación laboral tanto en el mundo como en México se refleje en un beneficio para las madres de familia, es todo lo contrario. Es desafortunado que el per cápita o el ingreso de las jefas de familia en vez de incrementarse y de verse favorecido, ha sido en detrimento, ha sido todo lo contrario.

Mientras que en el año 2000, el 29.9 por ciento de la población económicamente activa de las mujeres madres de

familia que se encontraban en una relación laboral, ha ido disminuyendo al llegar a un grado que en el año –según fuentes del Inegi– en el año 2015 ese porcentaje se incrementó a 33.5 de la población económicamente activa.

Es decir, más madres de familia salen a buscar trabajo, se ha venido incrementando conforme, en vez de que disminuya, se ha venido incrementando en los últimos años. Y esa razón ¿Por qué ha sido? Bueno hay muchas causas, la mayor parte de ellas es porque las abandona su pareja sentimental, ya sea esposo o concubinato y las deja al abandono, y al quedarse como responsables de sus hijos, ellas tienen que salir a buscar el bienestar y a buscar una fuente y una relación laboral.

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Políticas de Desarrollo Social del país, de cada 100 personas en pobreza en México, el 52.3 por ciento son mujeres, es decir, de los pobres en México, la mayor parte de los pobres son mujeres por las condiciones que acabo de explicar, que tienen que hacer una doble función, jefas de familia y hacerla de padre al llevar consigo el sostén de la familia.

De ahí, que en México el 30 por ciento de las mujeres se encuentran en pobreza extrema, es decir, no tienen las condiciones ni tienen un ingreso, ni de siquiera de 1 a 3 salarios mínimos para llevar lo que equivaldría, y antes se mencionaba mucho la canasta básica.

Es por eso que después de hacer un estudio, que está avalado, incluso, por la UNAM, las jefas de familia en los últimos años se ha venido incrementando de una manera considerable, y las jefas de familia aparte de preocuparse por llevar el ingreso se preocupan también por cuidar a sus hijos, ejercen una doble función.

La Sedesol lleva a cabo programas de desarrollo social, antes Progresá, ahora Prospera, pero desafortunadamente –hay que decirlo, compañeros– lo hace con tintes y fines electorales, políticos, donde desafortunadamente estas jefas de familia no pueden ingresar y no están empadronadas en los registros de beneficio.

Es por eso que esta iniciativa que se lleva a cabo es para que ellas ingresen a ese padrón y tengan un beneficio y un apoyo mensual. Es de decirles que algunos estados, como la Ciudad de México, les apoya mensualmente con 300 pesos, Sonora con 700, Nuevo León 900, equivale mensualmente a 500 pesos más o menos aproximadamente.

De ahí que es importante que los demás estados entremos y que se apruebe esta ley, compañeros, que desafortunadamente por el tiempo no puedo explicarla más ampliamente para concientizar y ver que es un beneficio social en favor de una de las clases más desprotegidas del país, como son las madres solteras que ejercen la doble función, de padre y madre, y es con el objeto de que tengan cuando menos lo indispensable mensualmente...

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Tiempo, diputado.

**El diputado Alfredo Basurto Román:** Termino en un momento, presidente. Que lleven lo indispensable para contribuir a la canasta básica y de sus hijos, que la mayor parte de ellos sean menores de 15 años. Compañeros, con eso estaríamos abatiendo y evitar que nuestra juventud se encuadre en la delincuencia organizada o se vayan de vándalos, mejor que tengan lo mínimo para sobrevivir juntos con su madre, que le hace de padre de familia.

Espero en su momento su respaldo, compañeros. Es cuanto, presidente.

«Iniciativa que expide la Ley Federal que establece el Derecho a recibir un Apoyo Económico a las Madres Solas, Jefas de Familia, de Escasos Recursos y Residentes en México, suscrita por el diputado Alfredo Basurto Román e integrantes del Grupo Parlamentario de Morena

Alfredo Basurto Román, diputado proponente y varios diputados y diputadas que suscriben integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal que establece el derecho de recibir un apoyo económico a las madres solas de escasos recursos y residentes en México, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Las últimas tres décadas han sido el escenario de una serie de profundas transformaciones en la esfera productiva y laboral que a nivel mundial afectaron la relación existente entre trabajo y capital.

El mundo del trabajo sufrió severas afectaciones que a la fecha no han podido ser superadas, ya que el objetivo del capital mundial se centra en la intensificación de la explotación del trabajo y en la precarización de las condiciones laborales.

Los países contribuyen facilitando la flexibilización de las condiciones de trabajo, la disminución del salario, debilitamiento de los derechos laborales y el abandono de su papel como árbitro en el conflicto entre trabajo-capital. Dentro de este panorama, las y los trabajadores son quienes más han resentido el peso de los procesos de reestructuración mundial y los efectos de la crisis.

A lo largo de este período las mujeres han vivido una creciente precariedad laboral, desempleo, debilitamiento de las organizaciones sindicales, disminución en la calidad de vida y exclusión en la distribución de la riqueza. Todo ello se ha traducido en una profundización del empobrecimiento y de la desigualdad en la sociedad, enfáticamente en la población femenina.

En este contexto la participación de las mujeres en la vida económica y laboral del país se incrementó considerablemente. Mientras que en 2000 representaban el 29.9 por ciento de la población económicamente activa (PEA), para 2015 según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)<sup>1</sup>, la representación de las mujeres en el PEA ascendió a 33.5 por ciento.

A pesar del incremento y permanencia de la participación de las mujeres en la actividad laboral, se encuentra muy lejos de mejorar sus condiciones de trabajo o de representar un aumento en la calidad de vida. La persistencia de prejuicios culturales tendientes a desvalorizar las capacidades y competencias de las mujeres ha fortalecido prácticas de segregación ocupacional, que las ubica en puestos de trabajo identificados como típicamente femeninos y por tanto poco calificados y mal remunerados.

Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)<sup>2</sup> por cada 100 personas en pobreza, 52.3 son mujeres, o sea, más de la mitad. La cifra total es de 30.6 millones de mujeres con un ingreso inferior a la línea de bienestar, es decir son pobres.

El ingreso de éstas más de 30 millones de mujeres está por debajo del valor de la canasta básica alimentaria, en estas condiciones no es de extrañar que como jefas de hogar la inseguridad alimentaria severa también sea superior a la

que se experimenta en la jefatura masculina, 22.1 y 16.1 por ciento, respectivamente, evidencia una desigualdad femenina en la pobreza.

Es terrible, pero en las mujeres ocupadas pobres (trabajadoras) 94.4 de cada 100 **no** cuentan con seguridad social y la mitad trabajan sin contrato, situación que se repite en las trabajadoras no pobres, ahí la proporción es de 60.2 mujeres por cada 100 personas<sup>3</sup>

Esta situación se agrava al considerar que más de la mitad de las trabajadoras tienen ingresos de entre uno y tres salarios mínimos; toda esta precariedad laboral explica en gran medida su condición de mayor pobreza, obviamente superior a la masculina.

Aunado a todo lo anterior, se suma el que las mujeres por diversas razones han tenido que asumir las funciones de jefa de familia como proveedoras únicas y responsables de los ingresos y las labores del hogar, y cubrir aspectos como los afectivos, de salud y educación de las y los hijos.

Los datos de la Encuesta Intercensal del Inegi fueron de 24.6 por ciento y para 2015<sup>4</sup> se incrementó en todas las entidades federativas. Los valores más altos corresponden al Distrito Federal, 35.7; Guerrero, 32.7 y Morelos, 32.2 por ciento. En el extremo contrario están Nuevo León, 23.6; Zacatecas, 23.9 y Coahuila, 24 por ciento. Cabe señalar que 20 estados de la República registran porcentajes por debajo del valor nacional que es de 29 por ciento.

En virtud del predominio de los hogares familiares en el país, la mayoría de la población infantil (menor de 18 años), forma parte de una familia con sus padres. El 70.7 por ciento de esta población vive en hogares en donde la madre y el padre están presentes. Sin embargo, algunos niños no viven con el padre o la madre o viven sin el padre ni la madre. En algunos casos esto muestra condiciones de vulnerabilidad y en otros apunta al abandono de las y los niños. De la población infantil que forma parte de un hogar 16.5 por ciento vive sólo con la madre, los que viven sólo con el padre representan 1.5 por ciento y los que viven sin padre ni madre son 3.7 por ciento.

Las madres solas sufren por la desigualdad en las oportunidades laborales, las bajas posibilidades de desarrollo social y económico, la falta de seguridad social, las casi nulas opciones de superación en la educación y un presupuesto reducido que no alcanza para sostener una familia.

En México, existe una creciente cantidad de madres solas con jefaturas de familias y que en este rol, se ven presionadas a buscar el ingreso para cubrir sus necesidades y las de sus hijos e hijas, a quienes dejan al cuidado de terceros mientras cubren su jornada, sin lograr llevar a casa el dinero suficiente para cubrir sus necesidades básicas.

El Consejo Nacional de Población (Conapo)<sup>5</sup>, afirma que “las mujeres que son jefas de familia enfrentan la doble necesidad de obtener ingresos suficientes para sus familias y atender las responsabilidades del cuidado y crianza de sus hijos, e incluso de otros familiares mayores

Y a toda esta situación de desigualdad entre géneros, hay que contemplar también la precarización de los salarios en el país, que según el último estudio del CAM de la UNAM, dice:

Del 16 de diciembre de 1987 al 25 de abril del 2016, la pérdida acumulada del poder adquisitivo del salario mínimo es de 79.11 por ciento. (Véase cuadro y gráfica número 1)

Actualmente, 32 millones de trabajadores en México sobreviven en diferentes niveles de miseria, como consecuencia del ingreso insuficiente para adquirir la Canasta Básica.

Del 16 de diciembre de 1987 al 25 de abril de 2016, el precio de la canasta alimenticia recomendable (CAR) pasó de 3.95 a 213.46 diarios. (Véase cuadro N.1)

En referencia a la evolución del salario mínimo para el periodo del 16 de diciembre de 1987 al 25 de abril de 2016, representa un incremento acumulado del mil 28 por ciento frente al 5 mil 304 por ciento del precio de la CAR, es decir, la relación muestra que por cada peso que aumenta el salario aumentarán cinco pesos el precio de la CAR, como consecuencia de las políticas salariales basadas en los topes salariales que no

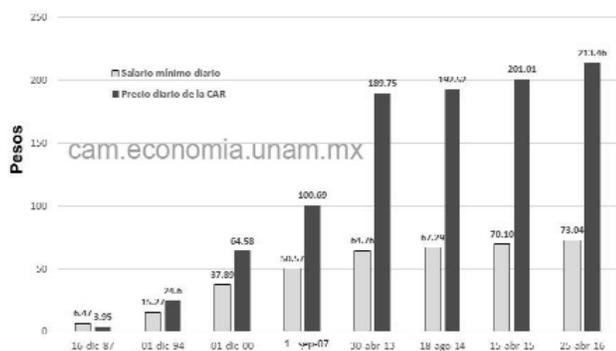
Los trabajadores mexicanos para adquirir la CAR requieren de un ingreso mensual promedio de 6 mil 403 pesos con 80 centavos, es decir, de casi 3 salarios mínimos diarios. De acuerdo con el INEGI, 67 % de la Población Económicamente Activa (PEA) que labora, tiene un ingreso diario de hasta 3 salarios mínimos. Hoy la PEA representa más de 53 millones de trabajadores.

CUADRO N°1. Precio de la canasta alimenticia recomendable (CAR) y poder adquisitivo del salario mínimo diario en México, 1987-2015.

FECHA	PRECIO CAR (\$)	ÍNDICE PRECIO CAR (%)	SALARIO MÍNIMO NOMINAL DIARIO (\$MND)	SALARIO NOMINAL POR HORA (\$)	ÍNDICE SMND (%)	SALARIO REAL (\$R)	ÍNDICE SALARIO REAL en pesos de 2007 (%)	PÉRDIDA DE PODER ADQUI-SITIVO (%)	TIEMPO DE TRABAJO NECESARIO (horas-min)
16 Dic. 1987	3.95	100.00	6.47	0.81	100.00	163.80	100.0	0.00	4' 53"
1° Dic. 1994	24.6	622.78	15.27	1.91	236.01	62.07	37.9	-62.10	12' 53"
1° Dic. 2000	64.58	1634.94	37.89	4.74	585.63	58.67	35.8	-64.18	13' 38"
1° Sep. 2007	100.69	2549.11	50.57	6.32	781.61	50.22	30.7	-69.34	15' 55"
1° Abril 2010	156.72	3967.59	57.46	7.18	888.10	36.66	22.4	-77.62	21' 48"
1° Oct. 2011	180.92	4580.25	59.82	7.48	924.57	33.06	20.2	-79.81	24' 19"
1° Dic. 2012	188.99	4784.56	62.33	7.79	963.37	32.98	20.1	-79.87	24' 16"
30 Abr. 2013	189.75	4803.80	64.76	8.10	1000.93	34.13	20.8	-79.16	23' 44"
18 Ago. 2014	192.52	4873.92	67.29	8.41	1040.03	34.95	21.3	-78.66	21' 53"
15 Abr. 2015	201.01	5088.86	70.10	8.76	1083.46	34.87	21.3	-78.71	22' 57"
25 Abr. 2016	213.46	5404.05	73.04	9.13	1128.90	34.22	20.9	-79.11	23' 38"

Elaborado por el Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM. México. Junio 2016.

Evolución del precio de la Canasta Alimenticia Recomendable y el salario mínimo en México, 1987-2016.



Elaborado por el Centro de Análisis Multidisciplinario CAM-UNAM. Junio 2016.

De acuerdo a los datos anteriores, es pues indispensable para adquirir la canasta alimenticia recomendable un ingreso mensual promedio de 6 mil 403 pesos con 80 centavos, es decir, de casi 3 salarios mínimos diarios y tomando en cuenta que la cifra total es de 30.6 millones de mujeres con un ingreso inferior a la línea de bienestar, o sea son pobres y su ingreso está por debajo del valor de la canasta básica alimentaria, en estas condiciones no es de extrañar que como jefas de hogar la inseguridad alimentaria severa también sea superior a la que se experimenta en la jefatura masculina.

Esta situación se agrava al considerar que más de la mitad de las trabajadoras tienen ingresos de entre uno y tres salarios mínimos; toda esta precariedad laboral explica en gran medida su condición de mayor pobreza.

Esta iniciativa de ley prevé pues que las madres solas que reciban menos de dos unidades de medida actualizadas mensuales, puedan recibir un apoyo económico de una unidad de medida mensual más, para contar con el mínimo in-

dispensable que se requiere para adquirir una canasta alimenticia recomendable (CAR).

Hay que partir del supuesto de que la pobreza en la que viven millones de familias, representa un problema multifactorial que requiere decisiones no sólo de las y los diputados, sino también del gobierno federal.

A la fecha existen esfuerzos por parte del mismo, que ha implantado diversos programas gubernamentales destinados a apoyar a las mujeres, sin embargo éstos no atienden específicamente a las mujeres solas jefas de familia, por lo que las mismas tienen que participar dentro del universo de la población objetivo para acceder a los beneficios de esos programas.

Tenemos el Programa Prospera de inclusión social que apoya a familias en marginación y pobreza extrema, con apoyo alimentario de 335 pesos mensuales complementados con 140 pesos más por el alto costo de los alimentos y otro apoyo infantil de 120.00 por cada hija o hijo menor de 9 años<sup>6</sup>. No obstante, al mismo pueden acceder mujeres solas o con cónyuge.

Existen otros programas federales que tienen por objeto apoyar a familias que habitan en localidades alejadas y pobres que pueden acceder a recibir leche en Liconsa o el Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa.

A pesar de que estos programas han sido muy útiles, la población objetivo de los mismos es muy amplia y, por tanto, se reducen las posibilidades de que una madre sola jefa de familia pueda acceder a ellos. Podemos también asegurar que el apoyo que se recibe es muy reducido.

La falta de acceso a esos programas ha dado lugar a que en diversos estados de la República se implanten programas dirigidos específicamente a madres solas de bajos recursos, para que puedan solventar la alimentación y educación de las y los hijos menores, entre ellos, está el de la Ciudad de México<sup>7</sup> que da un apoyo mensual de 300 pesos, Sonora<sup>8</sup> 700 pesos y Nuevo León<sup>9</sup> que les proporciona la cantidad de 500 pesos mensuales. Estos apoyos se complementan con servicios médicos, asesoría jurídica, capacitación y talleres y actividades deportivas y culturales.

Resulta pues indispensable ampliar estos programas a todos los estados para favorecer a las mujeres, teniendo en cuenta que el 30 por ciento de los hogares mexicanos son encabezados por mujeres, por lo que el bienestar o margi-

nación de las mujeres repercute no sólo en ellas, sino en todos los que conforman el hogar, en especial las y los hijos menores de edad, quienes por falta de recursos económicos abandonan la escuela para ayudar a la economía familiar, representando también una grave dificultad para que los niños y niñas tengan acceso a vivienda, una alimentación adecuada y a la seguridad social.

Lo anterior, demanda reconocer la necesidad de establecer políticas públicas que tengan por objeto el mejoramiento de la situación social de las mujeres jefas de familia solas y de sus hijas e hijos, porque a pesar de la mayor participación de las mujeres en la vida económica, siguen viviendo situaciones de pobreza, desigualdad y discriminación en ámbitos como el laboral, político, y de salud.

En Morena proponemos políticas públicas incluyentes e igualitarias, para asegurar el pleno ejercicio de los derechos de las personas. Un objetivo como éste necesariamente conlleva la posibilidad de acceso a la igualdad real de oportunidades a las mujeres solas, jefas de familia, persistentemente escatimada por un modelo económico y por una realidad lacerante que se agrava día a día.

Este proyecto de iniciativa de ley busca proteger e impulsar el desarrollo económico, personal y productivo de las jefas de familia que asumen la responsabilidad total y única de los hijos menores de edad y tiene por objeto sentar las bases para que el Estado otorgue un apoyo económico a las madres solas, jefas de familia, que tengan a su cargo hijas e hijos menores de 15 años, a efecto de que puedan mejorar su calidad de vida y la de sus hijos e hijas y puedan alcanzar una plena integración a la sociedad.

Es por esto que proponemos la creación de la Ley Federal de Apoyo Económico a las Madres Solas, Jefas de Familia, de Pocos Recursos y Residentes en México, mediante la cual aquellas mujeres que se encuentran en condiciones de desventaja socioeconómica, por el hecho de ser el único sostén económico de sus hijas e hijos menores de 15 años de edad, que se encargan en forma única y total del sustento económico de sus descendientes en línea recta, tendrán el derecho de recibir por parte del gobierno federal un apoyo económico mensual equivalente a la Unidad de Medida y Actualización mensual vigente. A este apoyo se agrega el derecho a recibir

Dentro de la propuesta de ley que estamos presentando, se le otorga a la Secretaría de Desarrollo Social la facultad de llevar a cabo la elaboración, supervisión y control de un

padrón de beneficiarias, el cual deberá ser publicado y entregado a la Cámara de Diputados semestralmente. Asimismo se mandata a la misma Cámara de Diputados a aprobar en el Presupuesto de Egresos del Ejecutivo, los recursos económicos suficientes para destinarlos al monto correspondiente de esta ley.

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

### **Ley Federal que Establece el Derecho a recibir un Apoyo Económico a las Madres Solas, Jefas de Familia y de Bajos Recursos Residentes en México**

**Único.** Se expide la Ley Federal que Establece el Derecho de recibir un Apoyo Económico a las Madres Solas, Jefas de Familia, de Escasos Recursos y Residentes en México, así como seguridad social para ellas y sus hijas e hijos menores de 15 años.

### **Ley Federal que Establece el Derecho a recibir un Apoyo Económico a las Madres Solas, Jefas de Familia de Escasos Recursos y Residentes en México**

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia federal en México, y tiene por objeto establecer y normar el derecho a recibir un apoyo económico mensual a las madres solas de escasos recursos residentes en el país, sin menoscabo del derecho de alimentos que de conformidad con el Código Civil Federal les corresponda y sin que revista causal de cesación o reducción de pensión alimenticia.

**Artículo 2.** Para efectos de esta Ley se consideran madres solas de escasos recursos:

- I. Las madres solteras, viudas, divorciadas y separadas
- II. Que tengan hijas y/o hijos menores de 15 años; y
- III. Que tengan un ingreso diario menor a dos veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, incluyendo cualquier pago por derecho alimentarios.

**Artículo 3.** Las madres solas de escasos recursos residentes en México, tiene los siguientes derechos:

- I. A recibir un apoyo económico mensual equivalente a una Unidad de Medida y Actualización mensual vigente.

**II.** A recibir ellas y sus hijas e hijos los servicios de salud, incluyendo tratamiento y urgencias, en términos de lo dispuesto de la Ley General de Salud, artículo 77 Bis 1, que establece el derecho al acceso gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas que carecen de Seguridad Social Laboral.

**Artículo 4.** Tienen derecho a recibir el apoyo económico y servicios médicos y medicamentos

**I.** Estén inscritas en el programa de apoyo económico a las madres solas, jefas de familia y de escasos recursos residentes en México;

**II.** Acrediten ser madres solas de escasos recursos;

**III.** Acrediten la residencia en el país, y

**IV.** No cuenten con apoyo económico o alimentario de la administración pública local, federal o de instituciones privadas.

**Artículo 5.** El Ejecutivo federal debe incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos la asignación presupuestal que garantice el ejercicio del derecho a un apoyo alimentario mensual establecido en la presente ley.

**Artículo 6.** La Cámara de Diputados debe aprobar en el decreto de Presupuesto de Egresos anual, el monto suficiente para hacer efectivo el derecho a un apoyo económico mensual establecido en la presente ley.

**Artículo 7.** La forma como se hará efectiva la entrega del apoyo económico mensual a las madres solas de escasos de recursos residentes en México, será mediante el procedimiento que se establezca en el Reglamento de la presente ley.

La operación e implementación del programa de apoyo económico a las madres solas de escasos recursos residentes en México, estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.

**Artículo 8.** Los servidores públicos responsables del cumplimiento de la presente ley, que se abstengan u omitan cumplir con la obligación de actuar bajo los principios de igualdad e imparcialidad, serán sancionados de conformidad con los ordenamientos legales aplicables.

**Artículo 9.** Los servidores públicos encargados del cumplimiento de la presente Ley, deberán abstenerse de condicionar o negar el otorgamiento del apoyo económico mensual a las madres solas de escasos recursos residentes en México, ni emplearlo para hacer proselitismo partidista o personal, en caso contrario, serán sancionados de conformidad a los ordenamientos legales aplicables.

**Artículo 10.** Cuando se proporcione información falsa con el objeto de simular o evadir el cumplimiento o satisfacción de los requisitos establecidos en la presente ley, se hará del conocimiento de las autoridades correspondientes.

### Transitorios

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día primero de enero del 2017.

**Segundo.** El Ejecutivo federal contará con 120 días naturales para la publicación del Reglamento de la presente ley y realizar las adecuaciones jurídico-administrativas necesarias para la implementación del programa que establece en la misma.

### Notas:

1 Inegi. XII Censo General de Población y Vivienda 2010, Encuesta Intercensal 2015.

2 <http://www.cimacnoticias.com.mx/2015/node/62497>

3 <http://ladobe.com.mx/2013/02/en-pobreza-desigualdad-de-las-mujeres/> consulta 17/08/2016

4 [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/doc/eic2015\\_resultados.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/doc/eic2015_resultados.pdf)

5 <http://www.cronica.com.mx/notas/2008/351296.html> consulta 17/08/2016

6 Guía de Programas Sociales 2015 de la Secretaría de Desarrollo Social

7 <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=206>

8 <http://www.yosoymadresoltera.org/hermosillo-sonora-la-secretaria-de-desarrollo-social-dara-apoyo-a-madres-solteras/>

9 <http://www.nl.gob.mx/servicios/apoyo-directo-las-jefas-de-familia>

Dado en el Palacio Legislativo, a 25 de octubre de 2016.— Diputados y diputadas: **Alfredo Basurto Román**, Alicia Barrientos Pantoja, Araceli Damián González, Ariadna Montiel Reyes, Blanca Margarita Cuata Domínguez, Blandina Ramos Ramírez, Concepción Villa González, Cuitláhuac García Jiménez, Delfina Gómez Álvarez, Diana Marcela Márquez Canales, Ernestina Godoy Ramos, Guadalupe Hernández Correa, Irma Rebeca López López, Jorge Tello López, Juan Romero Tenorio, María Antonia Cárdenas Mariscal, María Chávez García, Mariana Trejo Flores, Miguel Alva y Alva, Modesta Fuentes Alonso, Renato Josafat Molina Arias, Roberto Cañedo Jiménez, Roberto Guzmán Jacobo, Rogerio Castro Vázquez, Sandra Luz Falcón Venegas, Vidal Llerenas Morales (rúbricas).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Gracias, diputado Basurto. Túrnese a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.

**El diputado Roberto Alejandro Cañedo Jiménez** (desde la curul): Presidente.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Sonido en la curul del diputado Roberto Alejandro Cañedo Jiménez. ¿Con qué objeto, diputado?

**El diputado Roberto Alejandro Cañedo Jiménez** (desde la curul): Simplemente para solicitar al promovente si me permite adherirme a su iniciativa.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Diputado Basurto.

**El diputado Alfredo Basurto Román:** Adelante, compañero. Y los demás que quieran adherirse está abierta la solicitud para priistas, panistas que la suscriban, compañeros, perredistas, para que todos se sumen a esta labor social...

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Gracias, diputado.

**El diputado Alfredo Basurto Román:** De bien para las madres solteras de México, jefas de familia mejor dicho.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Gracias, diputado.

Y queda a su disposición para las adiciones correspondientes en la mesa de esta Secretaría.

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Tiene la palabra hasta por cinco minutos el diputado Jorge Álvarez Maynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**El diputado Jorge Álvarez Maynez:** Lamento tener que usar una parte de mi presentación de iniciativas para denunciar una actitud facciosa, absurda e ilegal del presidente en turno de la Mesa Directiva.

Cuando iniciamos la ronda de iniciativas número uno, no estaba presente el diputado del PRI al que le tocaba hacer uso de la tribuna, y le cedí el espacio para que pasara primero el diputado del PAN. Cuando sucedió lo mismo con un servidor, estábamos en la misma situación y llegué a la mitad de la intervención del diputado de Nueva Alianza, le solicité que me dejara presentar la iniciativa y se negó. Creo que el trato inequitativo a diputados, a pares es una actitud que no puede dejarse pasar.

Las iniciativas que hoy he presentado tienen que ver con dos temas. Uno con un asunto central, que es quitarle lo farragoso a la Constitución, lo ininteligible que tiene nuestro texto constitucional. Tenemos la segunda Constitución con más palabras del mundo, con 66 mil palabras, sólo después de la Constitución de la India, y que tienen planteados absurdos, contradicciones que no nos hemos ocupado en resolver.

Nosotros proponemos derogar la fracción IV del artículo 38 constitucional, que dice además algo que es contradictorio con los derechos humanos, que se le puede quitar o suspender los derechos políticos a un ciudadano por vagancia o por ebriedad consuetudinaria.

Nunca se le ha probado o acreditado a ningún ciudadano mexicano la vagancia o la ebriedad como un fundamento o como una motivación para quitarle o negarle sus derechos políticos, ¿por qué tiene que estar en la Constitución un texto que no se aplica y que además es motivo de vergüenza para nuestra ley suprema y para nuestro Estado constitucional? Nosotros creemos que ya esto la Comisión de Puntos Constitucionales tendrá que derogarlo.

La otra iniciativa tiene que ver con el castigo físico. Nosotros creemos que el castigo físico no es un asunto, como se comentó por parte de un gobernador, que deba ser interpretado como una medida de disciplina o como una medida de castigo. Y yo no estoy de acuerdo con que en la época de la proliferación de micrófonos para los ciudadanos en las redes sociales, la forma en que combatamos los dichos de servidores públicos sea el linchamiento colectivo en redes sociales.

Hay que hacernos cargo de lo que declaró el gobernador, que por cierto Guanajuato es la segunda entidad con más denuncias de maltrato infantil en todo el país, según cifras que ha publicado el propio Centro de Estudios de Sociales y de Opinión Pública de esta Cámara de Diputados, y hay que tomárnoslas en serio y seguir el ejemplo de lo que han hecho países como Venezuela o como Uruguay, que es prohibir el castigo físico como medida disciplinaria, como medida correctiva, porque una de cada 20 denuncias que se presentan al Ministerio Público tienen que ver con maltrato infantil y porque también creemos que las lesiones que se castigan, que las lesiones a menores de edad, a niñas, niños y adolescentes tienen que perseguirse de oficio.

El castigo físico infantil es uno de los pendientes que tiene la legislación mexicana, la legislación de infancia con los derechos de las niñas, niños y adolescentes y con el interés superior de la niñez.

Es muy negativo que en México, no solamente un gobernador, la cultura y el sistema legal estén diseñados para que el castigo físico sea visto como una medida correctiva o disciplinaria, sea en la escuela o sea en el hogar.

Nosotros creemos que no puede seguir de esta manera, que tiene que ser un delito equiparable al de violencia intrafamiliar, que se castigue con entre seis meses y cuatro años de prisión, porque son miles, cientos de miles de casos de niñas, niños y adolescentes que ven todos los días lesionado su derecho, su dignidad, el principio de dignidad humana al que tienen derecho por instrumentos internacionales, constitucionales y legales, que lo ven lesionado porque hay una interpretación de que esa medida es una medida correctiva que puede aplicar, sea el maestro en la escuela o sea el padre o la madre de familia.

Nosotros creemos que México tiene que ir a la vanguardia en el tema de castigo físico infantil y que tendríamos que prohibirlo expresamente en los códigos, en las leyes que le competen al tema de infancia. Es cuanto, presidente.

«Iniciativa que deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jorge Álvarez Maynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Jorge Álvarez Maynez, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario de **Movimiento Ciudadano**, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto que deroga la fracción IV del artículo 38, bajo la siguiente

### Exposición de motivos

Una de las reformas constitucionales más significativas que ha tenido nuestro país en su historia, es la concerniente a los derechos humanos, realizada en el 2011. La reforma supuso un cambio total de paradigma: se reconoció a los derechos humanos como los límites que todo poder público debe respetar y garantizar, basados en el respeto a la dignidad de la persona. De hecho, su reconocimiento es el sustento de la legitimación de los Estados modernos.

Pedro Salazar Ugarte considera que las características que debe comprender una democracia constitucional para serlo son la existencia de una constitución (preferiblemente escrita), su supremacía dentro del ordenamiento jurídico, la rigidez en el proceso de modificación del texto constitucional, la separación de poderes, el reconocimiento de los derechos fundamentales y la existencia de control de constitucionalidad.<sup>1</sup>

Entre los derechos fundamentales, se encuentran los derechos políticos, los cuales reconocen y garantizan a la ciudadanía una efectiva participación en la toma de decisiones públicas. Los derechos políticos “permiten formular y transmitir demandas, así como exigir responsabilidades a los gobernantes”.<sup>2</sup> La doctrina normalmente clasifica estos derechos en tres formas básicas de actuación: el derecho a votar, el derecho a ser votado y el derecho de asociación política.<sup>3</sup>

En ese tenor, lo que la presente iniciativa pretende es derogar una hipótesis normativa de suspensión de derechos políticos, contenida en el artículo 38 constitucional, y que resulta anacrónica e incompatible con los valores de un

Estado constitucional y democrático de derecho. La fracción IV, indica que los derechos de los ciudadanos se suspenderán “por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes”.

En primer término, las expresiones “vagancia” y “ebriedad consuetudinaria” resultan, por sí mismas, discriminatorias, lo cual contraviene el mandato constitucional contenido en el artículo 1o., que prohíbe la 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 que anule o menoscabe los derechos de las personas.

La discriminación se presenta cuando “con base en alguna distinción injustificada y arbitraria relacionada con las características de una persona o su pertenencia a algún grupo específico, se realizan actos o conductas que niegan a las personas la igualdad de trato, produciéndoles un daño que puede traducirse en la anulación o restricción del goce de sus derechos humanos.”<sup>4</sup>

Por su parte, el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, señala que las leyes pueden reglamentar los derechos políticos “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.” Claramente, ni la vagancia ni la ebriedad consuetudinaria quedan comprendidos dentro de dichos criterios.

Cabe señalar que la vagancia y la malvivencia han desaparecido como delitos del Código Penal Federal, el cual las tipificaba en los artículos 255 y 256, aludiendo a quienes sin causa justificada carecían de trabajo honesto y tenían malos antecedentes. Dichos tipos penales, más allá de castigar la acción y omisión del individuo, sancionaban su condición. Se castigaba a las personas que padecían los efectos de los problemas sociales que el Estado no resolvía, en lugar de estudiar y combatir las causas de dicha conducta.

La ebriedad consuetudinaria, por otra parte, es un problema de salud pública, y como tal, es responsabilidad del Estado tratarlo, pero no puede ser usado como un argumento para suspender los derechos políticos.

Recordemos que los artículos 4o. y 123 de nuestra Carta Magna consagran, respectivamente, los derechos sociales a

la salud y al trabajo, que conllevan una prestación positiva fáctica del Estado.<sup>5</sup> Sin embargo, actualmente ha quedado de manifiesto la incapacidad del Estado mexicano para garantizar el pleno empleo y la salud pública, y a pesar de ello, la fracción IV del artículo 38 constitucional, castiga a los menos aventajados, suspendiéndoles los derechos que como ciudadanos les corresponden. Esta situación es violatoria de los derechos civiles y políticos de los mexicanos.

Además, la derogación de la fracción IV del artículo 38 abonaría al proceso de depuración que necesita nuestra Carta Magna. La Constitución Mexicana es la segunda con más palabras a nivel mundial, sólo por detrás de la de la India: posee 66 mil 73 palabras, sin incluir el preámbulo ni los artículos transitorios.<sup>6</sup>

Existe una tendencia a la sobrerregulación en el texto constitucional, saturándolo de disposiciones que lo convierten en un instrumento confuso e inaccesible para el común de la ciudadanía. Uno de los elementos primordiales de un Estado de derecho, es el imperio de la ley, es decir, “el principio de que todos los miembros de la sociedad –tanto ciudadanos como gobernantes– están obligados por una serie de leyes claramente definidas y universalmente aceptadas.”<sup>7</sup> En ese sentido, la ausencia de una cultura constitucional entre los mexicanos, no permite la construcción de un verdadero Estado de derecho.

Volviendo con Pedro Salazar, el académico señala, al respecto de la falta de técnica legislativa en nuestra Constitución, que “hoy existen disposiciones duplicadas, inconsistencias terminológicas, desequilibrios regulatorios, desorden y artículos que son prácticamente reglamentarios.”<sup>8</sup> A esos aspectos negativos, habría que agregar la presencia de los términos “vagancia” y “ebriedad consuetudinaria”, que resultan discriminatorios y anacrónicos.

Por todo lo anteriormente expuesto, se propone la derogación de la fracción IV del artículo 38 constitucional, toda vez que contraviene lo dispuesto en el artículo 1o de la Constitución, el cual consagra el derecho a la no discriminación de las personas. Consideramos que para fortalecer la democracia en nuestro país, es necesario que se garanticen los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.

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

## Decreto que deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Artículo Único.** Se deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 38.** Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. [...];

II. [...];

III. [...];

IV. Se deroga;

V. [...]; y

VI. [...].

[...].

### Transitorio

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

#### Notas:

1 Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica, 2006

2 Fix- Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2195/4.pdf>

3 Raphael, Ricardo et al, *Reporte sobre la discriminación en México 2012: Derechos políticos*, Conapred, Disponible en: [http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte\\_D-derechospoliticos\\_INACCSS.pdf](http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte_D-derechospoliticos_INACCSS.pdf)

4 [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2\\_Cartilla\\_Discriminacion.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2_Cartilla_Discriminacion.pdf)

5 Arango Rivadeneira, Rodolfo, *Derechos sociales*, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3796/27.pdf>

6 <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/estudio-introductorio#n1>

7 *El imperio de la ley es fundamento de la democracia*. Disponible en: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/article/2008/08/20080821175837pii0.6827051.html#ixzz4O8ppbdYVhttp://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/article/2008/08/20080821175837pii0.6827051.html#axzz4O8pPMwpt>

8 <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/pedro-salazar-ugarte/nacion/2015/08/13/una-constitucion-reordenada-y>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.— Diputado **Jorge Álvarez Maynez** (rúbrica).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: Gracias, diputado Álvarez. Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales.**

Diputado, no quiero hacer un falso debate, simplemente le pediría a la Secretaría haga la lectura del artículo 76, en su numeral 3.

**La Secretaria diputada Alejandra Noemí Reynoso Sánchez:** Artículo 76, numeral 3. Durante la presentación de iniciativas, si el promovente no se encuentra en el Salón de Sesiones en el momento de su intervención, la iniciativa será turnada a la comisión o comisiones correspondientes. Es cuanto, presidente.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Tiene la palabra, hasta por cinco minutos...

**El diputado Jorge Álvarez Maynez** (desde la curul): Presidente.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** A ver, ¿Con qué objeto, diputado?

**El diputado Jorge Álvarez Maynez** (desde la curul): Aclararle, presidente. O actuó mal usted en cederle la palabra después de su turno al diputado del PRI, que sí presentó su iniciativa una vez que ya había pasado su turno, o actuó mal en negármela a mí. Lo único que pido es equidad, no que no se sujete al Reglamento.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Simplemente le menciono que esta Presidencia está haciendo las cosas conforme a derecho. Si un promovente de su bancada cedió el turno para que usted pasara,

nosotros simplemente hacemos lo que corresponde de acuerdo al Reglamento.

---

## LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

---

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Tiene la palabra, por cinco minutos, la diputada Carmen Victoria Campa Almaral, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 80, 81, 82 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 75 y 76 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**La diputada Carmen Victoria Campa Almaral:** Con el permiso de la Presidencia. Compañeras y compañeros legisladores, en esta ocasión me dirijo a ustedes para presentar la iniciativa con proyecto de decreto en el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con la finalidad de corregir contradicciones jurídicas que presentan ambas leyes para hacerlas acordes con el texto constitucional.

Para Nueva Alianza la transparencia y la rendición de cuentas constituyen un eje transversal de nuestra agenda legislativa. Estamos convencidos de que el buen gobierno es sinónimo de una administración honesta, transparente y respetuosa del Estado de derecho.

Esta convicción nos ha llevado a estudiar y a analizar las leyes dedicadas a la transparencia y acceso a la información pública, para contribuir a que estas nos conduzcan a un verdadero y eficaz combate a la opacidad, y con ello de la corrupción.

Todos conocemos los lamentables casos de gobernadores que convirtieron su gestión en ejemplos de corrupción y desvío de recursos públicos para su enriquecimiento personal, personajes como estos aprovechan cualquier resquicio de la redacción de la ley para actuar en arrogante impunidad y evadir la acción de la justicia.

México no puede tolerar este tipo de conductas, no sólo son deshonestas, sino que constituyen una traición a la sociedad que ha puesto en sus manos el ejercicio de los recursos de todos los mexicanos.

Precisamente por esta razón, se estableció en el artículo 60. de la Constitución, que el derecho a la información será garantizado por el Estado, que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como buscar y recibir y difundir la información e ideas de toda índole de cualquier medio de expresión.

Del mismo modo, el texto constitucional señala en la fracción I, del apartado A, del mismo artículo, que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de impunidad en el ámbito federal, estatal o municipal es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, subrayando que para la interpretación de este precepto deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Ahora bien, en las leyes objeto de esta iniciativa se establecen actualmente preceptos contrarios a lo que establece la Constitución. Lo anterior se hace evidente cuando revisamos el artículo 81 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que señala que los organismos garantes dentro de sus respectivas competencias determinarán los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información.

Dicha situación ocurre en el artículo 75 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública cuando establece que el Instituto determinará los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos federales o realicen actos de autoridad cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información.

Lo anterior es innegable contradicción a lo que se ha establecido como un derecho a nivel constitucional. Esta antinomia y ausencia de control constitucional no es solo una falla a nivel jurídico, las consecuencias prácticas pueden conducir a la falta de aplicación de la norma, lo que even-

tualmente ocasionará mayor impunidad por parte de quienes ejerzan indebidamente recursos públicos.

En Nueva Alianza estamos convencidos de que la transparencia es y siempre debe ser un principio fundamental de administración pública y de los sujetos obligados por nuestra Constitución.

Nuestra Carta Magna impone la obligación de transparentar la información en posesión de personas físicas y morales que reciban y ejerzan recursos públicos, pero en las leyes secundarias se le permite al órgano garante de la transparencia la discrecionalidad de terminar a su libre albedrío que las organizaciones de la sociedad civil o de las personas físicas o morales deberán cumplir con esa obligación de transparentar la información.

La redacción actual de las leyes generales de transparencia violenta no solo el espíritu de su creación, sino que es además grave y va en contra de lo establecido en nuestra Carta Magna.

Compañeras y compañeros, hemos avanzado mucho en materia del combate a la corrupción. No podemos dejar que estas contradicciones en la ley impidan el efectivo cumplimiento de las mismas. La transparencia es para Nueva Alianza una condición necesaria para el ejercicio del gobierno. Por su atención, muchas gracias. Es cuanto, diputado presidente.

«Iniciativa que reforma los artículos 80 a 82 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 75 y 76 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a cargo de la diputada Carmen Victoria Campa Almaral, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Quien suscribe, Carmen Victoria Campa Almaral, diputada del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de la Honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 80, 81 y 82 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y los artículos 75 y 76 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al tenor del siguiente:

## Planteamiento del problema

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la correlativa Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, son normas jurídicas de reciente creación, pues la primera se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de mayo de 2015, en tanto que la segunda lo fue el día 9 de mayo de 2016.

En el proceso para su publicación, ambas regulaciones tuvieron que pasar por intensos debates, así como por su discusión y análisis en diversos foros que se instauraron para que los miembros de la sociedad civil, legisladores y expertos en la materia, expusieran con toda claridad la orientación que deberían recibir los Proyectos de Decreto, para, finalmente, presentar un producto legislativo que diera cobertura a las exigencias sociales y, al mismo tiempo, propiciar el pleno ejercicio del derecho humano la información, tal y como lo mandata la Norma Constitucional en su artículo 6°.

No obstante, las normas aludidas presentan equívocos en su contenido, identificándose la necesidad de no caer en su inaplicabilidad en función de sus deficiencias, para *a posteriori*, actuar en su corrección, criterio que Nueva Alianza no comparte, en virtud de que nuestra responsabilidad como Legisladores debe estar encaminada a ofrecer a la ciudadanía piezas legislativas de calidad, orientadas al servicio y bienestar público.

Nos referimos concretamente a los artículos 80, 81 y 82 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y los correlativos 75 y 76 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El contenido de dichos artículos establecen una facultad de discrecionalidad a los órganos garantes de la transparencia para determinar, bajo el método de discriminación, cuáles de las personas, físicas o morales, deben cumplir con la obligación de transparentar el manejo de los recursos públicos que reciban y ejerzan y quienes no, condición que propicia una opacidad galopante.

Expresamos que la Norma Suprema establece un principio de excepcionalidad sobre la información pública, que consiste en que ésta sea declarada como reservada o confidencial; fuera de ello, **toda información que posean los sujetos obligados, deberá atender al principio de máxima publicidad.**

En función de ello, y derivado su análisis, es de apreciar que en las disposiciones de los artículos referidos se presenta una inconstitucionalidad, dado que la ley, tal como actualmente está concebida, concede un principio de discriminación al órgano garante al tener la facultad de **determinar los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información, directamente o a través de los sujetos obligados, además de que deberán solicitar a dichas personas, atendiendo a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional, que remitan el listado de información que consideren de interés público.**

Esta disposición coarta el principio de “**máxima publicidad**,”<sup>1</sup> por eso se plantea su reforma, en virtud de que, atendiendo este principio, toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, destacando que se establece que “**toda**” y no sólo la que consideren de interés público.

Atento a lo dicho, podemos colegir que la expresión legislativa que proponemos a esta Soberanía, encuentra su justificación y razón de ser, porque de lo que se trata es armonizar las leyes precitadas con la Constitución General de la República; lo contrario significaría fragmentar el Estado de Derecho, recordando que la Norma Suprema es el origen y dota de legitimidad a todo el sistema legal del país.

### Argumentación

El control de constitucionalidad tiene como fundamento el principio de supremacía constitucional, esto es, que la Constitución de un país es la norma de mayor jerarquía a la cual deben sujetarse las normas de rango inferior, entendiéndose por tales, a las leyes dictadas por el Congreso, los decretos y demás resoluciones dados por el Poder Ejecutivo y las sentencias y demás resoluciones de los jueces; por lo cual, las normas que presuntamente no se ajusten al texto o normas constitucionales, deben ser sometidas a un ajuste legislativo para subsanar sus deficiencias.

La propuesta legislativa que impulsa el Grupo Parlamentario Nueva Alianza atiende a que el artículo sexto de la Constitución General de la República prescribe que:

#### Artículo 6o. ...

...

**A.** Para el ejercicio del **derecho de acceso a la información**, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

**I. Toda la información en posesión** de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como **de cualquier persona física, moral** o sindicato **que reciba y ejerza recursos públicos** o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, **es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional**, en los términos que fijan las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información (énfasis añadido).

...

Al redactar el citado precepto constitucional, el Órgano Revisor de la Norma Suprema estableció categóricamente, y sin distinción alguna, cuáles son los sujetos obligados a propiciar el acceso a la información pública que posean y que requieran los solicitantes, dentro de los que se encuentran las personas morales privadas que reciban y ejerzan recursos públicos; sin embargo, el legislador ordinario incurre en contravención al disponer, tanto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como en la propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que los órganos garantes de la transparencia determinarán, en cada caso, el cumplimiento de la obligación citada respecto de cuales, personas morales privadas que reciban y ejerzan recursos públicos, deberán ajustarse a dicha obligación y quiénes no.

Lo anterior, en total y abierta contravención al derecho humano previsto por el artículo 6° de la Carta Suprema mexicana, mandato que en forma detallada establece la obligación de todo aquel ente jurídico, público o privado, a transparentar los recursos públicos que ejerce, sin señalar disposición excepcional sobre quien sí o quien no debe cumplir con esa responsabilidad. Categóricamente consigna que cualquier persona, física o moral, que reciba y ejerza recursos públicos, observará el principio de máxima publicidad.

Además, como se puede apreciar, las únicas excepciones que operan para que la información no se encuentre a disposición de la ciudadanía, es aquella que se considere de reserva o confidencial.

De no ser aprobada la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto seguiríamos encontrándonos con una severa antinomia<sup>ii</sup> de las leyes secundarias, respecto de la norma Constitucional, tal y como se desprende del cuadro comparativo siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Propuesta de modificación Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
<p><b>Artículo 6º...</b></p> <p><b>A.</b> Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:</p> <p><b>I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.</b></p>	<p><b>Artículo 81.</b> Los Organismos garantes, dentro de sus respectivas competencias, <b>determinarán los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad.</b></p> <p>Los sujetos obligados correspondientes deberán enviar a los Organismos garantes competentes un listado de las personas físicas o morales a los que, por cualquier motivo, asignaron recursos públicos o, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, ejercen actos de autoridad.</p> <p>Para resolver sobre el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior, los Organismos garantes tomarán en cuenta si realiza una función gubernamental, el nivel de financiamiento público, el nivel de regulación e involucramiento</p>	<p>Artículo 75. El Instituto <b>determinará los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos federales o realicen actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad.</b></p> <p>Los sujetos obligados, en coordinación con las áreas correspondientes, deberán enviar al Instituto un listado de las personas físicas o morales a los que, por cualquier motivo, asignaron recursos públicos federales o, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, ejercen actos de autoridad.</p> <p>Para resolver sobre el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior, el Instituto tomará en cuenta si las personas físicas o morales en cuestión realizan una función gubernamental, el nivel de financiamiento público, el nivel de</p>	<p><b>Artículo 81.</b> Los Organismos garantes, dentro de sus respectivas competencias, <b>deberán constatar</b> que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, cumplen con las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad.</p> <p>Los sujetos obligados correspondientes deberán enviar a los Organismos garantes competentes <b>el listado completo</b> de las personas físicas o morales a los que, por cualquier motivo, asignaron recursos públicos o, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, ejercen actos de autoridad.</p> <p>Para <b>verificar</b> el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior, los Organismos garantes <b>procederán en los términos establecidos por el artículo 88 de esta ley,</b></p>

	<p>gubernamental y si el gobierno participó en su creación.</p> <p><b>Artículo 82.</b> Para determinar la información que deberán hacer pública las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, los Organismos garantes competentes deberán:</p> <p>I. Solicitar a las personas físicas o morales que, atendiendo a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional, <b>remitan el listado de información que consideren de interés público;</b></p> <p>II. Revisar el listado que remitió la persona física o moral en la medida en que reciban y ejerzan recursos o realicen actos de autoridad que la normatividad aplicable le otorgue, y</p> <p>III. <b>Determinar las obligaciones de transparencia que deben cumplir y los plazos para ello.</b></p>	<p>regulación e involucramiento gubernamental y si el gobierno participó en su creación.</p> <p><b>Artículo 76.</b> Para determinar la información que deberán hacer pública las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, el Instituto deberá, directamente, o a través de la unidad administrativa del sujeto obligado que coordine su operación:</p> <p>I. Solicitar a las personas físicas o morales que, atendiendo a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional, <b>remitan el listado de información que consideren de interés público;</b></p> <p>II. Revisar el listado que remitió la persona física o moral en la medida en que reciban y ejerzan Recursos o realicen actos de autoridad que la normativa aplicable le otorgue, y</p> <p>III. <b>Determinar las obligaciones de transparencia que deben cumplir y los plazos para ello.</b></p>	<p><b>Artículo 82...</b></p> <p>I. Solicitar a las personas físicas o morales que, atendiendo a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional, <b>remitan una relación detallada de toda la información vinculada con el ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan.</b></p> <p>II. ...y</p> <p>III. <b>Determinar los plazos para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia</b></p> <p><b>Para el cumplimiento de la obligación prevista en este artículo las personas mencionadas deberán mantener actualizada y accesible la información para consulta directa.</b></p>
--	---	---	---

Hans Kelsen, en su obra denominada *Teoría Pura del Derecho*, al abordar la unidad lógica del orden jurídico, postula que “la norma fundante básica es el fundamento de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden jurídico, constituye ella la unidad dentro de la multiplicidad de esas normas”. Continúa su argumentación refiriendo que “el orden jurídico es descrito en enunciados jurídicos que no se contradicen” y, al reconocer que no puede negarse la posibilidad de que los hacedores de normas decreten ordenamientos que se encuentren en conflicto entre sí, las normas resultantes establecen un conflicto normativo, que “aparece cuando una norma determina una conducta como debida, y otra norma obliga a una conducta incompatible con la primera”. Relevante para los efectos de

esta Iniciativa, es la conclusión que hace el autor de esta situación, al expresarse de la manera siguiente: “**Entre una norma de nivel superior y una norma de nivel inferior - es decir, entre una norma que determina la producción de otra, y esta otra- no puede suscitarse ningún conflicto, dado que la norma de nivel inferior tiene en la norma de nivel superior su fundamento de validez**”.<sup>iii</sup>

Para Norberto Bobbio, dentro de su obra *Teoría General del Derecho*,<sup>iv</sup> la antinomia es definida como aquella situación en la que se encuentran dos normas cuando una de ellas obliga y la otra prohíbe, o cuando una obliga y la otra permite, o cuando una prohíbe y la otra permite un mismo comportamiento.

En el caso que nos concurre, la Norma Suprema “obliga” y la ley que emana de aquella, es decir, la Ley General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es “permissiva”; la primera impone la obligación a las personas físicas y morales que reciban y ejerzan recursos públicos a transparentar la información que posean, y la segunda le permite al órgano garante de la transparencia para que determine, a su libre albedrío, quienes de las organizaciones de la sociedad civil o de las personas físicas o morales privadas deban cumplir con la obligación de transparentar la información que posean en cuanto a los recursos públicos que reciben y ejercen, y quienes no; por lo tanto, atendiendo al principio de jerarquía de normas ya expuesto, tanto a nivel jurisprudencial como dogmático, la Carta Magna debe prevalecer como norma superior y, en ese sentido, la norma subordinada debe ser nula e inaplicable. En consecuencia, debe ser proscrita del orden jurídico mediante el decreto que se plantea.

En mérito de lo antes argumentado, Nueva Alianza, comprometido con las causas nobles que propician el bienestar social, promueve el presente proyecto de ley, porque consideramos la importancia de transparentar el ejercicio y manejo de los recursos públicos; sobre todo, en el caso de las personas físicas y morales que reciben estos apoyos de las distintas dependencias gubernamentales.

Los Legisladores representados en esta Cámara de Diputados no podemos dejar en manos de los Órganos Garantes esa discrecionalidad, ya que con ello quedaría nugatorio el derecho de las personas a la información; es decir, no actuar significa negar el derecho de conocer cuál es del destino, manejo y resultados que las personas físicas o morales obtienen en el manejo de los recursos públicos que reciben y ejercen, y no como actualmente está establecido, en el sentido de qué tipo y cuándo éstos deban reportar dicha información al órgano garante, además de aquella información que consideren de interés público, porque en sí misma tiene esa naturaleza, atendiendo a su origen.

### Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de Diputado Federal integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de

Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforman los artículos 80, 81 y 82 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y los artículos 75 y 76 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**Artículo Primero.** Se reforman los artículos 80, 81 y 82 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, quedar como sigue:

#### Artículo 80. ...

**I.** Solicitar a los sujetos obligados que, atendiendo a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional, remitan el listado **complementario de la información actualizada que posean;**

#### II. y III. ...

**Artículo 81.** Los Organismos garantes, dentro de sus respectivas competencias, **deberán constatar** que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, cumplen con las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad.

Los sujetos obligados correspondientes deberán enviar a los Organismos garantes competentes **el listado completo e integral** de las personas físicas o morales a los que, por cualquier motivo, asignaron recursos públicos o, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, ejercen actos de autoridad.

Para **verificar** el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior, los Organismos garantes **procederán en los términos establecidos por el artículo 88 de esta ley.**

#### Artículo 82...

**I.** Solicitar a las personas físicas o morales que, atendiendo a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional, **remitan en una relación detallada toda la información vinculada con el ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan.**

II. ...

III. **Determinar los plazos para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.**

**Para el cumplimiento de la obligación prevista en este artículo, las personas mencionadas deberán mantener actualizada y accesible la información para consulta directa.**

**Artículo Segundo.** Se reforman los artículos 75 y 76 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para quedar en los términos siguientes:

**Artículo 75.** El Instituto **constatará todos** los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos federales o realicen actos de autoridad, **cumplan** con las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad.

Los sujetos obligados, en coordinación con las áreas correspondientes, deberán enviar al Instituto **el listado completo e integral** de las personas físicas o morales a los que, por cualquier motivo, asignaron recursos públicos federales o, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, ejercen actos de autoridad.

Para **verificar** sobre el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior, el Instituto **procederá en los términos establecidos en el artículo 80 de esta ley.**

**Artículo 76.** ...

I. Solicitar a las personas físicas o morales que, atendiendo a los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional, **remitan una relación detallada que contenga toda la información vinculada con el ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan;**

II. ...

III. **Determinar los plazos para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.**

**Para el cumplimiento de la obligación prevista en este artículo, las personas mencionadas deberán mantener actualizada y accesible la información para consulta directa.**

## Artículo Transitorio

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

**Notas:**

I Artículo 8, fracción VI de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Máxima Publicidad: Toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

II En el ámbito del derecho se entiende por antinomia jurídica o legal la incongruencia o contradicción real o aparente de las leyes con el sistema jurídico, o consigo mismas, o respecto de otras leyes, o de partes de ellas. Todo ordenamiento jurídico procura tener coherencia interna, es decir que una norma o dos normas aplicables al mismo caso no den soluciones contradictorias. Cuando ello sucede, se aplica en el caso concreto la norma anterior, o la de rango superior o la prevalencia de la especial sobre la general, si tales presupuestos no se dan, ocurre un conflicto entre las leyes. Se recomienda revisar la ponencia presentada en el Congreso Nacional de Derecho y Docencia, el 2 de marzo de 2001, en la Universidad Veracruzana intitulada: "El Lenguaje Jurídico y sus Antinomias" de José Manuel Lastra Lastra, Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), publicada en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/45/50-15>.

III Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios Doctrinales 20. Traducción de la segunda edición en alemán, por Roberto J. Vernengo. México 1982. p.p. 214 - 217. Disponible en: [http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/326696/mod\\_resource/content/2/Teor%C3%ADa%20pura%20del%20Derecho%202%C2%AA%20ed](http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/326696/mod_resource/content/2/Teor%C3%ADa%20pura%20del%20Derecho%202%C2%AA%20ed).

IV Norberto Bobbio, *Teoría general del derecho*, Edit. Temis, segunda edición, Bogotá 1997. p. 188.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de noviembre de 2016.— Diputada **Carmen Victoria Campa Almaral** (rúbrica).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: Gracias, diputada Campa. Túrnese a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para su dictamen.**

## LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Tiene la palabra hasta por cinco minutos la diputada Cynthia Gissel García Soberanes, del Grupo Parlamentario del PES, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 93 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

**La diputada Cynthia Gissel García Soberanes:** Buenos días, compañeros diputados. Quiero aprovechar también un segundo de mi tiempo de esta iniciativa para felicitar a la Mesa Directiva, por siempre defender el espacio de todos los diputados y las diputadas, y brindarnos siempre, siempre el respeto que merecemos.

Con su venia, señor presidente. Buenos días, honorable asamblea. Me permito presentar a ustedes iniciativa de reforma al artículo 93 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, adicionando las fracciones 30 y 21.

Es evidente que el desarrollo de la ciencia y tecnología después de la independencia de nuestro país ha sido sumamente lento, difícil y se ha dado primordialmente en las instituciones y universidades públicas. Contamos actualmente con un déficit de personal especializado en todas las ramas del conocimiento.

Para competir a nivel mundial la clave radica en impulsar la educación y preparación de alto nivel de todos los mexicanos, sobre todo debemos iniciar a los que actualmente se encuentran investigando, creando, por otra parte, en los deportes, la actividad física, deportiva que se imparte como materia en las escuelas de educación básica en nuestro país. Sin embargo, más como recreación que con la finalidad de alcanzar un alto rendimiento de salud.

El pueblo de México se ha destacado por ser siempre humanista, contar con valor, velar por la familia, estar a favor de una sociedad unida y vivir en armonía, por ser solidarios. Por ello, el Partido Encuentro Social nos preocupamos por nuestros hijos y nuestros padres que día a día forjan esta nación.

Hay fuga de cerebros y no circulación de talentos científicos hacia el extranjero, ya que el conocimiento y la investigación de esos mexicanos destacados no se han aplicado en México. Hay fuga de grandes talentos deportivos, porque estos se están yendo a entrenar y perfeccionar su técnica para representar a otros países y no al nuestro.

Propongo que les permitamos desarrollarse mucho mejor en el campo de la ciencia y la tecnología y en el deportivo, con acciones concretas exceptuándolos de pagar el impuesto sobre la renta ISR, cuando sean recompensados por sus logros científicos o deportivos excepcionales, cuando se destaquen por sobre todo sus pares en razón de sus investigaciones, publicaciones, descubrimientos, creaciones, inventos y lugares alcanzados.

Existen en el campo de la ciencia y tecnología, al igual que en el campo deportivo, una serie de galardones y estímulos económicos que son entregados a las personas físicas, tanto en efectivo como en especie, que los recompensa por sus logros, por sus triunfos y que se otorga en los gobiernos municipales, estatales y federales, tanto en nuestro México como en otras naciones.

Al igual que por fundaciones y asociaciones tales como el que dispuso la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, Conade, para quienes obtuvieran una medalla en los recientes juegos olímpicos o el otorgado por la Fundación Nobel.

El dinero recibido por dichos conceptos no se considera ni un salario ni una prestación de servicio o pago por honorarios, tampoco un premio, pero finalmente se trata de un ingreso, tal y como lo refiere el artículo uno de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y se encuentra obligado a tributar el impuesto por tal distinción, como lo ordena el diverso 90 de que norma la cita.

Esta acción de excepción, les permitirá un modo más digno de vida que reanudará un beneficio para toda la sociedad mexicana, ya que existirá en cada mexicano deportista y en cada mexicano dedicado a la ciencia y tecnología, un motivo más por intentar alcanzar el triunfo.

Obviamente, en el campo de la actividad física a quienes benefician tal medida es a los deportistas, profesionales o amateurs, o a quienes practican disciplinas olímpicas y paralímpicas, la actitud tecnológica y la capacidad deportiva es innata a los mexicanos, debemos apostar a su favor para obtener mayores resultados y mejores beneficios.

Por lo tanto, compañeros diputados, es momento de impulsar el cambio de rumbo y no podemos permitir que se siga rezagando el deporte y mucho menos la ciencia y la tecnología en nuestro país. Es cuanto, señor presidente. Gracias.

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 93 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a cargo de la diputada Cynthia Gissel García Soberanes, del Grupo Parlamentario del PES

La que suscribe, Cynthia Gissel García Soberanes, diputada federal a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 6 fracción I y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; somete a consideración del Pleno de esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 93 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y le adiciona las fracciones XXX y XXXI, con base en la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

Durante la época prehispánica, en lo que ahora es nuestro país, se dieron grandes avances en materia tecnológica. Por ejemplo, las mazorcas de maíz que hoy alcanzan en promedio 15 centímetros, originalmente no excedían de centímetro y medio; sin embargo, aplicando biotecnología, nuestros ancestros lograron modificar esa planta silvestre.

Los primeros pobladores, sin grandes instrumentos mecánicos, pero con mucho ingenio, drenaron pantanos, roturaron campos y construyeron canales, provocando mejores condiciones de vida en sus comunidades.

Los aztecas, además de grandes guerreros, son los creadores de las chinampas, esos perspicaces huertos permanentes sobre islotes flotantes, cuyo desarrollo requirió de un conocimiento científico notable.

Igualmente, en materia textil, el grado de adelanto tecnológico era muy superior, y a la llegada de los españoles, los aztecas contaban con 13 diferentes tipos de tejidos y 53 clases de capas o esclavinas (capas cortas). Y tal como hoy en día se fabrican chalecos antibalas, ellos elaboraban pechos acolchados de algodón, que utilizaban como chalecos anti flechas al momento de la batalla.

En la medicina, los mayas trataban las enfermedades mentales a través de psicólogos y contaban con remedios naturales para las enfermedades de transmisión sexual.

El desarrollo urbano de Tenochtitlan, aun es motivo de orgullo y ejemplo recurrente en las universidades de todo el

mundo donde se imparte cátedra de ingeniería y arquitectura; fue fundada sobre un islote del Lago de Texcoco y cuenta con obras de drenaje impresionantes, amplias calzadas y un extenso acueducto de más de cinco kilómetros construido en piedra, que proveía de agua desde el valle de Chapultepec.

Los toltecas, olmecas, mayas y aztecas, tenían un conocimiento profundo en materia astronómica y conocían perfectamente el movimiento de la luna, el sol y del planeta venus, lo que utilizaban para calendarizar su época agrícola y predecir eclipses.

La Piedra del Sol, labrada en el siglo XV, es un calendario azteca que contiene tres cómputos: el año de 365 días (conocimiento al que llegaron un siglo antes que los europeos), el ciclo sagrado de 260 días y el año venusiano, de 584 días.

Por último, en cuanto al conocimiento matemático, los mayas ya tenían el concepto del “cero”, mismo que era desconocido para los europeos.

Durante el virreinato de la Nueva España, la llamada ciencia y tecnología modernas, tiene su desarrollo en la Real y Pontificia Universidad de México, establecida en 1551, impartándose cátedra en física, matemáticas, medicina y leyes.

Se logra un gran avance durante la Ilustración Mexicana, sobre todo en minería, astronomía e ingeniería.

Durante la guerra de Independencia, hay un gran estancamiento y la ciencia y tecnología son abandonadas a su suerte, llegando a cerrar sus puertas la Real y Pontificia Universidad de México en 1833.

Es hasta fines del siglo XIX, cuando comienza en los Estados Unidos Mexicanos, el proceso de industrialización.

En el siglo XX se logran avances significativos en ciencia y tecnología, en 1910 se funda la Universidad Autónoma de México y en 1936, es creado el Instituto Politécnico Nacional.

En 1940, nace el Colegio de México, que cuenta actualmente con una de las bibliotecas especializadas en ciencias sociales y literatura más importantes del mundo, con una extensa colección de más de 665 000 volúmenes.

Se crea la Academia Mexicana de Ciencias, El Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, La Academia de la Investigación Científica, El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y el Colegio de la Frontera Norte; entre otros.

Actualmente, las evaluaciones internacionales de calidad en materia de ciencia y tecnología, ubican a nuestro país en el lugar 30 a nivel mundial; según la base de datos Scopus y el portal español SCImago.

Hasta nuestros días, solo un mexicano ha sido distinguido con el Premio Nobel en ciencia, Mario José Molina Henríquez, Premio Nobel de Química, en 1995.

El desarrollo de la ciencia y tecnología, después de la Independencia, ha sido sumamente difícil y se ha dado primordialmente en las instituciones y universidades públicas.

Contamos actualmente con un déficit de personal especializado en todas las ramas del conocimiento.

Es ínfimo el presupuesto asignado a las instituciones de educación e investigación superior, que alcanza apenas 0.4 por ciento del producto interno bruto.

Para competir a nivel mundial, la clave radica en impulsar la educación y preparación de alto nivel de todos los mexicanos, sobre todo, en incitar a los que actualmente se encuentran investigando, creando.

Por otra parte, en los deportes, el Juego de Pelota es característico de nuestro país y era de gran envergadura en la época prehispánica, ya que incluso servía para dirimir controversias. Tiene cierta similitud con el baloncesto actual, pues se jugaba con dos equipos, se utilizaba una pelota de hule la cual era golpeada con cadera y muslos, para ser introducida en un aro colocado en posición vertical sobre los muros que delimitaban el campo de juego.

La pelota purépecha o “pazarutacua”, se juega hasta nuestros días, bastante similar al hockey sobre pasto, con la característica que la pelota se encontraba encendida y había que evitar quemarse.

La lucha tarahumara, el lanzamiento de flechas con arcos, balas con cerbatanas, carreras de velocidad a pie y en canoas, eran algunas de las disciplinas deportivas más habituales hasta antes de la llegada de los españoles a Mesoamérica.

La charrería es el deporte nacional por excelencia, derivado de las faenas de los caporales en las haciendas ganaderas; que data de la época colonial y surge como deporte después de la reforma agraria en el siglo XX, ante la emigración de los antiguos terratenientes a las ciudades, principalmente a Guadalajara y México.

El deporte que tiene mayor difusión y práctica en toda la república, es el fútbol. Le siguen el baloncesto y béisbol. El boxeo y la lucha libre cuentan también con un gran grupo de seguidores.

La actividad física y deportiva se imparte como materia en las escuelas de educación básica en nuestro país, sin embargo, mas como recreación que con la finalidad de alcanzar un alto rendimiento o de salud.

La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, es la encargada de organizar, promover y fomentar la cultura deportiva en todo México y quien conduce las políticas nacionales en esa materia.

Por otra parte, tenemos al Comité Olímpico Mexicano, que es la institución que atiende en el país todo lo relacionado con la aplicación de los principios que conforman la carta olímpica, conjunto de normas y reglamentación del Comité Olímpico Internacional que rigen al movimiento olímpico en el mundo.

Y de igual forma, con una gran influencia, la Federación Mexicana de Fútbol.

En toda la historia de los Juegos Olímpicos, nuestra nación ha obtenido 61 medallas; 13 de oro, 21 de plata y 27 de bronce.

Para poner un ejemplo de la falta que hace el promover e impartir adecuadamente el deporte en toda la república, baste simplemente un ejemplo, en las olimpiadas celebradas en nuestro país en 1968, Estados Unidos de América, obtuvieron 107 medallas; 46 medallas más, que las obtenidas por nosotros en toda nuestra historia.

La percepción de la sociedad mexicana respecto del deporte es, según encuesta elaborada por la Universidad del Valle de México denominada “Gestión Deportiva en México”: que dentro de las diversas federaciones deportivas imperan actos de corrupción y, que no existe apoyo para los talentos deportivos.

Como se puede apreciar de este breve anecdotario histórico, los mexicanos siempre hemos sido personas dedicadas al estudio de las ciencias y con una gran fortaleza física que nos beneficia para la práctica de los deportes.

Los mexicanos somos herederos de una gran tradición científica, sobre todo en ingeniería, astronomía, física y matemáticas.

El pueblo de México, se ha destacado por ser siempre humanista, contar con valores, velar por la familia, estar a favor de una sociedad unida y vivir en armonía, por ser solidarios; por ello, nos preocupan nuestros hijos y nuestros padres que día a día forjan esta nación.

La aptitud tecnológica y la capacidad deportiva son innatas a los mexicanos. Debemos apostar a su favor para obtener mayores resultados y mejores beneficios.

Por lo tanto, Compañeros Diputados, es momento de impulsar el cambio de rumbo; no podemos permitir que se siga rezagando el deporte y mucho menos la ciencia y tecnología de nuestro país.

Hay fuga de cerebros y no circulación de talentos científicos hacia el extranjero, ya que el conocimiento y la investigación de esos mexicanos destacados, no se está aplicando en México. Hay fuga de grandes talentos deportivos, porque estos se están yendo a entrenar y perfeccionar su técnica para representar a otros países, y no al nuestro.

Por eso, propongo se les incentive con la finalidad de lograr que continúen con su gran labor y tarea en beneficio de nuestra patria y para orgullo de todos los nuestros.

Propongo que les permitamos desarrollarse mucho mejor en el campo de la ciencia y tecnología y en el deportivo, con acciones concretas; exceptuándolos de pagar el impuesto sobre la renta (ISR), cuando sean recompensados por sus logros científicos o deportivos excepcionales, cuando se destaquen por sobre sus pares en razón de sus investigaciones, publicaciones, descubrimientos, creaciones, inventos, lugar alcanzado, etcétera.

Existen en el campo de la ciencia y tecnología, al igual que en el campo deportivo, una serie de galardones y estímulos económicos, que son entregados a las personas físicas, tanto en efectivo como en especie, que los recompensa por sus logros, por sus triunfos, que otorgan los gobiernos munici-

pales, estatales y federales, tanto de nuestro México como de otras naciones, al igual que por fundaciones y asociaciones; tales como, el que dispuso la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (Conade), para quienes obtuvieran una medalla en los recientes Juegos Olímpicos, o el otorgado por la Fundación Nobel.

El dinero recibido por dichos conceptos, no se considera un salario ni una prestación de servicios o pago de honorarios, tampoco un premio, pero finalmente se trata de un ingreso, tal y como lo refiere el artículo 1 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a la letra reza:

**Artículo 1.** Las personas físicas y las morales están obligadas al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos:

I. Las residentes en México, respecto de todos sus ingresos, cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.

II. Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente.

III. Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste.

De lo anterior se colige, que se encuentran obligados a tributar el impuesto por tal distinción; es decir, por obtener un ingreso a su esfuerzo y dedicación y poner en alto el nombre de la República Mexicana, ya que es una entrada por adquisición de un bien o donativo, tal como lo ordena el diverso 90 de la normatividad en cita:

**Artículo 90.** Están obligadas al pago del impuesto establecido en este Título, las personas físicas residentes en México que obtengan ingresos en efectivo, en bienes, devengado cuando en los términos de este Título señale, en crédito, en servicios en los casos que señale esta Ley, o de cualquier otro tipo. También están obligadas al pago del impuesto, las personas físicas residentes en el extranjero que realicen actividades empresariales o presten servicios personales independientes, en el país, a través de un establecimiento permanente, por los ingresos atribuibles a éste.

Las personas físicas residentes en México están obligadas a informar, en la declaración del ejercicio, sobre los préstamos, los donativos y los premios, obtenidos en el mismo, siempre que éstos, en lo individual o en su conjunto, excedan de 600 mil pesos.

Las personas físicas residentes en México deberán informar a las autoridades fiscales, a través de los medios y formatos que para tal efecto señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, respecto de las cantidades recibidas por los conceptos señalados en el párrafo anterior al momento de presentar la declaración anual del ejercicio fiscal en el que se obtengan.

No se consideran ingresos obtenidos por los contribuyentes, los rendimientos de bienes entregados en fideicomiso, en tanto dichos rendimientos únicamente se destinen a fines científicos, políticos o religiosos o a los establecimientos de enseñanza y a las instituciones de asistencia o de beneficencia, señalados en la fracción III del artículo 151 de esta Ley, o a financiar la educación hasta nivel licenciatura de sus descendientes en línea recta, siempre que los estudios cuenten con reconocimiento de validez oficial.

Cuando las personas tengan deudas o créditos, en moneda extranjera, y obtengan ganancia cambiaria derivada de la fluctuación de dicha moneda, considerarán como ingreso la ganancia determinada conforme a lo previsto en el artículo 143 de esta ley.

Se consideran ingresos obtenidos por las personas físicas, los que les correspondan conforme al Título III de esta Ley, así como las cantidades que perciban para efectuar gastos por cuenta de terceros, salvo que dichos gastos sean respaldados con comprobantes fiscales a nombre de aquél por cuenta de quien se efectúa el gasto.

Tratándose de ingresos provenientes de fuente de riqueza ubicada en el extranjero, los contribuyentes no los considerarán para los efectos de los pagos provisionales de este impuesto, salvo lo previsto en el artículo 96 de esta ley.

Las personas físicas residentes en el país que cambien su residencia durante un año de calendario a otro país, considerarán los pagos provisionales efectuados como pago definitivo del impuesto y no podrán presentar declaración anual.

Los contribuyentes de este Título que celebren operaciones con partes relacionadas, están obligados, para los efectos

de esta Ley, a determinar sus ingresos acumulables y sus deducciones autorizadas, considerando, para esas operaciones, los precios y montos de contraprestaciones que hubieran utilizado con o entre partes independientes en operaciones comparables. En el caso contrario, las autoridades fiscales podrán determinar los ingresos acumulables y las deducciones autorizadas de los contribuyentes, mediante la determinación del precio o monto de la contraprestación en operaciones celebradas entre partes relacionadas, considerando, para esas operaciones, los precios y montos de contraprestaciones que hubieran utilizado partes independientes en operaciones comparables, mediante la aplicación de los métodos previstos en el artículo 180 de esta Ley, ya sea que éstas sean con personas morales, residentes en el país o en el extranjero, personas físicas y establecimientos permanentes en el país de residentes en el extranjero, así como en el caso de las actividades realizadas a través de fideicomisos.

Se considera que dos o más personas son partes relacionadas, cuando una participa de manera directa o indirecta en la administración, control o capital de la otra, o cuando una persona o grupo de personas participe, directa o indirectamente, en la administración, control o en el capital de dichas personas, o cuando exista vinculación entre ellas de acuerdo con la legislación aduanera.

Tal acción de excepción, les permitirá un modo más digno de vida, que redundará en un beneficio para toda la sociedad mexicana, ya que existirá en cada mexicano deportista y en cada mexicano dedicado a la ciencia y tecnología, un motivo más para intentar alcanzar el triunfo.

En consecuencia, se propone agregar al numeral 93 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, dos fracciones, la XXX y la XXXI, que excluyan el pago del impuesto referido, por la adquisición de un bien en dinero o en especie y o de un donativo, cuando este sea recibido con motivo de recompensa o estímulo, por logros alcanzados en el campo de la ciencia y tecnología, por haber contribuido con algún descubrimiento, invento, investigación, publicación o creación; y/o en el deportivo representando a los Estados Unidos Mexicanos o a las entidades federativas de esta gran nación, en cualesquier competencia nacional o internacional, por haber obtenido un lugar de privilegio y excelencia.

Obviamente, a quienes más beneficia tal medida es a los deportistas no profesionales o “amateurs”, o a quienes practican disciplinas olímpicas y paralímpicas.

Igualmente, este estímulo no implica una disminución significativa en los ingresos de la federación por concepto de impuestos, ya que desgraciadamente son mínimos los triunfos alcanzados tanto en ciencia y tecnología como en deportes; tal y como se ha referido líneas arriba.

Por el contrario, se estimularía la inversión y dignificaría el modo de vida en quienes fueran galardonados, pues tendrían un excedente que podrían depositar en un banco o lo podrían utilizar para la construcción de su vivienda.

Por citar solo un ejemplo de quienes serían favorecidos en caso de que se apuntalara tal medida, tenemos a nuestros cinco medallistas olímpicos, quienes después del gran arrojado mostrado y de haber unido a la nación en torno a ellos; en lugar de ser condecorados por el Estado, son vituperados y perseguidos por el Sistema Tributario.

Si bien es cierto, el artículo 93 en su fracción XXIV ya exceptúa los premios, también es cierto que ello no es suficiente, puesto que por premio se entiende, conforme al numeral 137 de la propia normatividad en cita, todo ingreso obtenido de la celebración de loterías, rifas, sorteos, juegos con apuesta y concursos de toda clase, autorizados legalmente.

En ese sentido, al referirse a **concursos**, limita grandemente la excepción, ya que generalmente un concurso es motivo de una **competencia**. Es decir, donde se busca o se aspira a un premio entre diversos candidatos.

Generalmente existe una convocatoria, a la que acude el que se cree con merecimientos a obtener el premio o emolumento que ahí se otorga.

En el caso concreto de la propuesta, no se requiere que el incentivo le sea dado con motivo de un Concurso, basta con que le sea **otorgado**.

A mayor abundamiento, se contempla que dicho estímulo pueda ser entregado en dinero o en especie, porque puede darse el caso que el galardón por ejemplo lo sea, una vivienda o un automóvil, y el galardonado no tenga dinero en efectivo para cubrir el impuesto.

Por lo expuesto y fundado, se somete a la consideración del honorable pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma al artículo 93 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y le adiciona las fracciones XXX y XXXI**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 93 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y le adiciona las fracciones XXX y XXXI, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 93.** No se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los siguientes ingresos:

I. Las...

II. Por...

III. Las...

IV. Las...

V. Para...

VI. Los...

VII. Las...

VIII. Los...

IX. La...

X. La...

XI. Los...

XII. La...

XIII. Los...

XIV. Las...

XV. Por...

XVI. Las...

a) Los...

b) Los...

c) Los...

d) Los...

- |                    |  |
|--------------------|--|
| e) Los...          | XXIV. Los...   |
| f) Los...          | XXV. Las...  |
| g) Los...          | XXVI. Los...   |
| XVII. Los...       | XXVII. Los...  |
| XVIII. Los...      | XXVIII. Los...   |
| XIX. Los...        | La...  |
| a) La...           | En...  |
| La...              | XXIX. Los...   |
| El...              | La exención a que se refiere esta fracción no se aplicará en cualquiera de los siguientes casos: |
| b) Bienes...       | a) Cuando...   |
| XX. Los intereses: | b) Cuando...   |
| a) Pagados...      | c) Cuando...   |
| b) Pagados...      | No...  |
| Para...            | Lo...  |
| XXI. Las...        | Las...   |
| Tampoco...         | Las...   |
| No...              | Las...   |
| El...              | La...  |
| Tratándose...      | Lo...  |
| Lo...              |  |
| XXII. Los...       |  |
| XXIII. Los...      |  |
| a) Entre...        |  |
| b) Los...          |  |
| c) Los...          |  |
- XXX. Los bienes o donativos que se obtengan en función de un estímulo económico entregado en dinero o en especie por las entidades federativas, los Estados Unidos Mexicanos, países reconocidos por nuestra nación y cualesquier asociación civil o fundación nacional o extranjera debidamente constituida conforme a su país de origen, por logros alcanzados en el campo de la ciencia y tecnología, por haber contribuido con algún descubrimiento, invento, investigación, publicación o creación;**

**XXXI. Los bienes o donativos que se obtengan en función de un estímulo económico entregado en dinero o en especie por logros alcanzados dentro del deporte no profesional o amateur, o dentro de las disciplinas deportivas que se practiquen en los Juegos Olímpicos o Paralímpicos, representando a los Estados Unidos Mexicanos o a las entidades federativas de esta gran nación, mediante nombramiento debidamente avalado y reconocido por la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, o por alguna de las federaciones que la componen o por el Comité Olímpico Mexicano; en cualesquier competencia nacional o internacional, por haber obtenido un lugar de privilegio y excelencia.**

#### Transitorio

**Único.** El presente decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro de la Honorable Cámara de Diputados, Ciudad de México, a 27 de septiembre de 2016.—  
Diputada y diputados: **Cynthia Gissel García Soberanes**, Evelyn Parra Álvarez, Norberto Antonio Martínez Soto (rúbricas).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Gracias diputada García. Túrnese a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para su dictamen.

**El diputado Norberto Antonio Martínez Soto** (desde la curul): Presidente.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Sonido en la curul del diputado. Permitame, diputado.

**El diputado Norberto Antonio Martínez Soto** (desde la curul): Solicitar a la diputada Cynthia adherirme a su iniciativa tan importante a los deportistas, científicos y a la ciencia de este país. Si usted me lo permite, señora diputada.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Diputada García, hay una solicitud por parte del diputado Norberto.

**La diputada Cynthia Gissel García Soberanes** (desde la curul): Con gusto, presidente.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Es aceptada, está a su disposición en esta mesa de la Secretaría para lo conducente. Sonido a la curul de la diputada María de los Ángeles Rodríguez Aguirre. ¿Con qué objeto, diputada?

**La diputada María de los Ángeles Rodríguez Aguirre** (desde la curul): Gracias, presidente, solamente para compartir con mis compañeros que esta madrugada de 4 de noviembre, entró en vigor el Acuerdo de París con la firma del país número 94 y de esta forma podemos tener cubiertas el 55 por ciento de las emisiones en todo el mundo. Quería compartirlo con todos ustedes. Gracias, presidente.

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** Gracias, diputada. Quedará asentado en el Diario de los Debates.

Solicito a la Secretaría dé lectura a los asuntos de declaratoria de publicidad.

---

#### DECLARATORIA DE PUBLICIDAD DE DICTÁMENES DE LEY O DECRETO

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

**La Secretaria diputada Alejandra Noemí Reynoso Sánchez:** «Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y Registro Civil

#### Honorable Asamblea:

La Comisión de Puntos Constitucionales con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, numerales 1 y 2, fracción XL y numeral 3 y 45, numeral 6, inciso f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los diversos 80, 81, 84, 85, 89, numeral 2; 157, numeral 1, fracciones I y IV; 158, numeral 1, fracción IV; 167, numeral 4 y 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de los integrantes de esta Soberanía el presente:

## Dictamen

Para ello, esta Comisión Dictaminadora hizo uso de la siguiente:

### Metodología

La Comisión de Puntos Constitucionales, encargada del análisis y dictamen de la iniciativa en comento, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

I. En el apartado denominado **Antecedentes Legislativos**, se da cuenta del trámite del proceso legislativo de cuatro iniciativas que motivan el presente dictamen.

II. En el apartado **Contenido de las Iniciativas y Consideraciones del Dictamen**, se exponen los objetivos y se hace una descripción de los contenidos de dichas iniciativas, en la que se resume sus teleologías, motivos y alcances, así como los razonamientos y argumentos relativos a tales propuestas y, con base en esto se sustenta el sentido del presente dictamen.

III. En el capítulo relativo al **Texto Normativo y Régimen Transitorio**, se plantea el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en sentido positivo, mismo que contiene el proyecto de decreto por el que se reforman los art. 11 y 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, para que se establezca la figura del desplazamiento interno forzado como una *materia concurrente*.

### I. Antecedentes Legislativos

**Primero.** El 27 de abril de 2016 el diputado Luis Fernando Antero Valle presentó Iniciativa con Proyecto de decreto que busca reformar el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la Ampliación de la Política de Mejora Regulatoria.

La Mesa Directiva turna la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales mediante oficio D.G.P.L. 63-II-6-0840, que se recibió el 28 de abril de 2016, y quedó registrada con el número CPC-I-232-16 del índice de esta Comisión.

**Segundo.** El 28 de abril de 2016, mediante oficio SELAP/300/973/16 de la Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos de la Secretaría de Gobernación, fue-

ron presentadas a la Cámara de Diputados, cinco iniciativas de decreto firmadas por el C. Presidente de la República, de las cuáles, a cuatro se les dictó el siguiente trámite: «Túrnese a la comisión de Puntos constitucionales, para dictamen».

**Tercero.** El 28 de abril de 2016, mediante oficio DGPL 63-II-5-987, la Diputada Secretaria, Verónica Delgadillo García turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen, la iniciativa de decreto que adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **mecanismos alternativos de solución de controversias**, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-236-16** del índice de esta Comisión.

**Cuarto.** Ese mismo día, mediante el diverso oficio DGPL 63-II-4-892, la referida Diputada turnó a esta Comisión para dictamen, la iniciativa de decreto que adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **mejora regulatoria**, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-235-16** del índice de esta Comisión.

**Quinto.** En la misma fecha, a través del oficio DGPL 63-II-6-0862, la Diputada Secretaria, turnó a la misma Comisión de Puntos Constitucionales, para su dictaminación, la iniciativa de decreto que adiciona una fracción al artículo 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **justicia cívica e itinerante**, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-237-16** del índice de esta Comisión.

**Sexto.** Mediante oficio DGPL 63-II-7-895, en la misma data, la referida Diputada Secretaria turnó para el dictamen de esta Comisión, la iniciativa de decreto que reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **registros civiles**, misma que fuera registrada con el número CPC-I-238-16 del índice de esta Comisión.

### II. Contenido de las Iniciativas y Consideraciones del Dictamen

#### A. Dictaminación Conjunta

Según puede apreciarse del apartado de antecedentes legislativos, el Ejecutivo Federal presentó cuatro iniciativas que fueron turnadas a esta Dictaminadora en un solo acto, me-

diante el oficio SELAP/300/973/16, suscrita por la Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos de la Secretaría de Gobernación y, el Diputado Luis Fernando Antero Valle presentó Iniciativa para la Ampliación de la Política de Mejora Regulatoria.

Si bien es cierto que se trata de iniciativas diversas, con objetivos diferentes y en materias distintas, no menos cierto es que se trata de una misma expresión de una nueva forma de entender el federalismo, a través de la reserva de competencias a favor del Congreso General para legislar de manera única en determinadas materias mediante la figura de las Leyes Generales, estableciendo un sistema de distribución de competencias y coordinación entre autoridades.

De tal suerte que, las mismas razones que esta Comisión planteo para sostener o no sostener la pertinencia de la regulación de las figuras jurídicas planteadas mediante un sistema de concurrencia de competencias deberán ser aplicables a cada una de las iniciativas, por ello la necesidad de dictaminarse en un mismo documento parlamentario.

## **B. Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC)**

Respecto a esta iniciativa, la parte medular establece lo siguiente:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente Iniciativa tiene por objeto otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir una Ley General que permita establecer los principios y bases que deben regir en todo el país en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

#### **I. ANTECEDENTES**

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 tiene como estrategia hacer de México una sociedad de derechos, en donde los mexicanos tengan acceso efectivo a todas las prerrogativas que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de su eje denominado México en Paz, se propuso la consolidación de un Estado democrático a través de instituciones sólidas e incluyentes que aseguren el pleno respeto y garantía de los derechos humanos, pues cuando éstas no existen o son insuficientes, se limita la capacidad de la ciudadanía para demandar sus derechos

y se debilita la legitimidad del Estado. Por ello, uno de los objetivos prioritarios del Gobierno de la República ha sido lograr una política de Estado que asegure que todas las autoridades asuman el pleno respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.

En el mensaje a la Nación “Por un México en Paz con Justicia y Desarrollo” del 27 de noviembre de 2014, expresé que la justicia no se agota en el ámbito penal, sino que hay una justicia olvidada que es la justicia cotidiana, la cual suele ser lenta, compleja y costosa, lo que provoca que la mayoría de los mexicanos no pueda acceder a ella con facilidad.

Consciente de que no se han presentado soluciones de fondo a estos problemas, encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) organizar foros de consulta conformados por juristas, académicos y representantes de la sociedad civil, para la elaboración de un conjunto de propuestas y recomendaciones en la materia. Dichos foros tuvieron lugar durante el periodo comprendido del 15 de enero al 26 de febrero de 2015.

El 27 de abril de 2015, el CIDE presentó el Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, el cual confirmó el reto que tiene el Estado de garantizar a todas las personas mecanismos sencillos para solicitar y obtener de las autoridades competentes una solución expedita y adecuada a sus problemas del día a día.

Asimismo, derivado de los resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, el CIDE recomendó convocar a una instancia plural de diálogo, con representantes de todos los sectores. Por ello, el CIDE, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Gobierno de la República convocaron de manera conjunta a representantes de la sociedad civil, académicos, abogados, representantes de organismos constitucionales autónomos y diversas autoridades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con la finalidad de construir soluciones concretas a los problemas de acceso a la justicia cotidiana.

La convocatoria se materializó en los Diálogos por la Justicia Cotidiana, en los que, entre otros temas, se identificó la conveniencia de crear centros de asistencia temprana a fin de orientar a las personas sobre los mecanismos disponibles para resolver sus conflictos, así como fomentar el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias, los cuales deberían ser de fácil acce-

so para permitir a las personas encontrar soluciones a sus conflictos sin la necesidad de acudir a instancias jurisdiccionales.

En este sentido, se concluyó que era necesario fortalecer y fomentar la justicia alternativa en México, entendida como el conjunto de principios, procesos, disposiciones y medidas que se encaminan a resolver conflictos entre intereses distintos por medio del arreglo extrajudicial.

A través de estos mecanismos alternativos a los procedimientos jurisdiccionales, se busca cambiar el paradigma de la justicia dictada por órganos judiciales y propiciar una participación más activa de la ciudadanía en las formas de relacionarse entre sí, en las que se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo.

Los sistemas jurídicos actuales tienden a crear esquemas institucionales más flexibles y horizontales que incluyen, por supuesto el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias, pero también instituciones que fomentan la participación proactiva de las personas respecto de dichos mecanismos.

Por ello, en la medida en que se amplíe el acceso a estos mecanismos alternativos y se adopte esta vía para la solución de controversias, se contribuirá a la consolidación de una convivencia pacífica.

Finalmente, como consecuencia natural con esta propuesta, se disminuirían las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y se facilitará la conclusión expedita de los procedimientos que requieran tramitarse por esta vía.

## **II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MÉXICO**

En México, el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias ha aumentado y éstos se están asimilando como parte del sistema nacional de justicia. Sin embargo, no existe unidad de criterios o estándares mínimos aplicables en cuanto a la formación y los requisitos de certificación de mediadores y conciliadores, o los efectos de los convenios que resultan de estos mecanismos alternativos. Esta situación dificulta que en el

país se comparta un lenguaje común respecto de dichos mecanismos de resolución de disputas.

Las entidades federativas que actualmente cuentan con leyes que regulan los mecanismos alternativos de solución de controversias son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Sin embargo, para que dichas leyes permitan el ejercicio efectivo de estos mecanismos alternativos, resulta necesario que se homologuen los principios que los rigen, los procedimientos, las etapas mínimas que los conforman, la definición de su naturaleza jurídica, los requisitos que deben cumplir las personas que fungen como mediadores, facilitadores o conciliadores, e incluso la regulación de los mecanismos para atender conflictos comunitarios.

Es importante no perder de vista que los mecanismos alternativos de solución de controversias implican la participación activa de los particulares en la gestión de su conflicto o controversia, lo que permite mayor flexibilidad en el procedimiento, facilita los acuerdos entre las partes, así como su cumplimiento.

Hoy, a diferencia de otros tiempos, los mecanismos alternativos de solución de controversias no son un recurso espontáneo e intuitivo, o una reacción ante la emergencia que representa un conflicto. Por ello, es necesario plantear principios, procedimientos y conceptos básicos y homologados en todo el país.

En este sentido, resulta necesario integrar estos aspectos en una ley general, para que la forma de acceso y alcances de la justicia alternativa sea uniforme en todo el país y las personas hagan efectiva el derecho constitucional de acceso a la justicia.

## **III. OBJETIVOS Y ALCANCES DE LA LEY GENERAL**

Las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación. Es decir, pueden incidir válidamente en todos los órdenes de gobierno que

integran el Estado mexicano, en virtud de que el Constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones.

En este orden de ideas, una ley general debe tener su origen en una cláusula constitucional que faculte al Congreso de la Unión a dictarla, de tal manera que, una vez aprobada, promulgada y publicada, deberá ser aplicada por las autoridades federales, locales y municipales.

Lo anterior, no pretende agotar la regulación de la materia concurrente, sino que busca ser la plataforma mínima desde la cual las entidades federativas puedan expedir su propia legislación.

Con una ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias entre los tres órdenes de gobierno, se logrará lo siguiente:

1. Difundir en todo el país la existencia, accesibilidad y beneficios de los mecanismos alternativos de solución de controversias y propiciar una convivencia social armónica;
2. Implementar en las instituciones públicas del país procedimientos para que los servidores públicos puedan proponer la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias como un medio de acceso a la justicia sin que se requiera el inicio de un proceso de carácter jurisdiccional, y
3. Brindar en los tres órdenes de gobierno una capacitación homogénea a los servidores públicos que trabajan en oficinas de asistencia jurídica, a los servidores públicos encargados de aplicar los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como establecer estándares mínimos para la designación dichos servidores públicos.

Así, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales tendrán su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica.

Derivado de lo anterior, es que se propone la adición de una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que permitirá al Congreso de la Unión expedir una ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos al-

ternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal, con el fin de hacer más accesible y más eficiente la impartición de justicia en el país.

De la lectura de esta iniciativa se desprende que la argumentación se sostiene sobre las siguientes premisas:

- 1) La justicia no se agota en el ámbito penal, hay una justicia olvidada, lenta, compleja y costosa que es la justicia cotidiana, que provoca que la mayoría de los mexicanos no pueda acceder a ella con facilidad;
- 2) Es necesario fortalecer y fomentar la justicia alternativa en México;
- 3) A través de los mecanismos alternativos a los procedimientos jurisdiccionales se disminuirían las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales;
- 4) Actualmente solo 23 entidades federativas<sup>1</sup> cuentan con leyes que regulan los MASC;
- 5) En México, el uso de los MASC ha aumentado, pero no existe unidad de criterios o estándares mínimos aplicables en cuanto a (i) la formación y los requisitos de certificación que deben cumplir las personas que fungen como mediadores, facilitadores o conciliadores, (ii) los efectos de los convenios que resultan de estos mecanismos alternativos, (iii) los principios que los rigen, (iv) los procedimientos, (v) las etapas mínimas que los conforman, (vi) la definición de la naturaleza jurídica de esta figura, y (vii) la regulación de los mecanismos para atender conflictos comunitarios, y
- 6) Resulta necesario integrar estos aspectos en una ley general, para que la forma de acceso y alcances de la justicia alternativa sea uniforme en todo el país y las personas hagan efectiva el derecho constitucional de acceso a la justicia, mediante el establecimiento de los principios y bases que deben regir en todo el país en esta materia.

Un aspecto central en la exposición de motivos se refiere a la necesidad de que la regulación de los MASC se haga mediante una ley que no sea federal, ni nacional, sino general, aduciendo medularmente lo siguiente:

- a) Las leyes generales distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación;

b) Pueden incidir válidamente en todos los órdenes de gobierno que integran el Estado Mexicano, en virtud de que el Constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones;

c) Una ley general debe tener su origen en una cláusula constitucional que faculte al Congreso de la Unión a dictarla, de tal manera que, una vez aprobada, promulgada y publicada, deberá ser aplicada por las autoridades federales, locales y municipales, y

d) Las leyes locales tendrán su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica.

Al respecto, esta Comisión Dictaminadora formula las siguientes consideraciones:

Se concuerda completamente con el hecho de que son muchas las expresiones de la justicia y, por consiguiente, del acceso a la misma, por lo que trasciende al ámbito penal.

Asimismo, existe coincidencia en el hecho de que todas las expresiones de la justicia —con variaciones de notas según los ámbitos territoriales y materiales de aplicación— son un poco o muy olvidadas, lentas, complejas y costosas, lo que provoca una exclusión selectiva de los mexicanos, violentando no solo sus derechos de acceso a la justicia, sino otros tan importantes como el de igualdad o el de debido proceso.

Por ello, y atendiendo a la imposibilidad —e indeseabilidad— de que el Estado resuelva por la vía jurisdiccional todas las controversias que se susciten entre sus gobernados y/o las autoridades —con todas las combinaciones posibles—, resulta imprescindible y deseable fortalecer y fomentar la justicia alternativa en México.

Todo lo anterior, además de ser cierto, resulta reflejar el statu quo de los MASC, así como una política pública ya adoptada en el Estado Mexicano no solo para la materia penal, sino para todas las materias.

Así, desde el 2008-06-18, el Órgano Revisor de la Constitución introdujo la figura de los MASC en el párrafo cuarto del art. 17 constitucional para todas las materias, no solo para la penal, pues para esta materia —la penal—, reservada para la justicia minoril, fue tres años atrás que lo hizo.

La redacción fue en los siguientes términos:

Artículo 17. — [...]

(4) Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

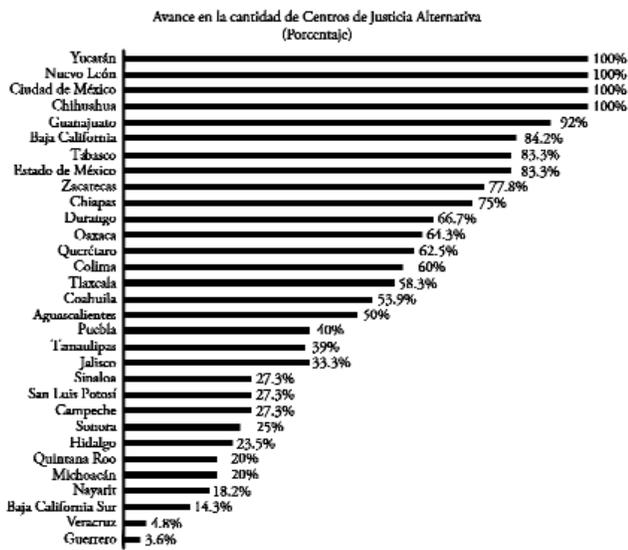
Bajo tal redacción, la Carta Magna desde 2008 dispuso la obligación de que las leyes —sin diferenciar cuáles (locales o federales, penales o no penales)— previeran los referidos MASC, y solo reguló como condición para estos que, cuando se tratara de la materia penal, además: (i) regularan su aplicación, (ii) aseguraran la reparación del daño y (iii) establecieran los casos en los que se requiriera supervisión judicial.

La iniciativa refiere la regulación actual de los MASC tan solo en 23 entidades federativas, lo que podría resultar cierto para materias que no sean la Justicia Penal para Adolescentes y la ambiental, pues en el caso del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA), absolutamente todas las leyes locales (las 32) regulan esta figura, en tanto que para la materia ambiental, la *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental* hace lo propio, resultando que tanto la totalidad de las entidades federativas, como la federación ya regulan desde 2005 a los MASC.

Así, no obstante el «poco uso de salidas alternas y formas de terminación anticipada» en México<sup>2</sup>:

...los estados podrían canalizar a los MASCP entre el 25% y 40% de los asuntos presentados ante las instituciones del sistema de justicia penal. En este sentido, las posibilidades de descongestionar al sistema de justicia son significativas, pues los delitos que podrían ser canalizados a medios alternativos, representan una proporción importante de los denunciados en cada estado.

Y con a pesar de las grandes o pocas diferencias en la implementación de estos mecanismos, la totalidad de las entidades federativas ya hace uso de los mismos<sup>3</sup>:



Fuente: Información proporcionada por SEJEC.  
 Nota: Para Morelos no se reportaron datos.

SEGUN EL CENTRO DE ESTUDIOS JURIDICOS DE LAS AMÉRICAS<sup>4</sup>(CEJA):

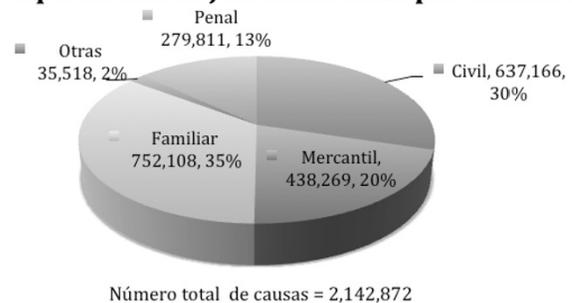
A pesar de los avances que han significado los procesos de reforma a la justicia en América Latina, el acceso de múltiples grupos de la población aún aparece limitado por diversas barreras. Entre ellas está el alto costo que el proceso judicial suele implicar para las partes, el largo tiempo que suelen demorar los procesos, la percepción de corrupción y en algunos casos la ubicación geográfica de los tribunales, usualmente ubicados en lugares céntricos o alejados de algunos grupos de la población. En consecuencia, se genera un conjunto de necesidades jurídicas insatisfechas ante las cuales la justicia tradicional, en general, se presenta como ajena y distante. Para satisfacer estas necesidades ciudadana de justicia, han surgido una serie de mecanismos e iniciativas destinadas a constituirse en opciones para que la ciudadanía pueda satisfacerlas de manera más sencilla, rápida y a menor costo. Estos problemas de acceso, se ven agravados cuando los ciudadanos/as se encuentran en condición de vulnerabilidad, ya sea ésta debida a su edad, condición sexual, género, etnia, discapacidad, pobreza, etc...

A partir de estos desafíos, los países de la región latinoamericana han venido siguiendo distintas estrategias para ampliar el acceso a la justicia, tanto a nivel de la administración de justicia tradicional, como mediante la incorporación de mecanismos informales o alternativos al proceso judicial tradicional. Entre estos encontramos procedimientos especiales para enfrentar pequeñas cau-

sas y de justicia vecinal, nuevos procedimientos de ejecución y cobranza, medios alternativos de solución de conflictos (MASC), el reconocimiento de la justicia de los pueblos originarios, la utilización de manera creciente de nuevas tecnologías para brindar servicios judiciales en línea, entre otros. Estas estrategias se deben explorar como medidas para confrontar las barreras de acceso a justicia y al mismo tiempo contribuir a un sistema de justicia más eficiente.<sup>5</sup>

Esto denota la imperiosa necesidad de ampliar la regulación de los referidos MASC a otras materias que no sea solo la penal, tal como actualmente lo dispone el art. 17 de la Carta Magna, puesto que, según los datos que aporta el Inegi<sup>6</sup>, el mayor porcentaje de litigiosidad se presenta en la materia familiar con un 35%, seguida por la civil con 30%, la mercantil con un 20% y al final la penal, con un 13%:

Impartición de justicia estatal por materia



La misma tendencia se presenta al momento de la aplicación de los MASC en las diversas materias, pues para el año 2013:

...los Centros de Justicia Alternativa de las entidades federativas recibieron un total de 137 mil 012 solicitudes, de las cuales 129 mil 370 resultaron procedentes. De estas últimas, la mayor proporción porcentual correspondió a la materia Familiar con el 35.0% del total, seguido de la Civil 31.9%, Mercantil 18.1%, Penal 8.3%, Mixta 2.1%, Justicia para Adolescentes 0.7%, Indígena 0.5% y otras, 3.5 por ciento.<sup>7</sup>

Con la adopción de estos mecanismos, como bien dice la iniciativa, se disminuirán las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales, como apoya el estudio señalado por el CIDE «La importancia de la implementación de mecanismos alternativos para la solución de controversias, por su misma naturaleza, es reducir la tasa de litigiosidad y los tiempos para llegar a una conclusión satisfactoria para las partes sin necesidad de iniciar un proceso judicial».

Sin embargo, tal y como argumenta el Ejecutivo Federal, existe discrepancia en el tratamiento que en México se le da a esta figura jurídica, así, el CEJA señala que:

Debido a su estructura federal, la legislación en mediación en México va a depender de las particularidades de cada uno de los estados. A pesar de las diferencias que pueda generar este carácter federal, la legislación de los Estados tiende a regular los MAPJ a través de leyes generales para un gran grupo de materias. Por ese motivo, hemos incluido a México en este subapartado.

Existen estados que la han incorporado en sus Constituciones (15), otros que la han desarrollado como Ley Orgánica (12) y otros a través de leyes especiales (19).

De las 26 federaciones que ha incorporado la mediación u otros mecanismos a la sede judicial: En 10 de ellas depende del Supremo Tribunal de Justicia, 6 los consideran órganos auxiliares, en 2 como órganos desconcentrados, en 6 dependen de los Consejos de la Judicatura, en 1 de los Juzgados Civiles y en 1 depende de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos

Las finalidades para las cuales fueron implementados van a depender de cada Estado, siendo las más extendidas: Acceso a la Justicia, Cultura de Paz y Eficiencia y agilidad en la impartición de justicia. La mayoría de los Estados, conciben la mediación y la conciliación para las materias de civil, mercantil, familiar y penal. Los Estados de Sonora y Durango (sic.) incluyen las materias de laboral, agrario y comunitario y Puebla incluye la materia vecinal.<sup>8</sup>

Por ello el gran acierto de incorporar en 2013<sup>9</sup> las facultades al Congreso de la Unión para crear la legislación única en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común, al tenor de la siguiente redacción:

Artículo 73. — El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI. Para expedir:

...

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Al respecto, el CIDE evaluó esta política criminal de la siguiente manera:

Aunque tardía, la aprobación y publicación de las leyes nacionales fue un suceso positivo, pues implicó el fin de la diversidad normativa e interpretativa que complejizaba la posibilidad de contar con una procuración y administración de justicia homologadas en todo el país. Así, este marco normativo único permitió facilitar los procesos de reorganización institucional, armonización legislativa, capacitación y desarrollo de sistemas informáticos, entre otros. Pero, sobre todo, la llegada de estas normas ha propiciado el desarrollo de modelos nacionales que permitirán consolidar los esfuerzos para operar un auténtico sistema penal de corte acusatorio.<sup>10</sup>

Ante tal situación, esta Comisión coincide completamente en la mención de que en nuestro país, el uso de los MASC es completamente heterogéneo en todas sus manifestaciones y que, por lo tanto, resulta imperioso homogeneizar dicha figura.

El punto nodal, se centra en el mecanismo que habrá de utilizarse para conseguir dichos fines, pues para ello, este Constituyente permanente tiene dos vías ya utilizadas: (i) la regulación a través de las leyes nacionales —como sucede ya en materia procesal penal y de MASC del orden penal—, o (ii) la normativización por medio de las leyes generales —como sucede en materia sustantiva, procesal y de ejecución penal en la figura del secuestro.

La iniciativa pretende adoptar el segundo de los mecanismos, esto es, facultar al Congreso de la Unión para regular a los MASC como materia concurrente, y no como materia reservada, lo que dará motivo a establecer una ley general y no una ley nacional.

Conviene recordar las razones expuestas por el Ejecutivo para regular a los MASC mediante una ley marco de naturaleza general:

a) Las leyes generales distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación;

b) Pueden incidir válidamente en todos los órdenes de gobierno que integran el Estado Mexicano, en virtud de que el Constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones;

c) Una ley general debe tener su origen en una cláusula constitucional que faculte al Congreso de la Unión a dictarla, de tal manera que, una vez aprobada, promulgada y publicada, deberá ser aplicada por las autoridades federales, locales y municipales, y

d) Las leyes locales tendrán su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica.

Lo anterior cobra sustento en los criterios jurisprudenciales sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al sostener las características de las materias concurrentes y de las leyes que las instrumentan, es decir, de las leyes generales:

Tesis de Jurisprudencia P./J. 142/2001 de la Novena Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1042, del Tomo XV, enero de 2002, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 187982, derivada de la inconstitucionalidad 31/2006, cuyos rubro y contenidos son los siguientes:

**FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.** Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: «Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados», también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado «facultades concurrentes», entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3º, fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4º, párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes

implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 38/2011 (9a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 288, del Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 160856, derivada de la inconstitucionalidad 31/2010, cuyos rubro y contenidos son los siguientes:

**FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.** Tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población. Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país. En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su

competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, también lo es que los Programas de Desarrollo Urbano Municipal deben ser congruentes con los de Ordenamiento Ecológico Federales y Locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 36/2011 (9a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 297, del Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 160791, derivada de la inconstitucionalidad 31/2010, cuyos rubro y contenidos son los siguientes:

**PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.** Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-G, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, la materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico se regula de manera concurrente por los tres niveles de gobierno. Así, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que cuenta con elementos materiales de referencia y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los cuales deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. Esta ley es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuyo objeto es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como proteger el medio ambiente en el territorio del país. De este modo, la materia de protección al

ambiente fue absorbida por parte de la Federación y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad indicada entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 37/2011 (9a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 298, del Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 160790, derivada de la inconstitucionalidad 31/2010, cuyos rubro y contenidos son los siguientes:

**PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.** La facultad constitucional concurrente en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que señala el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 20 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ya que las facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por los distintos niveles de gobierno, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: 1. La normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diversos niveles de gobierno; y, 2. La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

En ese orden de ideas, no se desconocen los criterios sostenidos por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que:

295...., precisamente, derivado del federalismo, se presenta una gran producción normativa que no será, ni tiene que ser constitucionalmente uniforme. El hecho de que en una entidad se regule de determinada manera una institución civil, no significa que las demás deban hacerlo en forma idéntica o similar, como tampoco que se limite o restrinja la facultad de una entidad para legislar en sentido diverso a las restantes.

298. Así, en un sistema federal encontramos diversos órdenes jurídicos encargados de la producción normativa —federal, estatal, municipal— que, por ende, derivan en un gran número de leyes que responden a sus propias circunstancias y necesidades, lo cual innegablemente lleva a que no exista uniformidad en las normas que las entidades federativas expiden para regular materias a ellos reservadas o expresamente otorgadas, como ocurre con el Distrito Federal; lo que da lugar a una multiplicidad de criterios normativos que deben ser armonizados y regulados por la legislación que los propios entes territoriales promulguen al respecto...<sup>11</sup>

Pues si bien es cierto que la diversidad normativa es una expresión del federalismo, el pacto que a través de la Constitución se hace por parte de las entidades federativas y la federación en la que aquellas ceden facultades a favor de esta para homologar criterios, también es una expresión viva de esta forma de gobierno.

De ahí que si lo que se pretende es homologar y crear formas de participación entre el ámbito local y el federal, no es mediante las leyes nacionales o las ambivalentes —que permiten a la federación legislar para todo el país en ambos fueros, una parte de él o solo para ella misma y una entidad federada, como (i) *el Código Nacional de Procedimientos Penales*, (ii) *el Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal* o (iii) *la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal*—, sino a través de leyes generales que establezcan distribuciones de competencias y un sistema de coordinación entre autoridades, como en el caso de (i) *la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos* o (ii) *la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*.

De tal suerte que, de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, no queda duda de

que busca la adopción, en su momento, de una o unas Leyes Generales de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en todas las materias, excepto la penal.

Situación esta que rompería con la sistemática constitucional por las razones siguientes:

Actualmente la Constitución regula ya facultades a favor del Congreso General para legislar de manera única (reservada) en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para toda la República en el orden federal y en el fuero común que, por su ubicación sistemática, se ha entendido —correctamente— que se refiere en exclusiva a la materia penal.

La pretensión de facultar al legislador federal para «expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal», presentaría una doble regulación diferenciada de los MASC: por un lado la penal, a través de una ley nacional y, por otro lado todas las demás materias, a través de leyes generales.

Sobre este punto, debe tomarse en consideración que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 2/2010 sostuvo que:

..., razón por la cual, en el caso, el control constitucional se inscribe no bajo un análisis de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad para determinar la pertinencia de un trato diferenciado y la violación o no a los principios de igualdad y no discriminación, caso en que la medida legislativa debe examinarse bajo un escrutinio estricto, sino sólo en un análisis de razonabilidad que permita verificar: a) Si la opción elegida por el legislador trastoca o no bienes o valores constitucionalmente protegidos, y, b) Si los hechos, sucesos, personas o colectivos guardan una identidad suficiente que justifique darles el mismo trato, o bien, que existen diferencias objetivas relevantes por las cuales deba darse un trato desigual, el cual estará no sólo permitido sino, en algunos casos, exigido constitucionalmente.

De ahí que sea necesario homologar no solo el trato que le dan las leyes locales, como lo solicita el Ejecutivo, sino el mismo trato que les da la propia Constitución General de la República, debiendo, por consiguiente, modificar el texto del art. 73, fracción XXI en su inciso c), así como la propuesta del Ejecutivo.

Por lo anterior, resulta necesario presentar un cuadro en el que se refleja tal propuesta:

TEXTO VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 73. ... I. a XXIX-W. ...</p> <p>No tiene correlativo</p>	<p>Artículo 73. ... I. a XXIX-W. ...</p> <p>XXIX X. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal, y</p>	<p>Artículo 73. ... I. a XXIX-W. ...</p> <p>XXIX A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal, y</p>
<p>Artículo 73. — El Congreso tiene facultad: [...] XXXI. Para expedir: ... c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.</p>	<p>Artículo 73. — El Congreso tiene facultad: [...] XXXI. Para expedir: ... c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.</p>	<p>Artículo 73. — El Congreso tiene facultad: [...] XXXI. Para expedir: ... c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.</p>

## C. MEJORA REGULATORIA

La iniciativa del Diputado Luis Fernando Antero Valle, propone reformar la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, bajo la siguiente argumentación:

...según la definición contenida en el Convenio de colaboración entre la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), la mejora regulatoria se define de la siguiente manera:

...una política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.

El propósito de la mejora regulatoria radica entonces en procurar los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles, mediante la formulación normativa de reglas e incentivos que estimulen la innovación, la confianza en la economía, la productividad, la eficiencia y la competitividad a favor del crecimiento, bienestar general y desarrollo humano.»

Tanto a nivel federal, como en los ámbitos estatal y municipal, varias dependencias, órganos desconcentrados y organismos descentralizados poseen facultades para

emitir regulaciones en sus respectivas materias. La multiplicidad de actores que a lo largo y ancho del país tienen atribuciones para expedir esta clase de normas, plantea la exigencia, en primer lugar, de que la mejora regulatoria llegue a todo el territorio nacional; y, en segundo lugar, de que exista una coordinación entre niveles gubernamentales para aplicar los principios de dicha política...

...existen cinco entidades que aún no cuentan con su propia legislación en la materia que nos ocupa: la Ciudad de México, Baja California Sur, Guerrero, Michoacán y Nayarit. Al revisar el ranking Estatal de Mejora Regulatoria, publicado en 2012 por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., es posible observar que estos cinco estados se encuentran en las peores posiciones, lo cual indica que su marco legislativo no se adecúa a las prácticas y a los principios impulsados por la mejora regulatoria.

La mejora regulatoria, con una correcta y óptima aplicación, es capaz de originar una gran cantidad de beneficios.

Por otro lado, la iniciativa de decreto que adiciona un párrafo último al art. 25 y una fracción al art. 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de mejora regulatoria del Ejecutivo Federal, presenta la siguiente argumentación nodal:

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece como una de las metas nacionales, para alcanzar un «México Próspero», garantizar la emisión de reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo, mediante la instrumentación de un modelo de mejora regulatoria integral que incluya políticas de revisión normativa, de simplificación y homologación nacional de trámites, así como medidas para facilitar la creación y escalamiento de empresas... cuando en el diseño de las normas no se considera la perspectiva de mejora regulatoria, es posible que con su emisión se impongan costos sustanciales que terminen por transformarse en mayores precios para los consumidores, costos regresivos para las empresas, barreras regulatorias para el acceso a los mercados y, en general, menores niveles de productividad. ...la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de los cuáles México forma parte,... ha sostenido que «una política regulatoria eficaz apoya el desarrollo económico, la

consecución de objetivos sociales más explícitos como el bienestar social y la sustentabilidad ambiental, y fortalece el Estado de Derecho.

...En consideración a lo anterior, el análisis y evaluación cuidadosos de los beneficios y costos potenciales de las leyes y demás normas generales, se convierte en nuestros días en una tarea central de los gobiernos democráticos,...

El 27 de noviembre de 2014, encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) la organización de foros de consulta con diversos sectores de la sociedad, para elaborar una serie de propuestas y recomendaciones sobre la justicia cotidiana en el país. Derivado de dichos foros se recomendó desarrollar una profunda política nacional de mejora regulatoria, así como llevar a cabo una instancia de diálogo entre los sectores público, social y privado. Esta instancia se materializó en los Diálogos por la Justicia Cotidiana.

La mesa de Política en materia de justicia de los Diálogos por la Justicia Cotidiana retomó esa recomendación y concluyó que existe una gran complejidad normativa que impacta de forma negativa el derecho de acceso a la justicia de las personas: hay un gran número de leyes a nivel nacional, lo que crea un marco jurídico complejo y poco accesible; sólo la normativa federal y estatal puede consultarse fácilmente; los ordenamientos no siempre tienen una dirección clara o armonizada con políticas públicas; se utiliza un lenguaje técnico y de difícil comprensión para la mayoría de la población, entre otros.

### Conclusiones

...la realidad muestra que aún no se cuenta con una estrategia efectiva de mejora regulatoria integral. En su lugar... se nos presenta un mosaico de leyes y ordenamientos con distintos niveles de efectividad...

...el resto de las normas generales, en particular aquéllas que provienen del Poder Legislativo, de los órganos constitucionales autónomos e incluso de otros órganos que, si bien integran la APF, no ejercen funciones típicas de autoridad o presentan una organización administrativa completamente nueva, queden al margen de los beneficios que aporta la política de mejora regulatoria.

...han recomendado a México la inclusión de mecanismos y herramientas para asegurar la calidad de las disposiciones normativas que emanan del Congreso, toda vez que si bien esto ya ocurre en la APF, las disposiciones emitidas en este ámbito constituyen sólo una parte de la normatividad que se emite en el país.

Debe considerarse también que la mejora regulatoria no sólo tiene como finalidad generar un mejor ambiente económico que propicie la competitividad nacional, sino también considerar la plena satisfacción a los principios de transparencia, la participación ciudadana, la responsabilidad pública, la rendición de cuentas, y la eficiencia de la acción gubernamental.

La situación que denuncia la iniciativa es que:

- 1) Aún no se cuenta con una estrategia efectiva de mejora regulatoria integral, y
- 2) Existe una gran complejidad normativa que impacta de forma negativa el derecho de acceso a la justicia de las personas, lo que crea un marco jurídico complejo y poco accesible con las siguientes características:
  - 2) Existe una gran complejidad normativa que impacta de forma negativa el derecho de acceso a la justicia de las personas, lo que crea un marco jurídico complejo y poco accesible con las siguientes características:
    - a) Solo la normativa federal y estatal puede consultarse fácilmente, y cinco estados ni siquiera tienen una ley en la materia;
    - b) Los ordenamientos no siempre tienen una dirección clara o armonizada con políticas públicas, induciendo, en la práctica, poca intervención estatal y municipal;
    - c) Se utiliza un lenguaje técnico y de difícil comprensión para la mayoría de la población, y
    - d) Existen distintos niveles de efectividad entre esas leyes.

Con la reforma, se pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- 1) Desarrollar una profunda política nacional de mejora regulatoria;

- 2) Generar un mejor ambiente económico que propicie la competitividad nacional;
- 3) Considerar la plena satisfacción a los principios de transparencia, la participación ciudadana, la responsabilidad pública, la rendición de cuentas, y la eficiencia de la acción gubernamental;
- 4) Garantizar la emisión de reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo, y
- 5) La instrumentación de un modelo de mejora regulatoria integral que incluya políticas de revisión normativa, de simplificación y homologación nacional de trámites, así como medidas para facilitar la creación y escalamiento de empresas.

Lo anterior, pretende llevarse a cabo mediante su diseño constitucional como materia concurrente, facultando al Legislador Federal a crear la respectiva ley general en la materia.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de la iniciativa presentada por el Diputado:

TEXTO VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA
Artículo 73. ...	Artículo 73. ...
I. a XXIX-W...	I. a XXIX-W...
No tiene Correlativo	XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria, y
XXX. ...	XXX. ...

A continuación se presenta un cuadro comparativo de la iniciativa presentada por el Ejecutivo:

TEXTO VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA
Artículo 25. ...	Artículo 25. ...
No tiene Correlativo	A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

TEXTO VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA
Artículo 73. ...	Artículo 73. ...
I. a XXIX-W. ...	I. a XXIX-W. ...
No tiene Correlativo	XXIX-X. Para expedir las normas que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de aplicación y mejora regulatoria.  Las normas a que se refiere el párrafo anterior dispondrán la obligación de los Poderes Legislativos de los Estados, de expedir leyes que rijan su corresponsabilidad en materia de mejora regulatoria;

Como se mencionó *ab initio* de este documento, la argumentación de la pertinencia de la adopción de esta política legislativa resulta la misma que para el caso de los MASC, por lo que en obvio de repeticiones se tiene aquí como reproducida y aceptada para su aplicación en tal propuesta, con la plena coincidencia de esta Comisión Dictaminadora en la necesidad de adoptar esta medida legislativa.

#### D. JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE

La propuesta de decreto que adiciona una fracción al art. 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de justicia cívica e itinerante, presenta fundamentalmente la siguiente argumentación:

...encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) llevar a cabo foros de consulta para identificar los problemas más trascendentes sobre justicia cotidiana.

Entre los problemas que se detectaron a partir de los foros, se encuentra la marginación jurídica y la dificultad que tienen las personas para acceder a la justicia.

Asimismo, los Diálogos por la Justicia Cotidiana permitieron identificar que una barrera importante de acceso a la justicia es la falta de información oportuna y de calidad sobre la forma en que un conflicto puede ser atendido. Más aun, las instancias de resolución de controversias se encuentran alejadas de gran parte de la población.

Además, se identificó que los conflictos comunitarios tampoco cuentan, en general, con mecanismos de resolución o gestión efectivos y de fácil acceso para su solución.

...la población desconfía de las instituciones y procedimientos de procuración y administración de justicia. Esta desconfianza se extiende a las autoridades y a los operadores mismos del sistema de justicia.

...en la actualidad, vivimos una crisis de valores cívicos y de respeto hacia el estado de Derecho, y existe un sentimiento de injusticia y decepción en el sistema por parte de los ciudadanos.

Por ello, las soluciones que se propusieron para atender estos problemas se centran en dos aspectos fundamentales: (i) fortalecer la justicia cívica, y (ii) crear mecanismos que detonen la justicia itinerante.

### **Justicia Cívica**

La justicia cívica debe ser el detonante para solucionar conflictos menores... que en muchas ocasiones resultan largos y costosos por una inadecuada atención y solución temprana a éstos.

[...]

Por ello, la justicia cívica juega un papel importantísimo en la prevención de conflictos, pues establece reglas mínimas de comportamiento y de convivencia armónica.

En este sentido, diversas entidades federativas ya cuentan con ordenamientos jurídicos que regulan la convivencia armónica de las personas, a través de leyes o reglamentos de cultura cívica, no obstante, esto no ha logrado permear en todo el país por diversas circunstancias, particularmente porque no existen criterios homogéneos que faciliten la convivencia diaria de las personas y sus relaciones personales. Además, en muchas ocasiones las autoridades desconocen la existencia de estas normas jurídicas.

Por ello, uno de los objetivos de la presente iniciativa es facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley general que establezca las bases y los principios que deberán observar los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, en materia de justicia cívica.

[...]

### **Justicia Itinerante**

El concepto de justicia ha estado asociado a la necesidad de contar con espacios físicos que permitan a los jueces atender y resolver los conflictos que se les presentan. Durante mucho tiempo esta idea se ha encontrado con el inconveniente de la suficiencia presupuestaria y de la lejanía en la que se encuentran muchas comunidades de los centros donde se administra y se imparte justicia.

Es tiempo de cambiar esta idea y de acercar la justicia a las personas.

[...]

la justicia itinerante implica la realización de trámites, servicios administrativos, así como la resolución efectiva y pronta de conflictos que se presentan en una determinada comunidad.

[...]

...los Tribunales Agrarios son los únicos órganos jurisdiccionales que desarrollan Programas de Administración de Justicia Itinerante dentro de sus jurisdicciones territoriales. Los usuarios del servicio de administración de justicia agraria, generalmente se encuentran dispersos en áreas geográficas apartadas, lo que dificulta su acceso a las instalaciones de los órganos impartidores de justicia agraria lo cual redundaría en perjuicio de su economía.

[...]

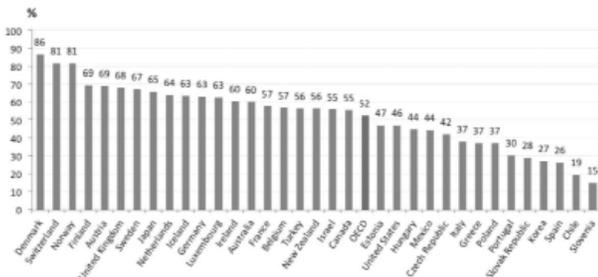
Este modelo de justicia itinerante, se propone que sea replicado no sólo respecto de procedimientos jurisdiccionales y administrativos, sino que se contemplen tanto a la asistencia temprana, a los mecanismos alternativos de solución de conflictos y, por supuesto, a la justicia cívica.

Por todo lo anterior, el Decreto de mérito propone que, a partir de la facultad que ejerza el Congreso de la Unión, las leyes de las entidades federativas deberán prever los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos, además deberán establecer

las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica e itinerante, así como sus mecanismos de acceso.

De la lectura de esta parte expositiva, se desprende que en gran medida se retoman los argumentos que para los MASC se vertieron en su momento.

Debiendo agregar que, tal y como lo menciona la iniciativa, la opción de aplicar la justicia cívica como solución a conflictos menores atiende además a la poca confianza en los sistemas de justicia y en México. Al respecto, la OCDE señala para el caso mexicano en un nivel de confianza inferior al 45%<sup>12</sup>:



El CEJA menciona al respecto de la materia de la propuesta:

A pesar de los avances que han significado los procesos de reforma a la justicia en América Latina, el acceso de múltiples grupos de la población aún aparece limitado por diversas barreras. Entre ellas está el alto costo que el proceso judicial suele implicar para las partes, el largo tiempo que suelen demorar los procesos, la percepción de corrupción y en algunos casos la ubicación geográfica de los tribunales, usualmente ubicados en lugares céntricos o alejados de algunos grupos de la población. En consecuencia, se genera un conjunto de necesidades jurídicas insatisfechas ante las cuales la justicia tradicional, en general, se presenta como ajena y distante. Para satisfacer estas necesidades ciudadana de justicia, han surgido una serie de mecanismos e iniciativas destinadas a constituirse en opciones para que la ciudadanía pueda satisfacerlas de manera más sencilla, rápida y a menor costo. Estos problemas de acceso, se ven agravados cuando los ciudadanos/as se encuentran en condición de vulnerabilidad, ya sea ésta debida a su edad, condición sexual, género, etnia, discapacidad, pobreza, etc...

A partir de estos desafíos, los países de la región latinoamericana han venido siguiendo distintas estrategias para ampliar el acceso a la justicia, tanto a nivel de la administración de justicia tradicional, como mediante la incorporación de mecanismos informales o alternativos al proceso judicial tradicional. Entre estos encontramos procedimientos especiales para enfrentar pequeñas causas y de justicia vecinal, nuevos procedimientos de ejecución y cobranza, medios alternativos de solución de conflictos (MASC), el reconocimiento de la justicia de los pueblos originarios, la utilización de manera creciente de nuevas tecnologías para brindar servicios judiciales en línea, entre otros. Estas estrategias se deben explorar como medidas para confrontar las barreras de acceso a justicia y al mismo tiempo contribuir a un sistema de justicia más eficiente.<sup>13</sup>

La iniciativa una vez más pone en relieve la falta de criterios homogéneos en los diseños normativos de las entidades federativas, por lo que se persiga dotar de facultades al Congreso de la Unión «para emitir una ley general que establezca las bases y los principios que deberán observar los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, en materia de justicia cívica» e itinerante, a fin de acercar la justicia a la gente.

De ahí que se compartan ampliamente las consideraciones relativas a la adopción de estas como materias concurrentes, bajo los argumentos ya vertidos en este documento.

Se presenta entonces un cuadro de contenidos en esta materia:

TEXTO VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA
Artículo 73...	Artículo 73...
L. XXIX-W...	L. XXIX-W...
No tiene correlativo	XXIX-N. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán regirse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y
XXX...	XXX...

### E. REGISTROS CIVILES

La iniciativa de decreto busca reformar la fracción XXIX-R del art. 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de registros civiles, bajo la siguiente argumentación:

El 17 de junio de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una adición al artículo 4o. de la Constitu-

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer que toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento, debiendo el Estado garantizar el cumplimiento de estos derechos y la autoridad competente otorgar, de manera gratuita, la primer copia certificada del acta de registro de nacimiento.

El derecho a la identidad, reconocido en nuestra Constitución desde 2014, es un derecho humano reconocido también en diversos instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano...

La identidad es el umbral para garantizar el ejercicio de todos los demás derechos reconocidos en nuestra Constitución Política. Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que «Este derecho consiste en el reconocimiento jurídico-social de toda persona como sujeto de derechos, responsabilidades, de su pertenencia a un Estado, un territorio, una sociedad y una familia, en otras palabras, es una condición necesaria para presentar, tanto la dignidad individual, como la colectiva de las personas».

[...]

El principal mecanismo a través del cual el Estado garantiza el derecho a la identidad, es la inscripción del registro de los recién nacidos en el Registro Civil, de ahí la relevancia y necesidad de contar con el acta de nacimiento que lo acredite.

[...]

...de acuerdo con el diagnóstico elaborado por el CIDE, en México existe un alto índice de «subregistro», así como de personas que no cuentan con documentos oficiales con datos fidedignos, y que dificulta al Estado proteger eficiente y certeramente el derecho a la Identidad de la población y garantizar otros derechos consagrados en nuestra Constitución.

[...]

...las causas que dan origen a la marginación jurídica, la heterogeneidad de la regulación de registros civiles en las entidades federativas, las barreras geográficas para acceder a una oficina del Registro Civil, los costos económicos de este tipo de trámites, barreras culturales,

además de la disparidad en los recursos materiales y humanos con que cuentan las oficinas del Registro Civil.

[...]

Actualmente, convergen en el ordenamiento jurídico nacional una gran diversidad de leyes y disposiciones que norman la actividad de los registros civiles;

[...]

...la diversidad nacional en materia de registros civiles ha presentado problemas que han impedido, en la mayoría de los casos, contar con documentos no solo de identidad, sino también del estado civil, que dificultan el ejercicio de una multiplicidad de derechos.

Aunado a lo anterior, encontramos una carencia en programas de modernización de los registros civiles, así como falta de infraestructura, lo que propicia procesos registrales lentos, obsoletos, inseguros y, en algunos casos, con operaciones discrecionales; falta de programas constantes de profesionalización para registradores; legislación inoperativa para el uso de sistemas electrónicos, firma digital y trámites en línea; desvinculación de otros registros, y evolución desigual de la actividad registral de las entidades federativas, tanto humana como tecnológica; entre otros.

Debe tenerse en cuenta que, la problemática que se evidencia, centra la atención en el hecho de que «la diversidad nacional en materia de registros civiles ha presentado problemas que han impedido, en la mayoría de los casos, contar con documentos no solo de identidad, sino también del estado civil, que dificultan el ejercicio de una multiplicidad de derechos», lo que se traduce nuevamente en falta de homogenización.

Pero, más allá de que este Órgano Revisor de la Constitución invoque los argumentos pertinentes a la adopción de la concurrencia de competencias en la materia, es menester resaltar que, en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal se menciona que:

La legislación que se expida deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar con-

sultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas. Fue enviada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Sin embargo, de la lectura del texto normativo propuesto no se desprende —ni siquiera de manera inferencial— que una vez adoptada la redacción propuesta a la referida fracción XXIX-Q del art. 73 la ley general que cree la federación deba contener esos parámetros deónticos, reduciendo así el margen de discrecionalidad del legislador secundario federal.

Así, resulta por demás evidente que de pretender el establecimiento de esos parámetros normativos, deberán establecerse de manera expresa, pero dado que la fracción de mérito no se ocupará solamente de la figura de los registros civiles, sino también de los «registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales», tal regulación no es viable en la referida fracción.

Por tal motivo se presenta la necesidad de generar un artículo transitorio adicional que así lo indique, según el cuadro que se presenta a continuación:

TEXTO VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO
Artículo 73. ... L. a XXIX-Q. ... XXIX R. Para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales; XXXIX S. a XXXX. ...	Artículo 73. ... L. a XXIX-Q. ... XXIX R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologue la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales; XXXIX S. a XXXX. ...	
	Transitorio	Transitorio
	PRIMERO al TERCERO...	PRIMERO al TERCERO ... CUARTO. La legislación que se expida deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar consulados y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas.

Por último, debe mencionarse que, toda vez que se tomó la decisión de dictaminar las cuatro iniciativas en un mismo documento, el régimen transitorio deberá sufrir modificaciones para adecuarlo al nuevo texto de reformas y adiciones.

### III. TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

#### Proyecto de Decreto por el que se adicionan y modifican diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos-Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registro Civil.

**Artículo Único.** Se ADICIONAN un párrafo último al artículo 25 y las fracciones XXIX-A, XXIX-Y y XXIX-Z al artículo 73 y se REFORMAN las fracciones XXI, inciso c) y XXIX-R del artículo 73, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25...

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

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

Artículo 73...

I a XX...

XXI. Para expedir:

a) y b)...

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

XXII a XXIX...

XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;

XXIX-B a XXIX-Q...

XXIX-R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;

XXIX-S a XXIX-X...

XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria;

XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y

XXX...

#### TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIX-A, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z de esta Constitución.

TERCERO. La ley general en materia de registros civiles a que se refiere la fracción XXIX-R del artículo 73 de esta Constitución deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas.

Los documentos expedidos con antelación a la entrada en vigor de la ley a que se refiere el Segundo transitorio del presente Decreto, continuarán siendo válidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de su expedición. Asimismo, los procedimientos iniciados y las resoluciones emitidas con fundamento en dichas disposiciones deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las mismas.

CUARTO. La legislación federal y local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere el presente Decreto, por lo que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas, deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.

QUINTO. La legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias de la federación y de las entidades federativas deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIX-A de esta Constitución.

SEXTO. La ley general en materia de mejora regulatoria a que se refiere la fracción XXIX-Y del artículo 73 de esta Constitución deberá considerar al menos, lo siguiente:

a) Un catálogo nacional de regulaciones, trámites y servicios federales, locales y municipales con el objetivo de generar seguridad jurídica a los particulares.

b) Establecer la obligación para las autoridades de facilitar los trámites y la obtención de servicios mediante el uso de las tecnologías de la información, de conformidad con su disponibilidad presupuestaria.

c) La inscripción en el catálogo será obligatoria para todas las autoridades en los términos en que la misma disponga.

**SÉPTIMO.** La ley general en materia de justicia cívica e itinerante a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Z de esta Constitución deberá considerar, al menos lo siguiente:

a) Los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos;

b) Las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y

c) Los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley.

Las legislaturas de las entidades federativas proveerán de los recursos necesarios para cumplir con lo dispuesto en el presente artículo transitorio.

#### Notas:

1 Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

2 Según el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), «Menos del 4% de las sanciones en México contemplan el uso de alternativas como las multas o la reparación del daño. En la práctica, el sistema de justicia se ha reducido a la aplicación de penas de prisión y a la institucionalización del sistema carcelario, sin que ello signifique necesariamente una solución al conflicto». Véase CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, Hallazgos 2015: evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal, CIDAC, México 2016, p. 131.

3 *Ibidem.*, p. 50. Por su parte, el CIDE señala que «Otro aspecto que contribuye al mejoramiento de la justicia, son los Institutos o Centros de Justicia Alternativa. En la actualidad, todas las Entidades Federativas de la República Mexicana reportan la existencia de dichos órganos

y brindan diversos servicios de asesoría, mediación y conciliación, de manera gratuita y accesible a cualquier persona que lo solicite». Véase CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, CIDE, México 2015, p. 183. Por su parte, a nivel federal la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y el Instituto Federal de Defensoría Pública, ya aplican MASC. Véase CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS, Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial para favorecer el Acceso a la Justicia en América Latina, CEJA, Santiago de Chile 2014.

4 Se trata de un organismo internacional, creado en 1999 por las instituciones del Sistema Interamericano. Su sede está en Santiago de Chile y sus miembros son todos los países integrantes activos de la Organización de Estados Americanos.

5 CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS, Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial para favorecer el Acceso a la Justicia en América Latina, CEJA, Op. cit., p. 12 et sec.

6 Véase CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, Op. cit., p. 16.

7 *Ibidem.*, p. 183.

8 CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS, Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial para favorecer el Acceso a la Justicia en América Latina, CEJA, Op. cit., pp. 59-61.

9 Diario Oficial de la Federación del 2013-10-08.

10 CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, Op. cit., p. 70.

11 Ejecutoria de la Novena Época, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la pág. 991 del SJF y su Gaceta, Tomo XXXII, diciembre de 2010, con el número de registro 22553, derivada de la Acción de Inconstitucionalidad 2/2010. Procurador General de la República.

12 CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, Op. cit., pp. 12 y 13.

13 CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS, Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial para favorecer el Acceso a la Justicia en América Latina, CEJA, Op. cit., pp. 59-61.

Notifíquese a la Mesa Directiva para efectos de su programación legislativa.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.

**La Comisión de Puntos Constitucionales, diputados:** Guadalupe Acosta Naranjo (rúbrica), presidente; Édgar Castillo Martínez (rúbrica), Braulio Mario Guerra Urbiola (rúbrica), Yulma Rocha Aguilar (rúbrica), Marco Antonio Aguilar Yunes (rúbrica), José Hernán Cortés Berumen (rúbrica), J. Apolinar Casillas Gutiérrez (rúbrica), Javier Antonio Neblina Vega (rúbrica), Omar Ortega Álvarez, Ángel II Alanís Pedraza (rúbrica), Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica), Mirna Isabel Saldívar Paz (rúbrica), Lorena Corona Valdés (rúbrica), secretarios; Benjamín Medrano Quezada (rúbrica), Ivonne Aracelly Ortega Pacheco (rúbrica), David Sánchez Isidoro (rúbrica), Martha Sofía Tamayo Morales (rúbrica), Mariana Benítez Treviño (rúbrica), María Bárbara Botello Santibáñez (rúbrica), Héctor Ulises Cristópulos Ríos (rúbrica), Armando Luna Canales, Karina Padilla Ávila (rúbrica), Ulises Ramírez Núñez (rúbrica), Santiago Taboada Cortina (rúbrica), María Luisa Beltrán Reyes, Evelyn Parra Álvarez (rúbrica), Rodrigo Abdala Dartigues, Virgilio Dante Caballero Pedraza (rúbrica), Rosa Alicia Álvarez Piñones (rúbrica), Cándido Ochoa Rojas (rúbrica), Hugo Eric Flores Cervantes.»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano:** De conformidad con lo que establece el artículo 87 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se cumple con la declaratoria de publicidad.

---

## LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

---

**La Secretaria diputada Alejandra Noemí Reynoso Sánchez:** «Dictamen de la Comisión de Justicia, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y al Código Fiscal de la Federación

### HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Justicia de la LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, le fueron turnadas para su análisis y dictamen correspondiente la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, presentada por el Ejecutivo Federal y la

iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones al Código Fiscal de la Federación, presentada por los Diputados Candelario Pérez Alvarado, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y Charbel Jorge Estefan Chidiac, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

La Comisión de Justicia con fundamento en los artículos 39, numeral 1, numeral 2, fracción XXXII y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 80, numeral 1, fracción II, 82, numeral 1, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV, del Reglamento de la Cámara de Diputados, procedió al análisis de las iniciativas, presentando a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente dictamen al tenor de la siguiente:

## METODOLOGÍA

Esta Comisión, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

- I. En el apartado “ANTECEDENTES” se indican las fechas de presentación ante el Pleno de la Cámara de Diputados y del recibo del turno en la Comisión para su análisis y dictaminación.
- II. En el apartado denominado “CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS” se resume el objetivo de las iniciativas que nos ocupan.
- III. En el apartado “CONSIDERACIONES”, las y los integrantes de esta Comisión dictaminadora expresan los razonamientos y argumentos con base en los cuales se sustenta el sentido del presente dictamen.

## I. ANTECEDENTES

I. El día 8 de septiembre de 2016, el Ejecutivo federal presentó ante la Cámara de Diputados de este Congreso de la Unión, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual en esa misma fecha fue turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados a esta Comisión para dictamen.

II. El día 20 de octubre de 2016, los Diputados Candelario Pérez Alvarado, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y Charbel Jorge Estefan Chidiac,

del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y al Código Fiscal de la Federación, la cual en esa misma fecha fue turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados a esta Comisión para dictamen.

## II. CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS

### A) Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

La iniciativa del Ejecutivo Federal plantea de manera general que la materia Contenciosa Administrativa Federal no escapa a la dinámica de pronunciamiento de resoluciones formales ocasionadas por los formalismos procesales, que han tenido como consecuencia que se tengan que resolver cuestiones de forma y no de fondo en primer término en un juicio, esta situación provoca que las controversias tengan que estar sujetas a diversos tipos de procedimientos en lugar de sólo uno.

Dado lo anterior, propone adicionar una nueva modalidad de juicio denominado “Juicio de resolución exclusiva de fondo”, en el cual únicamente se analizan aspectos de fondo de algunas de las determinaciones de las autoridades fiscales.

Expone el Ejecutivo Federal en su iniciativa lo siguiente: *“En ese sentido, la presente Iniciativa tiene como premisa fundamental fortalecer la definición judicial del fondo de la controversia sujeta al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el que tanto el actor como la autoridad demandada sólo puedan alegar, justamente, cuestiones relativas al fondo, respecto de la existencia misma de la obligación fiscal y dentro de un procedimiento que se sustente en los principios de celeridad, oralidad, resolución sustantiva y proporcionalidad.*

*No obstante lo anterior, resulta importante destacar que este nuevo procedimiento seguirá los elementos esenciales del actual juicio contencioso administrativo tradicional, pero con las siguientes particularidades esenciales:*

*- Sólo se podrán hacer valer cuestiones relativas al fondo del asunto, excluyendo en todo momento, cualquier argumento formal o de procedimiento.*

*- Las pruebas, tanto del actor como de las autoridades demandadas, deberán ser exhibidas, en su totalidad, al momento de presentar la demanda o contestarla, respectivamente.*

*- No se exigirá al contribuyente que garantice el crédito fiscal, durante la tramitación de este juicio y hasta que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa emita la resolución correspondiente.*

*- En todo momento, se privilegiará la oralidad del procedimiento y la cercanía del órgano jurisdiccional con la tramitación del juicio.*

*Por ello, se propone que este nuevo procedimiento, opcional para el actor, sea sólo procedente cuando se controviertan resoluciones definitivas de la autoridad, en la que, a través del ejercicio de sus facultades de comprobación, se establezcan determinaciones a cargo del contribuyente cuyo monto exceda doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización elevada al año, cantidad que se considera refleja de manera representativa, los asuntos que contienen argumentos de fondo y que por su naturaleza implican una mayor complejidad sustantiva, los cuales se combatirían directamente a través del planteamiento de conceptos de impugnación relativos a los elementos esenciales del tributo, obviando las violaciones formales.*

*La referida modalidad del juicio contencioso administrativo federal fortalece el ejercicio del derecho humano al recurso judicial efectivo, facilitando y privilegiando la resolución del fondo de la controversia y eliminando los formalismos que, en muchas ocasiones, provocan que se retrase la definición de la situación substancial controvertida.*

*De la misma forma, se propone incorporar el principio de oralidad en un procedimiento que ha sido, hasta la fecha, predominantemente escrito, mediante el establecimiento de una audiencia de fijación de litis, lo que permitirá un acercamiento del juzgador a la controversia que se le plantea, a partir de los razonamientos que las partes hagan valer directamente ante el órgano jurisdiccional, acorde con el principio de proximidad, como mecanismo para evitar los problemas de acceso a la justicia.”*

En este sentido, podemos destacar que la propuesta gira en torno a la creación del “Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo” en materia administrativa y que las principales características del mismo son las que se enlistan a continuación:

- Dicho juicio se tramitará a petición del actor y se le aplicarán las disposiciones que regulan al juicio contencioso administrativo federal;

- El juicio únicamente versará sobre la impugnación de resoluciones definitivas emitidas por autoridades fiscales, con motivo de:

- Requerir a los contribuyentes o responsables solidarios para que exhiban en su domicilio o establecimientos, la contabilidad, así como que proporcionen los datos o documentos que se les requieran a efecto de llevar a cabo su revisión.

- Practicar visitas a los contribuyentes o responsables solidarios, relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

- Practicar revisiones electrónicas a los contribuyentes o responsables solidarios sobre uno o más rubros o conceptos específicos de una o varias contribuciones.

- Podrá tramitarse si la cuantía del asunto es mayor a 200 veces la UMA, elevada al año, vigente al momento de la emisión de la resolución combatida;

- No será procedente cuando se haya interpuesto recurso administrativo en contra de las resoluciones referidas y dicho recurso haya sido desechado, sobreseído o se tenga por no presentado;

- En ningún caso podrá tramitarse a través del juicio en la vía tradicional, sumaria o en línea, y no podrá cambiarse una vez que el demandante haya optado por éste;

- Se enlistarán los requisitos que deberá contener la demanda;

- Describirá el proceso que seguirá desde la procedencia del mismo, y

- Se señalarán los casos en los que se declarará la nulidad de la resolución impugnada.

adiciona en el Título II un Capítulo XII, denominado “Del Juicio de resolución exclusiva de fondo”, comprendiendo los artículos 58-16; 58-17; 58-18; 58-19; 58-20; 58-21; 58-22; 58-23; 58-24; 58-25; 58-26; 58-27 y 58-28, todos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Con el objetivo de poder identificar con mayor claridad las diferencias entre el texto legal vigente y el texto propuesto por el Ejecutivo Federal, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Para la consecución de lo anteriormente descrito, la iniciativa objeto del presente estudio, propuesta por el Presidente de la República, reforma el artículo 1-A, fracción XII, adiciona una fracción XVII al artículo 1-A, adiciona un segundo párrafo al inciso a), fracción II, del artículo 48, y

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	
TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
<p><b>ARTÍCULO 1-A.</b> Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>I. a XI. ...</p> <p>XII. Juicio en la vía tradicional: El juicio contencioso administrativo federal que se substancia recibiendo las promociones y demás documentales en manuscrito o impresos en papel, y formando un expediente también en papel, donde se agregan las actuaciones procesales, incluso en los casos en que sea procedente la vía sumaria.</p> <p>XIII. a XVI. ...</p> <p>-SIN CORRELATIVO-</p>	<p><b>ARTÍCULO 1-A.</b> ...</p> <p>I. a XI. ...</p> <p>XII. Juicio en la vía tradicional: El juicio contencioso administrativo federal que se substancia recibiendo las promociones y demás documentales en manuscrito o impresos en papel, y formando un expediente también en papel, donde se agregan las actuaciones procesales, incluso en los casos en que sea procedente la vía sumaria o el juicio de resolución exclusiva de fondo.</p> <p>XIII. a XVI. ...</p> <p>XVII. Juicio de resolución exclusiva de fondo: El juicio contencioso administrativo federal en aquellos casos a los que se refiere el Capítulo XII del Título II de esta Ley.</p>
<p><b>ARTÍCULO 48.</b> El Pleno o las Secciones del Tribunal podrán resolver los juicios con características especiales.</p> <p>I. Revisten características especiales los juicios en los que:</p> <p>a) Por su materia, conceptos de impugnación o cuantía se consideren de interés y trascendencia.</p> <p>Tratándose de la cuantía, el valor del negocio será determinado por el pleno jurisdiccional de la Sala Superior, mediante la emisión del acuerdo general correspondiente.</p> <p>b) Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general; fijar el alcance de los elementos</p>	<p><b>ARTÍCULO 48.</b> ...</p> <p>I. ...</p> <p>a)...</p> <p>b)...</p>
<p>constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.</p> <p>II. Para el ejercicio de la facultad de atracción, se estará a las siguientes reglas:</p> <p>a) La petición que, en su caso, formulen las Salas Regionales, el Magistrado Instructor o las autoridades deberá presentarse hasta antes del cierre de la instrucción.</p> <p>-SIN CORRELATIVO-</p> <p>b) La Presidencia del Tribunal comunicará el ejercicio de la facultad de atracción a la Sala Regional o al Magistrado Instructor antes del cierre de la instrucción.</p> <p>c) Los acuerdos de la Presidencia que admitan la petición o que de oficio decidan atraer el juicio, serán notificados personalmente a las partes en los términos de los artículos 67 y 68 de esta Ley. Al efectuar la notificación se les requerirá que señalen domicilio para recibir notificaciones en el Distrito Federal, así como que designen persona autorizada para recibirlas o, en el caso de las autoridades, que señalen a su representante en el mismo. En caso de no hacerlo, la resolución y las actuaciones diversas que dicte la Sala Superior les serán notificadas en el domicilio que obre en autos.</p> <p>d) Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional o el Magistrado Instructor remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de</p>	<p>II. ...</p> <p>a) (...)</p> <p>En el caso de juicio de resolución exclusiva de fondo, la petición señalada en el párrafo anterior solo se podrá formular por las partes en el juicio o los Magistrados de la Sección de la Sala Superior competente.</p> <p>b)...</p> <p>c)...</p> <p>d)...</p>

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	
TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
<p>la Sala Superior, la que lo turnará al Magistrado ponente que corresponda conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.</p> <p>-SIN CORRELATIVO-</p> <p>-SIN CORRELATIVO-</p> <p>-SIN CORRELATIVO-</p>	<p><b>CAPÍTULO XII</b> Del Juicio de resolución exclusiva de fondo</p> <p><b>ARTÍCULO 58-16.</b> El juicio de resolución exclusiva de fondo se tramitará a petición del actor, de conformidad con las disposiciones que se establecen en este Capítulo y en lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones que regulan el juicio contencioso administrativo Federal.</p> <p>En el juicio de resolución exclusiva de fondo se observarán especialmente los principios de oralidad y celeridad.</p>
<p>-SIN CORRELATIVO-</p>	<p><b>ARTÍCULO 58-17.</b> El Tribunal determinará las Salas Regionales Especializadas en materia del juicio de resolución exclusiva de fondo, el cual versará únicamente sobre la impugnación de resoluciones definitivas que deriven del ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 42, fracciones II, III o IX del Código Fiscal de la Federación y la cuantía del asunto sea mayor a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización, elevada al año, vigente al momento de emisión de la resolución combatida.</p> <p>El juicio de resolución exclusiva de fondo no será procedente cuando se haya interpuesto recurso administrativo en contra de las resoluciones señaladas en el párrafo anterior, y dicho recurso haya sido desechado, sobreseído o se tenga por no presentado.</p>
	<p>El demandante sólo podrá hacer valer conceptos de impugnación que tengan por objeto resolver exclusivamente sobre el fondo de la controversia que se plantea, sin que obste para ello que la resolución que se controvierta se encuentre motivada en el incumplimiento total o parcial de requisitos exclusivamente formales o de procedimiento establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables; siempre que el demandante acredite que no se produjo omisión en el pago de contribuciones.</p> <p>Para efectos del juicio de resolución exclusiva de fondo se entenderá por concepto de impugnación cuyo objeto sea resolver exclusivamente sobre el fondo de la controversia, entre otros, aquéllos que referidos al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de las obligaciones revisadas, pretendan controvertir alguno de los siguientes supuestos:</p> <p>I. Los hechos u omisiones calificados en la resolución impugnada como constitutivos de incumplimiento de las obligaciones revisadas.</p> <p>II. La aplicación o interpretación de las normas sustantivas involucradas.</p> <p>III. Los efectos que haya atribuido la autoridad emisora al incumplimiento total o parcial de requisitos formales o de procedimiento que impacten o trasciendan al fondo de la controversia.</p> <p>IV. La valoración o falta de apreciación de las pruebas relacionadas con los supuestos</p>

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	
TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
	<p>mencionados en las fracciones anteriores.</p> <p>En ningún caso el juicio de resolución exclusiva de fondo podrá tramitarse a través del juicio en la vía tradicional, sumaria o en línea, regulados en la presente Ley. Una vez que el demandante haya optado por el juicio regulado en el presente Capítulo, no podrá variar su elección.</p>
-SIN CORRELATIVO-	<p>ARTÍCULO 58-18. La demanda deberá contener, adicional a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley lo siguiente:</p> <p>I. La manifestación expresa de que se opta por el juicio de resolución exclusiva de fondo.</p> <p>II. La expresión breve y concreta de la controversia de fondo que se plantea.</p> <p>III. El señalamiento respecto del origen de la controversia, especificando si ésta deriva de:</p> <p>a) La forma en que se apreciaron los hechos u omisiones revisados.</p> <p>b) La interpretación o aplicación de las normas involucradas;</p> <p>c) Los efectos que se atribuyeron al incumplimiento total, parcial o extemporáneo, de los requisitos formales o de procedimiento que impactan o trasciendan al fondo de la controversia, o</p> <p>d) Si cualquiera de los supuestos anteriores son coincidentes.</p> <p>IV. Los conceptos de impugnación que se hagan valer en cuanto al fondo del asunto.</p>

SIN CORRELATIVO	<p>Se deberá adjuntar al escrito de demanda el documento que contenga el acto impugnado y su constancia de notificación, así como las pruebas que se ofrezcan, relacionándolas expresamente en su escrito de demanda con lo que se pretenda acreditar, incluyendo el dictamen pericial que en su caso, se ofrezca.</p> <p>Cuando se omita alguno de los requisitos señalados en el presente artículo, se requerirá al demandante para que lo subsane dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que, de no hacerlo en tiempo, se desechará la demanda.</p> <p>ARTÍCULO 58-19. El Magistrado Instructor determinará la procedencia del juicio de resolución exclusiva de fondo considerando lo siguiente:</p> <p>I. Analizará, en primer término, si se cumplen los requisitos señalados en el presente Capítulo.</p> <p>II. En su caso, una vez cumplido el requerimiento a que se refiere el último párrafo del artículo 58-18 de la presente Ley, si advierte que los conceptos de impugnación planteados en la demanda incluyen argumentos de forma o de procedimiento, éstos se tendrán por no formulados y solo se atenderán a los argumentos que versen sobre el fondo de la controversia.</p> <p>III. Cuando advierta que en la demanda sólo se plantean conceptos de impugnación relativos a cuestiones de forma o procedimiento, y no a cuestiones relativas al fondo de la controversia, se remitirá a la Oficialía de Partes</p>
-----------------	---

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	
TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
	<p>Común para que lo ingrese como juicio en la vía tradicional, tomando en cuenta la fecha de la presentación de la demanda.</p> <p>El juicio de resolución exclusiva de fondo no procederá cuando la demanda se promueva en los términos del artículo 16 de esta Ley.</p> <p>Si el Magistrado Instructor admite la demanda, ordenará suspender de plano la ejecución del acto impugnado, sin necesidad de que el demandante garantice el interés fiscal. La suspensión así concedida operará hasta que se dicte la resolución que ponga fin al juicio.</p>
SIN CORRELATIVO	<p>ARTÍCULO 58-20. Si el Magistrado Instructor determina que la demanda no cumple con lo señalado en el artículo 58-18 de la presente Ley y, en consecuencia, resuelve desecharla, procederá el recurso de reclamación en términos del artículo 59 de esta Ley, mismo que deberá presentarse ante el Magistrado Instructor en un plazo de diez días contados a partir de que surta efectos la notificación del acuerdo de desechamiento, una vez presentado, se ordenará correr traslado a la contraparte para que en el término de cinco días exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite la Sala lo resolverá de plano en un plazo de cinco días.</p>
SIN CORRELATIVO	<p>ARTÍCULO 58-21. El demandante podrá ampliar la demanda, únicamente cuando se actualice el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 17 de esta Ley, en el plazo de diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación.</p>

SIN CORRELATIVO	<p>ARTÍCULO 68-22. Recibida la contestación de la demanda y, en su caso, la contestación a la ampliación de la misma, el Magistrado Instructor citará a las partes para audiencia de fijación de litis, la que se desahogará sin excepción de manera oral dentro de los veinte días siguientes a la recepción de la contestación respectiva. El Magistrado Instructor expondrá de forma breve en que consiste la controversia planteada por las partes, quienes manifestarán lo que a su derecho convenga, ajustándose a lo manifestado en la demanda, su ampliación o su contestación.</p> <p>La audiencia de fijación de litis deberá ser desahogada, sin excepción, ante la presencia del Magistrado Instructor quien podrá auxiliarse del Secretario de Acuerdos para que levante acta circunstanciada de la diligencia. Las partes podrán acudir personalmente o por conducto de sus autorizados legales. Los demás Magistrados integrantes de la Sala podrán acudir a la audiencia de fijación de litis.</p> <p>Quedará al prudente arbitrio del Magistrado Instructor, la regulación del tiempo que tengan las partes para exponer los motivos por los que estiman les asisten la razón, considerando estrictamente el principio de celeridad que rige esta vía.</p> <p>Cuando alguna de las partes no acuda a la audiencia de fijación de litis se entenderá que consiente los términos en que la misma quedó fijada por el Magistrado Instructor, precluyendo además su derecho para formular cualquier alegato posterior en el juicio, ya sea en forma verbal o escrita.</p>
-----------------	--

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	
TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
	Una vez celebrada la audiencia de fijación de litis, el Magistrado Instructor notificará a las partes el acuerdo a que se refiere el artículo 47 de esta Ley, salvo en los casos establecidos en el párrafo anterior.
SIN CORRELATIVO	ARTICULO 58-23. En caso de que durante la tramitación del juicio de resolución exclusiva de fondo, alguna de las partes solicite una audiencia privada con el Magistrado Instructor, ésta deberá celebrarse invariablemente con la presencia de su contraparte.
SIN CORRELATIVO	ARTÍCULO 58-24. En el juicio de resolución exclusiva de fondo, serán admisibles únicamente las pruebas que hubieren sido ofrecidas y exhibidas, en:  I. El procedimiento de comprobación del que derive el acto impugnado;  II. El procedimiento de Acuerdos Conclusivos regulado en el Código Fiscal de la Federación, o  III. El recurso administrativo correspondiente.
SIN CORRELATIVO	ARTICULO 58-25. El desahogo de la prueba pericial en los términos del presente Capítulo, se llevará a cabo mediante la exhibición del documento que contenga el dictamen correspondiente, el cual deberá adjuntarse a la demanda, a la ampliación o a su contestación. El Magistrado Instructor tendrá la más amplia facultad para valorar no sólo la idoneidad y el alcance de los dictámenes exhibidos, sino también la idoneidad del perito que lo emite.  El Magistrado Instructor podrá citar a los peritos que rindieron los

	dictámenes a fin de que en una audiencia especial, misma que se desahogará en forma oral, respondan las dudas o cuestionamientos que aquél les formule; para tal efecto las partes deberán ser notificadas en un plazo mínimo de cinco días anteriores a la fecha fijada para dicha audiencia. El Secretario de Acuerdos auxiliará en la diligencia y levantará el acta respectiva.  Las partes podrán acudir a la audiencia a que se refiere el párrafo anterior para efectos de ampliar el cuestionario respecto del cual se rindió el dictamen pericial, así como para formular repreguntas al perito.  Desahogada la audiencia, el Magistrado Instructor podrá designar a un perito tercero, cuando a su juicio ninguno de los dictámenes periciales rendidos en el juicio le proporcione elementos de convicción suficientes.  Los dictámenes periciales serán valorados por el Magistrado Instructor atendiendo a las litis fijada en la audiencia correspondiente.  La valoración del dictamen pericial atenderá únicamente a razones técnicas referentes al área de especialidad de los peritos. El valor de la prueba pericial quedará a la prudente apreciación del Magistrado Instructor, atendiendo siempre al principio de proporcionalidad.
SIN CORRELATIVO	ARTICULO 58-26. Celebrada la audiencia de fijación de la litis, desahogadas las pruebas que procedan y formulados los alegatos, quedará cerrada la instrucción del juicio de resolución exclusiva de fondo, sin necesidad de una

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	
TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
	declaratoria expresa, y a partir del día siguiente empezarán a computarse los plazos previstos en el artículo 49 de esta Ley.
SIN CORRELATIVO-	ARTICULO 58-27. En las sentencias que se dicten en el juicio de resolución exclusiva de fondo se declarará la nulidad de la resolución impugnada cuando:  I. Los hechos u omisiones que dieron origen a la controversia no se produjeron ;  II. Los hechos u omisiones que dieron origen a la controversia fueron apreciados por la autoridad en forma indebida;  III. Las normas sustantivas involucradas fueron incorrectamente interpretadas o mal aplicadas en el acto impugnado, o  IV. Los efectos atribuidos por la autoridad emisora al incumplimiento total, parcial o extemporáneo, de requisitos formales o de procedimiento a cargo del contribuyente resulten excesivos o desproporcionados por no haberse producido las hipótesis de causación de las contribuciones determinadas.
-SIN CORRELATIVO-	ARTICULO 58-28. En contra de las sentencias dictadas en el juicio de resolución exclusiva de fondo, si éstas no favorecen a la autoridad demandada, podrá interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 63 de esta Ley.

**B. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y al Código Fiscal de la Federación.**

La iniciativa señala que el recurso de revocación ha sido considerado como el medio de autocontrol que permite a la autoridad revisar sus actos a instancia de parte interesada. De tal manera que, si resulta fundado un agravio, la autoridad puede revocarlo o modificarlo con objeto de mantener la legalidad en el ejercicio de la función administrativa.

Por lo cual se manifiesta que en efecto, el recurso administrativo de revocación es un medio legal de defensa optativo al alcance de la persona que considera lesionados sus derechos e intereses, por un acto administrativo o resolución de la autoridad fiscal y desea obtener de la misma, la revisión del propio acto o resolución, a fin de conocer si fueron emitidos conforme lo establecen las disposiciones legales o, en caso contrario, se proceda a reponer el procedimiento administrativo, se emita una nueva resolución, se deje sin efectos o se modifique dictando uno nuevo que lo sustituya, en el caso de una comprobada ilegalidad.

Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133-A, fracción I del Código Fiscal de la Federación, en el supuesto de que las autoridades fiscales resuelvan el recurso de revocación, dejando sin efectos la resolución recurrida

por un vicio de forma, dichos efectos se pueden reponer subsanando el vicio que produjo su revocación y en el caso de que se revoque por vicios de procedimiento, éste se podrá reanudar reponiendo el mismo. Sin embargo, de acuerdo con lo señalado en el mismo precepto legal en cita, en su fracción II, se establece que cuando se deje sin efectos la resolución recurrida por vicios de fondo, la autoridad no podrá dictar un nuevo acto o resolución sobre los mismos hechos, salvo que la resolución así lo señale, lo cual destaca la importancia de no emitir resoluciones en cumplimiento por la existencia de un vicio formal, cuando las mismas se encuentran afectadas de un vicio de fondo y más aún en los que la ilegalidad es manifiesta.

En ese entendido, los proponentes consideran apropiado fortalecer el único medio de autocontrol con el que cuenta la autoridad fiscal, al establecer la obligación de realizar el pronunciamiento del fondo de los agravios formulados, atender las ilegalidades manifiestas de los actos recurridos, llevar a cabo diligencias que permitan conocer los hechos efectivamente controvertidos, ordenando la exhibición de documentos o desahogo de pruebas periciales, con objeto de que exista un pronunciamiento de fondo y coordinación con la autoridad emisora de las resoluciones recurridas y evitar que se devuelva a ésta la resolución para emitir una nueva que más tarde se dejará sin efectos por contener un vicio de fondo.

Explican los legisladores que el procedimiento especializado del recurso de revocación exclusivo de fondo seguirá los elementos esenciales del recurso de revocación tradicional, con sus respectivas particularidades, tales como:

- El contribuyente podrá optar por elegir que se lleve a cabo el procedimiento especializado en su promoción, en la que deberá establecer en forma breve los agravios únicamente de fondo y deberá exhibir las pruebas que considere pertinentes;
- El contribuyente podrá solicitar por escrito la celebración de una audiencia en la que participará tanto la autoridad emisora de la resolución recurrida como el propio contribuyente;
- La autoridad estará obligada a emitir un oficio de admisión del recurso de revocación exclusivo de fondo en el cual, a solicitud del contribuyente, se establecerá el día y hora para el verificativo de la audiencia;
- En el supuesto de que el recurrente exhiba un dictamen pericial, la autoridad podrá requerir al perito correspon-

diente una audiencia exclusiva, la cual tendrá por objeto aclarar dudas, ampliar el cuestionario y contar con la presencia tanto del promovente como de la autoridad emisora de la resolución recurrida, y

- La autoridad realizará las diligencias que considere necesarias para mejor proveer, como lo son el desahogo de pruebas periciales, en el caso de que no se hubieran ofrecido y se tenga la necesidad de tener un conocimiento técnico especializado, requerir la exhibición de documentos no aportados o cualquier otro tipo de diligencia a efecto de tener un mejor conocimiento de los hechos controvertidos.

En ese entendido, la iniciativa propone que el procedimiento especializado del recurso de revocación sea solo procedente cuando la resolución recurrida corresponda a resoluciones definitivas de la autoridad derivadas del ejercicio de sus facultades de comprobación previstas en el artículo 42, fracciones II, III y IX del Código Fiscal de la Federación, resoluciones en las cuales se considera que, atendiendo a su naturaleza, refieren a los elementos esenciales de las contribuciones.

De tal manera que el procedimiento planteado permitirá a la autoridad conocer efectivamente las irregularidades de fondo en que puede incurrir, para evitar la práctica de las mismas; es decir, permitirá que el recurso de revocación recupere su naturaleza y que constituya un acto a través del cual la autoridad autocontrole la legalidad de sus resoluciones.

De esta manera los suscribientes continúan mencionando que si el recurso de revocación es resuelto de fondo por la propia autoridad, ésta podrá modificar en la resolución del recurso el acto a debate, evitando así la existencia de juicios contenciosos administrativos federales interminables, en los que se ordene la reposición del procedimiento o la emisión de un nuevo acto, evitando cumplimentaciones que tengan sólo intereses dilatorios.

Para la consecución de lo anteriormente descrito, la iniciativa objeto del presente apartado, plantea adicionar el artículo 19 Bis a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y en el Título V, Capítulo I, una Sección Cuarta denominada “Del Trámite y Resolución del Recurso de Revocación Exclusivo de Fondo” que comprende los artículos 133-B, 133-C, 133-D, 133-E, 133-F y 133-G, del Código Fiscal de la Federación

Con el objetivo de poder identificar el texto propuesto se presenta el siguiente cuadro:

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	
Texto vigente	Texto propuesto
Sin correlativo	ARTÍCULO 19 Bis. En el juicio existirá una audiencia de conciliación en aquellos asuntos provenientes de una resolución de recurso de revocación exclusiva de fondo.
<b>Código Fiscal de la Federación</b>	
Sin correlativo	Sección Cuarta Del Trámite y Resolución del Recurso de Revocación Exclusivo de Fondo
Sin correlativo	<p>Artículo 133-B. El recurso de revocación previsto en este Capítulo podrá tramitarse y resolverse conforme al procedimiento especializado previsto en esta Sección cuando el recurrente impugne las resoluciones definitivas que deriven del ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 42, fracciones II, III o IX de este Código y la cuantía determinada sea mayor a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización, elevada al año, vigente al momento de la emisión de la resolución impugnada.</p> <p>En lo no previsto en la presente Sección, se aplicarán las demás disposiciones señaladas en este Capítulo, observando los principios de oralidad y celeridad.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 133-C. El promovente que haya optado por el recurso de revocación exclusivo de fondo no podrá variar su elección.</p> <p>Antes de admitir a trámite el recurso de revocación exclusivo de fondo, la autoridad deberá verificar que se cumplan los requisitos de</p>

	<p>procedencia y que no se configure alguna causal de sobreseimiento de conformidad con lo previsto en los artículos 18, 121, 122, 123, 124, 124-A y 126 de este Código.</p> <p>El promovente sólo podrá hacer valer agravios que tengan por objeto resolver exclusivamente sobre el fondo de la resolución que se recurre, sin que obste para ello que la misma se encuentre motivada en el incumplimiento total o parcial de los requisitos exclusivamente formales o de procedimiento establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>Para los efectos del recurso de revocación exclusivo de fondo, se entenderá como agravio de fondo aquel que se refiera al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, respecto de las contribuciones revisadas que pretendan controvertir conforme a alguno de los siguientes supuestos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Los hechos u omisiones calificados en la resolución impugnada como constitutivos de incumplimiento de las obligaciones revisadas.</li> <li>II. La aplicación o interpretación de las normas jurídicas involucradas.</li> <li>III. Los efectos que haya atribuido la autoridad emisora al contribuyente, respecto del incumplimiento total o parcial de requisitos formales o de procedimiento que impacten y trasciendan al fondo de la resolución recurrida.</li> <li>IV. La valoración o falta de apreciación de las pruebas relacionadas con los supuestos mencionados en las fracciones anteriores.</li> </ol>
--	--

Sin correlativo	<p>Artículo 133-D. El escrito de interposición del recurso de revocación exclusivo de fondo, deberá satisfacer los requisitos previstos en los artículos 18 y 122 de este Código y señalar además:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. La manifestación expresa de que se opta por el recurso de revocación exclusivo de fondo.</li> <li>II. La expresión breve y concreta de los agravios de fondo que se plantean.</li> <li>III. El señalamiento del origen del agravio, especificando si este deriva de:                     <ol style="list-style-type: none"> <li>a) La forma en que se apreciaron los hechos u omisiones revisados;</li> <li>b) La interpretación o aplicación de las normas involucradas;</li> <li>c) Los efectos que le atribuyeron al incumplimiento total, parcial o extemporáneo, de los requisitos formales o de procedimiento que impacten o trasciendan el fondo de la controversia;</li> <li>d) Si cualquiera de los supuestos anteriores son coincidentes;</li> <li>e) Si requiere el desahogo de una audiencia para exponer las razones por las cuáles considera le asiste la razón, en presencia de la autoridad administrativa competente para resolver el recurso de revocación exclusivo de fondo y de la</li> </ol> </li> </ol>
-----------------	---

	<p>autoridad que emitió la resolución recurrida.</p> <p>El promovente deberá adjuntar al escrito en que se promueva el recurso de revocación exclusivo de fondo, los mismos documentos que prevé el artículo 123 del presente Código, observando las modalidades para las pruebas documentales que contiene dicho precepto legal, debiendo relacionar expresamente las pruebas que ofrezca con los hechos que pretende acreditar a través de las mismas.</p> <p>Cuando se omita alguno de los requisitos que debe contener el escrito de interposición del recurso de revocación exclusivo de fondo, se requerirá al promovente para que cumpla con dichos requisitos dentro del plazo de cinco días contados a partir de que surta efectos la notificación del citado requerimiento. De no hacerlo o si se advierte que únicamente se plantean agravios relativos a cuestiones de forma o procedimiento, el recurso de revocación se tramitará de forma tradicional.</p> <p>En el caso de que el promovente, una vez que optó por el recurso de revocación exclusivo de fondo, formule en su escrito de promoción agravios de fondo y forma o procedimiento, estos dos últimos se tendrán por no formulados y sólo se resolverán los agravios de fondo.</p> <p>Si el promovente satisface los requisitos que debe contener la promoción del recurso de revocación exclusiva de fondo, la autoridad encargada de la resolución del mismo emitirá el oficio a través del cual se tenga por admitido el recurso.</p>
--	--

Sin correlativo	<p>Artículo 133-E. En el caso de que el contribuyente en su escrito de promoción del recurso de revocación exclusivo de fondo, manifieste que requiere del desahogo de una audiencia para ser escuchado por la autoridad encargada de emitir la resolución del recurso respectivo, ésta deberá tener verificativo a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que se emitió el oficio que tiene por admitido el recurso de revocación exclusivo de fondo, señalando en el mismo día, hora y lugar para su desahogo.</p> <p>La audiencia tendrá verificativo en las instalaciones de la autoridad administrativa que resolverá el recurso de revocación exclusivo de fondo, encontrándose presente la autoridad emisora de la resolución recurrida y el promovente.</p> <p>En caso de inasistencia del promovente, la audiencia respectiva no se podrá volver a programar, emitiéndose la lista de asistencia respectiva, que deberá ser integrada al expediente del recurso, excepto cuando el promovente con cinco días de anticipación a la fecha de la audiencia solicite se fije nuevo día y hora para su celebración, la cual deberá llevarse a cabo dentro de los cinco días siguiente a la primer fecha. La autoridad emisora de la resolución recurrida no podrá dejar de asistir a la audiencia ni solicitar se vuelva a programar la misma para lo cual, en su caso, podrá ser suplido en términos de las disposiciones administrativas aplicables.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 133-F. En el supuesto de que el promovente acompañe al escrito de promoción del recurso de revocación exclusivo de fondo como prueba documental el</p>

	<p>dictamen pericial, la autoridad administrativa que resolverá el recurso tendrá la más amplia facultad para valorar no sólo la idoneidad y el alcance del referido dictamen exhibido, sino también la idoneidad del perito emisor, pudiendo citar al mismo a fin de que en audiencia especial, misma que se desahogará en forma oral, responda las dudas o los cuestionamientos que se le formulen, para ello el perito será citado con un plazo mínimo de cinco días anteriores a la fecha fijada para la audiencia.</p> <p>En el desahogo de la audiencia respectiva podrá acudir, la autoridad emisora de la resolución impugnada, para efectos de ampliar el cuestionario respectivo o formular repreguntas.</p> <p>De conformidad con el artículo 130, cuarto párrafo de este Código, la autoridad que emitirá la resolución al recurso de revocación exclusivo de fondo podrá, para tener un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, ordenar el desahogo de otra prueba pericial a cargo de un perito distinto y la valoración de ambos dictámenes periciales atenderá únicamente a razones técnicas referentes al área de especialidad de los peritos.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 133-G. La resolución del recurso de revocación exclusivo de fondo se emitirá en el sentido de confirmar el acto impugnado, dejar sin efectos el mismo, modificarlo o dictar uno nuevo que lo sustituya, en términos de lo dispuesto por el artículo 133, fracciones II, IV y V de este Código. La resolución será favorable al promovente cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Los hechos u omisiones que dieron origen al acto impugnado no se produjeron;</li> </ol>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>II. Los hechos u omisiones que dieron origen al acto impugnado fueron apreciados por la autoridad en forma indebida;</li> <li>III. Las normas sustantivas involucradas fueron incorrectamente interpretadas o mal aplicadas, o</li> <li>IV. Los efectos atribuidos por la autoridad emisora al incumplimiento total, parcial o extemporáneo, de requisitos formales o de procedimiento a cargo del contribuyente resulten excesivos o desproporcionados por no haberse producido las hipótesis de causación de las contribuciones determinadas.</li> </ol> <p>Para el cumplimiento de las resoluciones del recurso de revocación exclusivo de fondo, será aplicable lo dispuesto en el artículo 133-A de este Código.</p>
<b>Disposiciones Transitorias del Código Fiscal de la Federación</b>	
Sin correlativo	<p>Primero. El presente Decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2017.</p>
Sin correlativo	<p>Segundo. Los recursos que se encuentren en trámite al momento de la entrada en vigor del presente Decreto, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación del recurso.</p> <p>En el caso de que se cumplan los requisitos de procedencia señalados en los artículos 133-C y 133-D del presente Decreto, los contribuyentes tendrán la opción de solicitar a la unidad administrativa encargada de resolver el recurso de revocación, que el mismo se tramite</p>

	<p>en los términos del Título V, Capítulo I, Sección Cuarta del Código Fiscal de la Federación, siempre y cuando realice su solicitud en un plazo de diez días hábiles contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.</p>
--	---

### III. CONSIDERACIONES

**PRIMERA.** De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e), f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 3, numeral 1, fracción XIX, 79, 80, numeral 1, fracción II, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta Comisión de Justicia resulta competente para dictaminar las Iniciativas con Proyecto de Decreto descritas en el apartado de antecedentes del presente dictamen.

**SEGUNDA.** La iniciativa que propone el Ejecutivo Federal en materia Contenciosa Administrativa, como se puede observar en el apartado del contenido de la iniciativa, versa específicamente sobre los problemas que se crean al utilizar en exceso los formalismos jurídicos que se ocupan en los procesos. Y cómo estos problemas conllevan a coar-

tar a los ciudadanos la oportunidad de un acceso a la justicia pronta y expedita.

Sobre esta situación mucho se ha hablado, ya que todo ciudadano sabe de lo complicado que es acceder a un tribunal u órgano jurisdiccional, nuestro sistema de derecho se ha convertido en un ejercicio mecánico y técnico a lo que se le ha llamado “la cultura del trámite”.

Al respecto, podemos mencionar que tanto los jueces, como las partes dentro de un juicio, se mueven en un ambiente de formalismo vinculado a la escritura, el planteo de incidencias menores, evitando y postergando el tratamiento del asunto de fondo.

Por esta razón para entender el problema que plantea el Ejecutivo, es necesario resaltar varios puntos, el primero de ellos es que el Derecho Procesal viene a ser un Derecho Constitucional aplicado, insertado en el contexto del Estado Democrático. De este Derecho procesal, se desprenden los formalismos jurídicos que concatenados buscan la colaboración entre juez y partes; es decir el proceso que es la cadena de estos formalismos busca concretar los derechos fundamentales que permitan un acceso a la justicia.

De esta manera podemos decir que la forma que se da en los procesos legales no debería ser un obstáculo para acceder a la justicia, si no por el contrario, debe de ser la parte que da orden, que disciplina los procesos jurídicos, situación que nos deja entrever que dichos formalismos son necesarios para poder brindar seguridad a las partes que intervienen en un procedimiento, no obstante no debe de caerse en un abuso de su aplicación ya que al excederse pueden suscitarse problemas graves al momento de la impartición de justicia.

**T E R C E R A.** A finales del 2014, el Presidente de la República subrayó la necesidad de hacer una agenda legislativa para fortalecer “la justicia cotidiana”, es decir, la que viven todos los ciudadanos diariamente, pero que se caracteriza por su lentitud, complejidad, alto costo e inoperancia.

El proceso para armar dicha agenda legislativa es el siguiente:

- Elaboración, a petición del propio Presidente, de un diagnóstico minucioso por parte del CIDE.

- Posteriormente con dicho diagnóstico, el gobierno federal organizó un conjunto de mesas temáticas, integradas por académicos y funcionarios públicos, con el propósito de perfilar soluciones al abanico de problemas hallados.

- En los Diálogos participaron más de 200 personas de 26 instituciones de todos los sectores: investigadores y representantes de la sociedad civil, académicos, abogados, representantes de organismos autónomos y diversas autoridades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, quienes se reunieron durante casi cuatro meses para diagnosticar y generar soluciones para resolver los principales problemas en el acceso a la justicia.

- El resultado de estos trabajos fue un ambicioso paquete legislativo que envió el Ejecutivo al Congreso. Se trata de un conjunto de iniciativas de reformas constitucionales, legales y un decreto presidencial que plantean soluciones para los obstáculos que enfrentan millones de mexicanos al intentar resolver algunos de sus conflictos cotidianos.

Dentro de estas mesas de trabajo que se realizaron en el marco de las actividades de las mesas por la “justicia cotidiana”, tuvo lugar una que fue denominada MESA 8, resolución del fondo del conflicto y amparo, dentro de la cual se encontró que de acuerdo a algunos aspectos de la ley y la cultura jurídica procesalista de nuestro país generan que en una parte importante de asuntos se resuelvan cuestiones formales o procesales y se deje de lado el verdadero problema que dio origen al juicio, lo cual resulta incompatible con la impartición de una justicia completa y eficaz.

De la misma manera en dicha mesa se encontraron problemáticas en el juicio de amparo que tienen que ver con el tema que plantea la iniciativa que nos ocupa como:

#### ***Excesivo formalismo y tecnicismo del procedimiento de amparo***

*Otro de los obstáculos que presenta el juicio de amparo para el acceso a la justicia de los gobernados, tiene que ver con el excesivo formalismo y tecnicismo de la ley y los procedimientos. Las normas son técnicas y de muy difícil entendimiento, incluso para los abogados expertos en juicio de amparo. Por lo tanto, completamente inaccesibles para la ciudadanía. Además, los operadores jurídicos las aplican fríamente, sin atender a la situación particular de cada una de las partes y buscar que*

*la justicia sirva como un medio para remediar la desigualdad de facto de la sociedad. Adicionalmente, el lenguaje tanto de la ley como de las demandas y demás documentos aportados y generados en el procedimiento es poco claro y de difícil entendimiento.*<sup>1</sup>

Otro problema encontrado por dicha mesa de trabajo fue el siguiente:

### ***Procedimiento demasiado engorroso e inflexible***

*El juicio de amparo se caracteriza por ser un juicio que aunque en apariencia es de tramitación sencilla y rápida, en la práctica se revela con demasiados trámites, formalista, burocrática, lenta y poco eficiente. Trámites necesarios e innecesarios que resultan en una alta inversión de recursos, una carga excesiva de trabajo para los juzgados, así como justicia ineficiente y lenta para los gobernados. Incluso las autoridades responsables se ven afectadas por juicios que demandan demasiado tiempo y que pueden tardar años en ser resueltos. El diseño procedimental del amparo también influye en esto, máxime cuando no hay flexibilidad en la resolución del conflicto de fondo durante las etapas procesales, o cuando hay limitaciones al ejercicio de las herramientas que hacen del amparo un mecanismo efectivo. Por ejemplo, la prohibición de la suspensión en ciertas materias o el excesivo número de causas catalogadas a priori de orden público e interés social, pueden contribuir a alargar un procedimiento que podría tener más fácil solución la suspensión tuviese una resolución más sólida. También, la existencia de tantas causas de improcedencia contribuye a complicar el procedimiento, o las partes se dedican a invocarlas sin que tengan relación con el asunto, retrasando con ello el procedimiento de manera sustancial. A pesar de existir iniciativas en torno al uso de tecnología para hacer más eficiente la impartición de justicia, en la realidad no se han visualizado dichos avances.*<sup>2</sup>

El otro problema que de la misma forma se planteó en la mesa de trabajo y que es por supuesto el que más tiene que ver con nuestra iniciativa que nos encontramos dictaminando, es el siguiente:

### ***Restricciones procedimentales que impiden pronunciamientos de fondo***

*Muy relacionado con la problemática planteada en el numeral 2, está el hecho de que el juicio de amparo tie-*

*ne una serie de restricciones procedimentales que evitan que el juez ejerza su función de control constitucional en la defensa de derechos humanos. El juez de amparo suele tomar una postura pasiva y formalista frente a los asuntos, lo que lleva a que muchos juicios se resuelvan por cuestiones procesales sin estudiar y resolver la cuestión de fondo. Esto no sólo deja sin protección constitucional a la parte del juicio, sino que, además, asegura una ola de asuntos similares hasta que la cuestión de fondo sea resuelta. Las restricciones procedimentales también tienen repercusiones en las autoridades, pues se tiene la percepción de que hay una práctica entre algunos jueces de conceder los amparos por falta o indebida fundamentación y motivación de los actos, retrasando o dejando sin solución los asuntos de fondo.*<sup>3</sup>

Como puede observarse son varios los problemas que encontró la mesa de trabajo en cuanto al juicio de amparo, para esto emitió un diagnóstico con los lineamientos ***para garantizar el acceso a una justicia pronta y efectiva y, para ello, propiciar que las autoridades resuelvan el fondo de los conflictos***, y derivado de ello, las siguientes propuestas:

- *En cuanto a la resolución del fondo de los conflictos, la mesa encontró que en la impartición de justicia en todos los niveles y materias, e incluso en la atención de conflictos en instancias no judiciales sino administrativas, se encuentra vigente una práctica formalista y de aplicación tajante o irreflexiva de la ley, dejando de lado la materia o controversia que lleva a los ciudadanos a recurrir a una ventanilla o tribunal. Para cambiar esta práctica, la mesa concluyó que es necesario fomentar una cultura entre servidores públicos, especialmente entre juzgadores, para que prioricen la resolución efectiva de los conflictos por encima de aspectos formales o de proceso. En ese sentido, la mesa concluyó que es necesaria la incorporación de un nuevo principio de justicia en el artículo 17 constitucional, como un impulso clave para propiciar que los conflictos sean resueltos de fondo.*

- *De manera complementaria a la inclusión de ese principio constitucional, la mesa subrayó que es necesario llevar a cabo una revisión exhaustiva del orden jurídico en todos los niveles para identificar aquellas disposiciones que permiten o incentivan a las autoridades a perder de vista el fondo de un conflicto ante cuestiones formales.*

Como bien puede percibirse la iniciativa que aquí nos ocupa en materia Contenciosa Administrativa, viene a ser parte de las soluciones propuestas por las mesas de los diálogos por la justicia cotidiana, misma que por el sólo hecho de desprenderse de dichas mesas de trabajo ya cuenta con el estudio y aval de un gran número de participantes expertos en temas de justicia, y sin duda una razón más por lo cual esta dictaminadora considera pertinente la propuesta de crear un nuevo procedimiento en materia contenciosa administrativa que se sustente en los principios de celeridad, oralidad, resolución sustantiva y proporcionalidad.

**C U A R T A.** Como hemos visto resulta necesario crear nuevas formas de acceso a la justicia, que permitan a los gobernados mejorar tanto la imagen que tienen de los órganos jurisdiccionales, así como para que recuperen la confianza en los mismos y encuentren la solución a los problemas jurídicos que los aquejan, de una manera pronta y eficaz. Estas directrices no se han dado sólo en los diálogos por la justicia cotidiana, sino que es una situación que está en beneficio de los Derechos Humanos de las personas, esto lo podemos demostrar a nivel internacional en los siguientes documentos:

#### ***Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos***

##### ***Artículo 14***

*Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.*

#### ***Convención Americana sobre Derechos Humanos***

**Artículo 8.** *Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

**Artículo 25.** *Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo an-*

*te los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*

A nivel nacional, en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos encontrar el sustento a la iniciativa que presenta el Ejecutivo en el segundo párrafo del artículo 17 Constitucional, que a la letra dice:

*“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”*

Esta dictaminadora puede observar que la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cumple con lo establecido en el ya citado artículo 17 Constitucional buscando que el juicio que se propone crear cumpla con emitir resoluciones de manera rápida e imparcial y esto se logra haciendo a un lado los excesos de formalismos procesales, buscando resolver los problemas de fondo que realmente interesan a las partes.

**Q U I N T A.** Siendo encontrado procedente y más que oportuno la creación de un nuevo juicio en materia Contenciosa Administrativa que facilite el acceso a los gobernados a una justicia más eficaz, en el presente considerando nos permitiremos hacer una análisis de los puntos torales del procedimiento que se plantea entre en vigor, con el objetivo de resolver sobre su viabilidad.

#### **PROCEDENCIA DEL JUICIO:**

Como es bien sabido actualmente existen tres modalidades de juicio en materia administrativa:

1. Juicio en la vía tradicional es eminentemente escrito y la presentación de las promociones se realiza directamente en el Tribunal a través de su oficialía de partes.
2. Juicio en línea que se realiza a través del Sistema de Justicia en Línea, incluso en los casos en que sea procedente la vía sumaria; la diferencia respecto al juicio tradicional consiste en que se genera un expediente elec-

trónico y las pruebas se desahogan por videoconferencia.

3. Juicio en la vía Sumaria en el cual se impugnan resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión.

Por lo que la propuesta es crear una nueva modalidad de juicio aparte de las ya mencionadas, **opcional para el actor** y en el que **se resuelva exclusivamente sobre el fondo de la controversia**, cuando **se haga valer únicamente conceptos de impugnaciones por cuestiones relativas a sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de la contribución, y cuya cuantía sea mayor a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización** elevada al año.

Al respecto podemos ver tres criterios de procedencia que contempla la iniciativa:

El primero, que el juicio de resolución exclusiva de fondo, sea opcional para el actor, esta dictaminadora al respecto considera que brindarle al actor la facultad potestativa para decidir sobre el procedimiento que le brinde mayores posibilidades de defensa, sugiere una garantía para el gobernado en protección de su derecho humano al acceso a la justicia.

El segundo, que se resuelva exclusivamente sobre el fondo de la controversia, esta dictaminadora considera pertinente establecer dicha premisa, dado que esto evitará que la resolución de los asuntos se pierda en cuestiones de mera forma dando prioridad a una justicia pronta y expedita como lo marca el artículo 17 Constitucional.

El tercero, Cuando se hagan valer únicamente conceptos de impugnaciones por cuestiones relativas a sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de la contribución, y cuya cuantía sea mayor a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización, esta dictaminadora considera pertinente dicha cuantía, en el sentido que ésta refleja de una manera representativa, los asuntos que contienen argumentos de fondo y que por su naturaleza implican una mayor complejidad sustantiva, los cuales se combatirán directamente a través del planteamiento de conceptos de impugnación relativos a los elementos esenciales del tributo, obviando con esto las violaciones formales.

### **ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA:**

En este tema ya nos hemos pronunciado con antelación en el punto anterior sin embargo no queremos dejar pasar el tema para mencionar que la Suprema Corte ya se ha manifestado en el sentido de que los órganos jurisdiccionales deben de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando **formalismos o interpretaciones no razonables** que impidan o dificulten el enjuiciamiento, para efectos de dar mayor ilustración al tema, nos permitimos reproducir a la letra la siguiente tesis aislada:

***TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO.***<sup>4</sup>

*La tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso efectivo, **implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos** o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la ratio de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto. Por tanto, los requisitos para admitir los juicios, incidentes en ellos permitidos, o recursos intentados, establecidos por el legislador, son de interpretación estricta para no limitar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, haciendo posible, en lo esencial, el ejercicio de dicho derecho, por lo que debe buscarse, con apoyo en los principios pro homine e in dubio pro actione, la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho humano, sin soslayarse los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes en éstos permitidos o recursos intentados.*

*Amparo directo en revisión 1080/2014. Héctor Javier Liñan García. 28 de mayo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.*

**SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO:**

Sobre la propuesta de que al momento de la admisión de la demanda, el Magistrado instructor ordene la suspensión de la ejecución del acto impugnado, sin necesidad de que el actor garantice el interés fiscal, esta dictaminadora considera pertinente dicha situación ya que va en el sentido de atender el principio general del derecho de economía procesal, haciendo más ágil y evitando generar instancias recurrentes. Con ello se beneficiaría acortando plazos buscando la prontitud de las resoluciones.

En tal sentido, esta dictaminadora considera oportuno precisar en el artículo 58-19 de la Iniciativa que se dictamina, que esta suspensión concedida de plano, sólo surte efectos durante la tramitación del juicio de resolución exclusiva de fondo, sin perjuicio de que en otras instancias legales debe otorgarse garantía para obtener o continuar gozando de la suspensión de la ejecución del acto reclamado, de conformidad con las disposiciones que rijan en dichas instancias, para quedar conforme a lo siguiente:

DICE	DEBE DECIR
ARTÍCULO 58-19. ...	ARTÍCULO 58-19. ...
I. ...	I. ...
II. ...	II. ...
III. ...	III. ...
...	...
Si el Magistrado Instructor admite la demanda, ordenará suspender de plano la ejecución del acto impugnado, sin necesidad de que el demandante garantice el interés fiscal. La suspensión así concedida operará hasta que se dicte la resolución que ponga fin al juicio.	Si el Magistrado Instructor admite la demanda, ordenará suspender de plano la ejecución del acto impugnado, sin necesidad de que el demandante garantice el interés fiscal. La suspensión así concedida operará hasta que se dicte la resolución que ponga fin al juicio <b>exclusivo de fondo, sin perjuicio de los requisitos que para la suspensión establezcan las leyes que rijan los medios de impugnación que procedan contra la sentencia dictada en el mismo.</b>

**ORALIDAD:**

Se establece que en el procedimiento se lleve a cabo una audiencia de fijación de Litis que deberá de realizarse por

el Magistrado Instructor, con la presencia de las partes, ante esta situación ésta dictaminadora considera un avance sustancial el poder llevar a cabo la audiencia de manera oral, como bien sabemos los juicios orales dotan de muchos beneficios a los procedimientos que se llevan a cabo de esta manera como:

- Menor formalidad.
- Mayor rapidez.
- Propicia la sencillez.
- Aumenta la publicidad del proceso.
- Al concentrarse las actuaciones se reducen las notificaciones, citaciones y otras diligencias.
- Permite la relación directa del tribunal y las partes, lo que conduce a profundizar en cualquier aspecto que suscite duda.
- El juez se convierte en un verdadero protagonista dentro del proceso.

Entre otros beneficios que brinda la oralidad, esto abonaría en la justicia pronta que tanto se anhela en el país, claro está que en materia administrativa este juicio que se plantea en la iniciativa podría llegar a sentar un buen precedente que diera por resultado que más tarde se pudiera ver dicha característica en todos los juicios administrativos del país.

Para el caso de los juicios sobre los que la Sala Superior ejerza la facultad de atracción, esta dictaminadora considera que la audiencia de fijación de litis, así como la junta de peritos que, en su caso, el Magistrado decida convocar y la rendición de alegatos, deberán llevarse a cabo con el Magistrado ponente de la Sala Superior que conozca del asunto, esto a fin de respetar la proximidad del juzgador a la litis planteada por las partes, aunado a ello se estima debe precisarse que la referida audiencia de fijación de litis, así como la audiencia privada con el Magistrado Instructor que en su caso haya sido solicitada y, tomando en cuenta que la misma fue debidamente notificada, será suficiente la presencia de una de las partes para ser llevada, por lo que se modifican los artículos 58-22, sexto párrafo y 58-26 también para agregar la aclaración respecto a que los plazos a que se refiere dicho numeral son los relativos al dictado de la sentencia, así como el artículo 58-27, fracción III para eliminar la referencia a las normas sustantivas, ajuste que

de igual forma se realiza en el artículo 58-17, toda vez que se considera que no se debe especificar el tipo de normas, adicionalmente, esta Comisión estima necesario que precisar en un nuevo artículo los efectos que podrá determinar dicha sentencia recorriéndose en su orden el artículo siguiente, mismos que fueron propuestos por el Ejecutivo Federal en la Iniciativa que se dictamina, para quedar conforme a lo siguiente:

DICE	DEBE DECIR
ARTÍCULO 58-17. ... ... ... ... ... II. La aplicación o interpretación de las normas <del>sustantivas</del> involucradas. ... ... ... ARTÍCULO 58-22. ... La audiencia de fijación de Litis deberá ser desahogada, sin excepción, ante la presencia del Magistrado Instructor quien podrá auxiliarse del Secretario de Acuerdos para que levante acta circunstanciada de la diligencia. Las partes podrán acudir personalmente o por conducto de sus de sus autorizados legales. Los demás Magistrados integrantes de la Sala podrán acudir a la audiencia de fijación de Litis. ... ... SIN CORRELATIVO ...	ARTÍCULO 58-17. ... ... ... ... ... II. La aplicación o interpretación de las normas involucradas. ... ... ... ARTÍCULO 58-22. ... La audiencia de fijación de litis deberá ser desahogada, sin excepción, ante la presencia del Magistrado Instructor quien podrá auxiliarse del Secretario de Acuerdos para que levante acta circunstanciada de la diligencia. Las partes podrán acudir personalmente o por conducto de sus autorizados legales. Los demás Magistrados integrantes de la Sala podrán acudir a la audiencia de fijación de litis. <b>Cuando estando debidamente notificadas las partes, en términos de los artículos 67 y 68 de esta Ley, alguna no acuda a la audiencia de fijación de litis, ésta se llevará a cabo con la parte que esté presente.</b> ... ... En el caso de que se haya acordado procedente la atracción del juicio por la Sala Superior, el Magistrado Instructor reservará la celebración de las actuaciones previstas en el artículo 58-26, primer párrafo de esta Ley, para que éstas se lleven a cabo ante el Magistrado ponente que corresponda. ...

DICE	DEBE DECIR
ARTÍCULO 58-23. En caso de que durante la tramitación del juicio de resolución exclusiva de fondo, alguna de las partes solicite una audiencia privada con el Magistrado Instructor, ésta deberá celebrarse invariablemente con la presencia de su contraparte.	ARTÍCULO 58-23. En caso de que durante la tramitación del juicio de resolución exclusiva de fondo, alguna de las partes solicite una audiencia privada con el Magistrado Instructor, ésta deberá celebrarse invariablemente con la presencia de su contraparte; <b>cuando estando debidamente notificadas las partes, en términos de los artículos 67 y 68 de esta Ley, alguna no acuda a la audiencia privada, ésta se llevará a cabo con la parte que esté presente.</b>
ARTÍCULO 58-26. Celebrada la audiencia de fijación de la litis, desahogadas las pruebas que procedan y formulados los alegatos, quedará cerrada la instrucción del juicio de resolución exclusiva de fondo, sin necesidad de una declaratoria expresa, y a partir del día siguiente empezarán a computarse los plazos previstos en el artículo 49 de esta Ley.	ARTÍCULO 58-26. Celebrada la audiencia de fijación de litis, desahogadas las pruebas que procedan y formulados los alegatos, quedará cerrada la instrucción del juicio de resolución exclusiva de fondo, sin necesidad de una declaratoria expresa, y a partir del día siguiente empezarán a computarse los plazos previstos en el artículo 49 de esta Ley <b>para dictar sentencia; lo anterior no aplicará para efectos de lo previsto en el artículo 58-22 sexto párrafo de la presente Ley.</b>
ARTÍCULO 58-27. ... I. ... II. ... III. Las normas <del>sustantivas</del> involucradas fueron incorrectamente interpretadas o mal aplicadas en el acto impugnado, o IV. ...	ARTÍCULO 58-27. ... I. ... II. ... III. Las normas involucradas fueron incorrectamente interpretadas o mal aplicadas en el acto impugnado, o IV. ...
NO HAY CORRELATIVO	ARTÍCULO 58-28. La sentencia definitiva podrá:  I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.  II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.  III. En los casos en que la sentencia de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional Especializada competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.  Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.  IV. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:  a). Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.  b). Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.  c). Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.  d). Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.  Las Salas Regionales Especializadas en materia del juicio de resolución exclusiva de
	fondo podrán apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, siempre que en la sentencia expresen las razones por las que se apartan de los mismos, debiendo enviar al Presidente del Tribunal copia de la sentencia.

**PRUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO:**

Se establece por parte del Ejecutivo Federal que serán admisibles únicamente las pruebas que hubieran sido ofrecidas y exhibidas en el procedimiento de comprobación del que derive el acto impugnado, así como en el procedimiento de acuerdos conclusivos previsto en el Código Fiscal de la Federación no obstante esta dictaminadora considera que en este último caso debe hacerse la precisión respecto a aquellas que hayan sido presentadas en Sede administrativa, dentro del procedimiento correspondiente, con lo cual nos manifestamos en el sentido de que se estaría abonando a los principios de certidumbre legal, así como de equidad procesal, por lo que se modifica la propuesta por lo que respecta a la fracción II del artículo 58-24 de la Iniciativa que se dictamina para quedar como sigue:

DICE	DEBE DECIR
ARTÍCULO 58-24....	ARTÍCULO 58-24....
I. ....	I. ....
II. El procedimiento de Acuerdos Conclusivos regulado en el Código Fiscal de la Federación, o	II. La sede administrativa, dentro del procedimiento correspondiente, o
III. ....	III. ....

**REVISIÓN FISCAL:**

De la misma manera se propone que si al dictarse una sentencia que resuelve el fondo de la controversia, contra la cual cualquier gobernado tiene la oportunidad de promover el juicio de amparo en caso de que no le resulte favorable, por igualdad procesal, en el caso de que la sentencia resulte desfavorable a la autoridad, esta pueda interponer el recurso de revisión fiscal. Esta dictaminadora considera viable dicha situación, ya que además de ser un recurso previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo a la cuantía planteada para los asuntos que podrán llevar este tipo de juicios resulta procedente darle la oportunidad a la autoridad de presentar su recurso de revisión fiscal, en el entendido de que se hablaría de temas de gran relevancia económica y de interés fiscal para la Federación.

**S E X T A.** Una vez que ha quedado demostrada la oportunidad de la creación de un nuevo juicio en materia Contenciosa Administrativa que facilite el acceso a los gobernados a una justicia más eficaz, esta dictaminadora considera oportuno, en aras de una mayor claridad y transparencia en el desahogo y resolución del mismo, comple-

mentar la propuesta del Ejecutivo, para mejor proveer sobre la litis a resolver.

En efecto, en atención a que en el juicio de resolución exclusiva de fondo predomina la oralidad, y ésta se materializa mediante la celebración de la audiencia de fijación de litis, se considera oportuno agregar la obligación procesal de las partes de señalar expresamente cuál es la propuesta de litis de la controversia desde la actuación inicial de la demanda así como su contestación, ampliación de la demanda y contestación a esta última en su caso, a efecto de definir la materia de la audiencia señalada, desde el inicio del juicio.

Por tanto, se propone agregar en los artículos 58-18 y 58-21 la obligación de la actora tanto al formular su demanda como la ampliación en su caso, de señalar expresamente y de manera precisa cuál es la propuesta de litis de la controversia; misma obligación que se replica para la autoridad demanda al contestar la demanda o la ampliación de la misma, para quedar conforme a lo siguiente:

DICE	DEBE DECIR
ARTÍCULO 58-18. ....	ARTÍCULO 58-18. ....
I. ....	I. ....
II. La expresión breve y concreta de la controversia de fondo que se plantea.	II. La expresión breve y concreta de la controversia de fondo que se plantea, así como el señalamiento expreso de cuál es la propuesta de litis.
III. ....	III. ....
a) ....	a) ....
b) ....	b) ....
c) ....	c) ....
d) ....	d) ....
IV. ....	IV. ....
....	....
....	....
ARTÍCULO 58-21. El demandante podrá ampliar la demanda, únicamente cuando se actualice el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 17 de esta Ley, en el plazo de diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación.	ARTÍCULO 58-21. El demandante podrá ampliar la demanda, únicamente cuando se actualice el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 17 de esta Ley, en el plazo de diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación, y en su escrito deberán señalar con precisión cuál es la propuesta de litis de la controversia en la ampliación.
NO HAY CORRELATIVO	La autoridad, al contestar la demanda y, en su caso, la ampliación de demanda, deberá señalar expresamente cuál es la propuesta de litis del juicio.

**S É P T I M A.** Aunado a lo anterior, esta dictaminadora considera pertinente precisar en el artículo 58-25 de la Iniciativa que se dictamina que quedará a la consideración del Magistrado Instructor decidir sobre la necesidad de celebrar una audiencia especial de peritos o no, así como establecer la procedencia de la designación de un perito tercero cuando los dictámenes ofrecidos por las partes sean contradictorios, especificando que el dictamen del perito

tercero versará únicamente sobre los puntos de discrepancia de los peritajes de las partes, para quedar conforme a lo siguiente:

DICE	DEBE DECIR
<b>ARTÍCULO 58-25. ...</b>	<b>ARTÍCULO 58-25. ...</b>
El Magistrado Instructor podrá citar a los peritos que rindieron los dictámenes a fin de que en una audiencia especial, misma que se desahogará en forma oral, respondan las dudas o cuestionamientos que aquél les formule; para tal efecto las partes deberán ser notificadas en un plazo mínimo de cinco días anteriores a la fecha fijada para dicha audiencia. El Secretario de Acuerdos auxiliará en la diligencia y levantará el acta respectiva.	El Magistrado Instructor, <b>bajo su consideración decidirá si es necesario</b> citar a los peritos que rindieron los dictámenes a fin de que en una audiencia especial, misma que se desahogará en forma oral, respondan las dudas o cuestionamientos que aquél les formule; para tal efecto las partes deberán ser notificadas en un plazo mínimo de cinco días anteriores a la fecha fijada para dicha audiencia. El Secretario de Acuerdos auxiliará en la diligencia y levantará el acta respectiva.
....	....
Desahogada la audiencia, el Magistrado Instructor podrá designar a un perito tercero, cuando a su juicio ninguno de los dictámenes periciales rendidos en el juicio le proporcione elementos de convicción suficientes.	Desahogada la audiencia, el Magistrado Instructor podrá designar a un perito tercero, cuando a su juicio ninguno de los dictámenes periciales rendidos en el juicio le proporcione elementos de convicción suficientes, <b>o bien, si éstos son contradictorios. El dictamen del perito tercero deberá versar exclusivamente sobre los puntos de discrepancia de los dictámenes de los peritos de las partes.</b>
....	....
....	....

**OCTAVA.** Esta Comisión estima necesario realizar una precisión relacionada con los artículos transitorios Primero, Segundo, Cuarto y Quinto del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en específico sobre la entrada en vigor y la creación de las Salas Regionales Especializadas en materia del juicio de resolución exclusiva de fondo, así como el origen de las erogaciones que se realicen para el cumplimiento del referido Decreto.

Lo anterior, ya que el artículo Segundo, señala que a más tardar el 30 de junio de 2017, las Salas Regionales Especializadas deberían estar ya adscritas, por la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el artículo Primero indica que el Decreto en cuestión entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

En este sentido, se estima que existe un desfase de tiempo en la entrada en vigor y la creación de las Salas; por lo que se propone adecuar los mismos precisando el momento en que los particulares podrán ejercer la opción del juicio que

se propone, una vez que ya se encuentran en la prosecución de un juicio diverso, para quedar conforme a lo siguiente:

DICE	DEBE DECIR
<b>Primero.</b> El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	<b>Primero.</b> La Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a más tardar al 30 de junio de 2017, adscribirá tres Salas Regionales Especializadas en materia del juicio de resolución exclusiva de fondo en las circunscripciones territoriales que esta misma determine.
<b>Segundo.</b> La Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a más tardar al 30 de junio de 2017, adscribirá tres Salas Regionales Especializadas en materia del juicio de resolución exclusiva de fondo en las circunscripciones territoriales que esta misma determine.	Las Salas Regionales Especializadas en materia del juicio de resolución exclusiva de fondo serán integradas por Magistrados que adscriba para tal efecto la Junta de Gobierno y Administración, entre aquéllos que cuenten con mayor experiencia en materia fiscal.
Las Salas Regionales Especializadas en materia del juicio de resolución exclusiva de fondo serán integradas por Magistrados que adscriba para tal efecto la Junta de Gobierno y Administración, entre aquéllos que cuenten con mayor experiencia en materia fiscal.	<b>Tercero.</b> La Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa llevará a cabo las reformas necesarias de la normatividad aplicable, de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.
<b>Tercero.</b> La Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa llevará a cabo las reformas necesarias de la normatividad aplicable, de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.	<b>Cuarto.</b> Las erogaciones que, en su caso, se requieran para cumplir el presente Decreto, serán cubiertas con cargo al presupuesto del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para el ejercicio fiscal correspondiente.
<b>Cuarto.</b> Las erogaciones que, en su caso, se requieran para cumplir el presente Decreto, serán cubiertas con cargo al presupuesto del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para el ejercicio fiscal correspondiente.	<b>Quinto.</b> Los juicios de resolución exclusiva de fondo, podrán ser promovidos a partir del día hábil siguiente a aquél en que inicien sus funciones las Salas Regionales Especializadas en materia de resolución exclusiva de fondo, conforme al artículo Segundo Transitorio del presente Decreto.
<b>Quinto.</b> Los juicios de resolución exclusiva de fondo, podrán ser promovidos a partir del día hábil siguiente a aquél en que inicien sus funciones las Salas Regionales Especializadas en materia de resolución exclusiva de fondo, conforme al artículo Segundo Transitorio del presente Decreto.	Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa al momento de entrar en vigor la presente Ley, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda.
Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa al momento de entrar en vigor la presente Ley, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda.	<b>Tercero.</b> Los juicios de resolución exclusiva de fondo, podrán ser promovidos a partir del día hábil siguiente a aquél en que inicien sus funciones las Salas Regionales Especializadas en materia de resolución exclusiva de fondo, conforme al artículo Primero Transitorio del presente Decreto.
Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa al momento de entrar en vigor el presente Decreto, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda, sin perjuicio de lo previsto en el siguiente párrafo.	Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa al momento de entrar en vigor el presente Decreto, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda, sin perjuicio de lo previsto en el siguiente párrafo.

En el caso de que se cumplan los requisitos de procedencia señalados en el artículo 58-17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la parte actora tendrá la opción de solicitar ante el Magistrado Instructor que el juicio que promovió se tramite en los términos del Capítulo XII "Del Juicio de resolución exclusiva de fondo" de dicha Ley, siempre y cuando realice la solicitud en el plazo de diez días hábiles contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.	En el caso de que se cumplan los requisitos de procedencia señalados en el artículo 58-17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la parte actora en <b>algún juicio de los señalados en el párrafo anterior</b> , tendrá la opción de solicitar ante el Magistrado Instructor que el juicio que promovió se remita a las Salas Regionales Especializadas en materia de resolución exclusiva de fondo y se tramite en los términos del Capítulo XII "Del Juicio de resolución exclusiva de fondo" de dicha Ley, siempre y cuando <b>en el juicio iniciado anteriormente no se haya cerrado la instrucción y se haya realizado la solicitud en el plazo de diez días hábiles contados a partir del inicio de las funciones de dichas Salas, supuesto en el cual, sólo se estudiarán los argumentos de fondo que se hayan planteado en la demanda y ampliación de la misma.</b>
<b>Cuarto.</b> Las erogaciones que, en su caso, se requieran para cumplir con el presente Decreto, serán cubiertas con cargo al presupuesto del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para el ejercicio fiscal correspondiente.	Se cambia su ubicación como transitorio segundo del Decreto, conforme sigue: <b>Segundo.</b> Las erogaciones que, en su caso, se requieran para cumplir con el presente Decreto, serán cubiertas con cargo al presupuesto <b>aprobado para dicho fin en el ejercicio fiscal correspondiente.</b>

**NOVENA.** Por lo que corresponde a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y al Código Fiscal de la Federación, esta Comisión dictaminadora la estima procedente solo por lo que respecta a las adiciones que se plantean en relación con el Código Fiscal de la Federación, toda vez que se estaría

fortaleciendo el único medio de autocontrol con el que cuenta la autoridad fiscal, al establecer (I) la obligación de llevar a cabo el pronunciamiento del fondo de los agravios formulados; (II) atender las ilegalidades manifiestas de los actos recurridos; (III) llevar a cabo diligencias que permitan conocer los hechos efectivamente controvertidos, ordenando la exhibición de documentos o desahogo de pruebas periciales con la finalidad de que exista un pronunciamiento de fondo en coordinación con la autoridad emisora de las resoluciones recurridas y, así evitar que se devuelva a la citada autoridad la resolución para emitir una nueva que, posteriormente, se dejará sin efectos por contener un vicio de fondo.

En ese sentido, esta Comisión dictaminadora avala el que con la propuesta de mérito se permita a la autoridad conocer las irregularidades de fondo en que la misma pueda incurrir, a efecto de evitar la práctica de las mismas. No así lo relativo a la adición al artículo 19 Bis, porque como se desprende de la Iniciativa presentada por el Ejecutivo, ya se propone una regulación para efectos de un juicio de resolución exclusiva de fondo que tiene el mismo objetivo.

Sin embargo, la que Dictamina considera conveniente realizar una adecuación a la propuesta de adición del artículo 137-F, segundo párrafo al Código Fiscal de la Federación presentada por los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Revolucionario Institucional, a efecto de dar paridad procesal a las partes en el desahogo de la audiencia, y de forma congruente con la adecuación realizada en el juicio exclusivo de fondo se elimina en el recurso de revocación exclusivo de fondo lo relativo a la calificación de normas sustantivas para dejarlas de manera general, por lo que se adecua el artículo 133-G, fracción III, para quedar como sigue:

Dice	Debe decir
<p><b>Artículo 133-F. ...</b></p> <p>En el desahogo de la audiencia respectiva podrá acudir la autoridad emisora de la resolución impugnada, para efectos de ampliar el cuestionario respectivo o formular repreguntas.</p> <p>...</p>	<p><b>Artículo 133-F. ...</b></p> <p>En el desahogo de la audiencia respectiva podrá acudir, <b>tanto el promovente como</b> la autoridad emisora de la resolución impugnada, para efectos de ampliar el cuestionario respectivo o <b>en el caso de la autoridad</b> formular repreguntas.</p> <p>...</p>
<p><b>Artículo 133-G. ...</b></p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. Las normas <del>sustantivas</del> involucradas fueron incorrectamente interpretadas o mal aplicadas, o</p> <p>IV. ...</p> <p>...</p>	<p><b>Artículo 133-G. ...</b></p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. Las normas involucradas fueron incorrectamente interpretadas o mal aplicadas, o</p> <p>I. ...</p> <p>...</p>

Por lo anteriormente expuesto y fundado y al considerar procedente las iniciativas de mérito con los ajustes que se señalan, los integrantes de esta Comisión de Justicia, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente proyecto de

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se reforma el artículo 1-A, fracción XII y se adicionan los artículos 1-A, con una fracción XVII; 48, fracción II, inciso a), con un segundo párrafo y el Título II con el Capítulo XII denominado “Del Juicio de resolución exclusiva de fondo”, que comprende los artículos 58-16; 58-17; 58-18; 58-19; 58-20; 58-21; 58-22; 58-23; 58-24; 58-25; 58-26; 58-27, 58-28 y 58-29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 1-A.-...**

**I. a XI. ...**

**XII.** Juicio en la vía tradicional: El juicio contencioso administrativo federal que se substancia recibiendo las promociones y demás documentales en manuscrito o impresos en papel, y formando un expediente también en papel, donde se agregan las actuaciones procesales, incluso en los casos en que sea procedente la vía sumaria o el juicio de resolución exclusiva de fondo.

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

**XVII.** Juicio de resolución exclusiva de fondo: El juicio contencioso administrativo federal en aquellos casos a los que se refiere el Capítulo XII del Título II de esta Ley.

**ARTÍCULO 48. ...**

**I. ...**

**II. ...**

**a) ...**

En el caso del juicio de resolución exclusiva de fondo, la petición señalada en el párrafo anterior sólo se podrá formular por las partes en el juicio o los Magistrados de la Sección de la Sala Superior competente.

b) a d) ...

## CAPÍTULO XII

### Del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo

**ARTÍCULO 58-16.** El juicio de resolución exclusiva de fondo se tramitará a petición del actor, de conformidad con las disposiciones que se establecen en este Capítulo y, en lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones que regulan el juicio contencioso administrativo federal.

En el juicio de resolución exclusiva de fondo se observarán especialmente los principios de oralidad y celeridad.

**ARTÍCULO 58-17.** El Tribunal determinará las Salas Regionales Especializadas en materia del juicio de resolución exclusiva de fondo, el cual versará únicamente sobre la impugnación de resoluciones definitivas que deriven del ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 42, fracciones II, III o IX del Código Fiscal de la Federación y la cuantía del asunto sea mayor a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización, elevada al año, vigente al momento de emisión de la resolución combatida.

El juicio de resolución exclusiva de fondo no será procedente cuando se haya interpuesto recurso administrativo en contra de las resoluciones señaladas en el párrafo anterior, y dicho recurso haya sido desechado, sobreesido o se tenga por no presentado.

El demandante sólo podrá hacer valer conceptos de impugnación que tengan por objeto resolver exclusivamente sobre el fondo de la controversia que se plantea, sin que obste para ello que la resolución que se controvierta se encuentre motivada en el incumplimiento total o parcial de requisitos exclusivamente formales o de procedimiento establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables; siempre que el demandante acredite que no se produjo omisión en el pago de contribuciones.

Para efectos del juicio de resolución exclusiva de fondo se entenderá por concepto de impugnación cuyo objeto sea resolver exclusivamente sobre el fondo de la controversia,

entre otros, aquéllos que referidos al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de las obligaciones revisadas, pretendan controvertir alguno de los siguientes supuestos:

**I.** Los hechos u omisiones calificados en la resolución impugnada como constitutivos de incumplimiento de las obligaciones revisadas.

**II.** La aplicación o interpretación de las normas involucradas.

**III.** Los efectos que haya atribuido la autoridad emisora al incumplimiento total o parcial de requisitos formales o de procedimiento que impacten o trasciendan al fondo de la controversia.

**IV.** La valoración o falta de apreciación de las pruebas relacionadas con los supuestos mencionados en las fracciones anteriores.

En ningún caso el juicio de resolución exclusiva de fondo podrá tramitarse a través del juicio en la vía tradicional, sumaria o en línea, regulados en la presente Ley. Una vez que el demandante haya optado por el juicio regulado en el presente Capítulo, no podrá variar su elección.

**ARTÍCULO 58-18.** La demanda deberá contener, adicional a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley, lo siguiente:

**I.** La manifestación expresa de que se opta por el juicio de resolución exclusiva de fondo.

**II.** La expresión breve y concreta de la controversia de fondo que se plantea, así como el señalamiento expreso de cuál es la propuesta de litis.

**III.** El señalamiento respecto del origen de la controversia, especificando si ésta deriva de:

a) La forma en que se apreciaron los hechos u omisiones revisados;

b) La interpretación o aplicación de las normas involucradas;

c) Los efectos que se atribuyeron al incumplimiento total, parcial o extemporáneo, de los requisitos formales o de procedimiento que impactan o trasciendan al fondo de la controversia, o

d) Si cualquiera de los supuestos anteriores son coincidentes.

**IV.** Los conceptos de impugnación que se hagan valer en cuanto al fondo del asunto.

Se deberá adjuntar al escrito de demanda el documento que contenga el acto impugnado y su constancia de notificación, así como las pruebas que se ofrezcan, relacionándolas expresamente en su escrito de demanda con lo que se pretenda acreditar, incluyendo el dictamen pericial que, en su caso, se ofrezca.

Cuando se omita alguno de los requisitos señalados en el presente artículo, se requerirá al demandante para que lo subsane dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que, de no hacerlo en tiempo, se desechará la demanda.

**ARTÍCULO 58-19.** El Magistrado Instructor determinará la procedencia del juicio de resolución exclusiva de fondo considerando lo siguiente:

**I.** Analizará, en primer término, si se cumplen los requisitos señalados en el presente Capítulo.

**II.** En su caso, una vez cumplido el requerimiento a que se refiere el último párrafo del artículo 58-18 de la presente Ley, si advierte que los conceptos de impugnación planteados en la demanda incluyen argumentos de forma o de procedimiento, éstos se tendrán por no formulados y sólo se atenderán a los argumentos que versen sobre el fondo de la controversia.

**III.** Cuando advierta que en la demanda sólo se plantean conceptos de impugnación relativos a cuestiones de forma o procedimiento, y no a cuestiones relativas al fondo de la controversia, se remitirá a la Oficialía de Partes Común para que lo ingrese como juicio en la vía tradicional, tomando en cuenta la fecha de presentación de la demanda.

El juicio de resolución exclusiva de fondo no procederá cuando la demanda se promueva en los términos del artículo 16 de esta Ley.

Si el Magistrado Instructor admite la demanda, ordenará suspender de plano la ejecución del acto impugnado, sin necesidad de que el demandante garantice el interés fiscal. La suspensión así concedida operará hasta que se dicte la resolución que ponga fin al juicio exclusivo de fondo, sin

perjuicio de los requisitos que para la suspensión establezcan las leyes que rijan los medios de impugnación que procedan contra la sentencia dictada en el mismo.

**ARTÍCULO 58-20.** Si el Magistrado Instructor determina que la demanda no cumple con lo señalado en el artículo 58-18 de la presente Ley y, en consecuencia, resuelve desecharla, procederá el recurso de reclamación en términos del artículo 59 de esta Ley, mismo que deberá presentarse ante el Magistrado Instructor en un plazo de diez días contados a partir de que surta efectos la notificación del acuerdo de desechamiento; una vez presentado, se ordenará correr traslado a la contraparte para que en el término de cinco días exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite la Sala lo resolverá de plano en un plazo de cinco días.

**ARTÍCULO 58-21.** El demandante podrá ampliar la demanda, únicamente cuando se actualice el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 17 de esta Ley, en el plazo de diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación, y en su escrito deberán señalar con precisión cuál es la propuesta de litis de la controversia en la ampliación.

La autoridad, al contestar la demanda y, en su caso, la ampliación de demanda, deberá señalar expresamente cuál es la propuesta de litis del juicio.

**ARTÍCULO 58-22.** Recibida la contestación de la demanda y, en su caso, la contestación a la ampliación de la misma, el Magistrado Instructor citará a las partes para audiencia de fijación de litis, la que se desahogará sin excepción de manera oral dentro de los veinte días siguientes a la recepción de la contestación respectiva. El Magistrado Instructor expondrá de forma breve en qué consiste la controversia planteada por las partes, quienes manifestarán lo que a su derecho convenga, ajustándose a lo manifestado en la demanda, su ampliación o su contestación.

La audiencia de fijación de litis deberá ser desahogada, sin excepción, ante la presencia del Magistrado Instructor quien podrá auxiliarse del Secretario de Acuerdos para que levante acta circunstanciada de la diligencia. Las partes podrán acudir personalmente o por conducto de sus autorizados legales. Los demás Magistrados integrantes de la Sala podrán acudir a la audiencia de fijación de litis. Cuando estando debidamente notificadas las partes, en términos de los artículos 67 y 68 de esta Ley, alguna no acuda a la au-

diencia de fijación de litis, ésta se llevará a cabo con la parte que esté presente.

Quedará al prudente arbitrio del Magistrado Instructor, la regulación del tiempo que tengan las partes para exponer los motivos por los que estiman les asiste la razón, considerando estrictamente el principio de celeridad que rige esta vía.

Cuando alguna de las partes no acuda a la audiencia de fijación de litis se entenderá que consiente los términos en que la misma quedó fijada por el Magistrado Instructor, precluyendo además su derecho para formular cualquier alegato posterior en el juicio, ya sea en forma verbal o escrita.

En el caso de que se haya acordado procedente la atracción del juicio por la Sala Superior, el Magistrado Instructor reservará la celebración de las actuaciones previstas en el artículo 58-26, primer párrafo de esta Ley, para que éstas se lleven a cabo ante el Magistrado ponente que corresponda.

Una vez celebrada la audiencia de fijación de litis, el Magistrado Instructor notificará a las partes el acuerdo a que se refiere el artículo 47 de esta Ley, salvo en los casos establecidos en el párrafo anterior.

**ARTÍCULO 58-23.** En caso de que durante la tramitación del juicio de resolución exclusiva de fondo, alguna de las partes solicite una audiencia privada con el Magistrado Instructor, ésta deberá celebrarse invariablemente con la presencia de su contraparte; cuando estando debidamente notificadas las partes, en términos de los artículos 67 y 68 de esta Ley, alguna no acuda a la audiencia privada, ésta se llevará a cabo con la parte que esté presente.

**ARTÍCULO 58-24.** En el juicio de resolución exclusiva de fondo, serán admisibles únicamente las pruebas que hubieren sido ofrecidas y exhibidas, en:

- I. El procedimiento de comprobación del que derive el acto impugnado;
- II. La sede administrativa, dentro del procedimiento correspondiente, o
- III. El recurso administrativo correspondiente.

**ARTÍCULO 58-25.** El desahogo de la prueba pericial en los términos del presente Capítulo, se llevará a cabo me-

dante la exhibición del documento que contenga el dictamen correspondiente, el cual deberá adjuntarse a la demanda, a la ampliación o a su contestación. El Magistrado Instructor tendrá la más amplia facultad para valorar no sólo la idoneidad y el alcance de los dictámenes exhibidos, sino también la idoneidad del perito que lo emite.

El Magistrado Instructor, bajo su consideración decidirá si es necesario citar a los peritos que rindieron los dictámenes a fin de que en una audiencia especial, misma que se desahogará en forma oral, respondan las dudas o cuestionamientos que aquél les formule; para tal efecto las partes deberán ser notificadas en un plazo mínimo de cinco días anteriores a la fecha fijada para dicha audiencia. El Secretario de Acuerdos auxiliará en la diligencia y levantará el acta respectiva.

Las partes podrán acudir a la audiencia a que se refiere el párrafo anterior para efectos de ampliar el cuestionario respecto del cual se rindió el dictamen pericial, así como para formular repreguntas al perito.

Desahogada la audiencia, el Magistrado Instructor podrá designar a un perito tercero, cuando a su juicio ninguno de los dictámenes periciales rendidos en el juicio le proporcione elementos de convicción suficientes, o bien, si éstos son contradictorios. El dictamen del perito tercero deberá versar exclusivamente sobre los puntos de discrepancia de los dictámenes de los peritos de las partes.

Los dictámenes periciales serán valorados por el Magistrado Instructor atendiendo a la litis fijada en la audiencia correspondiente.

La valoración del dictamen pericial atenderá únicamente a razones técnicas referentes al área de especialidad de los peritos. El valor de la prueba pericial quedará a la prudente apreciación del Magistrado Instructor, atendiendo siempre al principio de proporcionalidad.

**ARTÍCULO 58-26.** Celebrada la audiencia de fijación de litis, desahogadas las pruebas que procedan y formulados los alegatos, quedará cerrada la instrucción del juicio de resolución exclusiva de fondo, sin necesidad de una declaratoria expresa, y a partir del día siguiente empezarán a computarse los plazos previstos en el artículo 49 de esta Ley para dictar sentencia; lo anterior no aplicará para efectos de lo previsto en el artículo 58-22, sexto párrafo de la presente Ley.

**ARTÍCULO 58-27.** En las sentencias que se dicten en el juicio de resolución exclusiva de fondo se declarará la nulidad de la resolución impugnada cuando:

- I. Los hechos u omisiones que dieron origen a la controversia no se produjeron;
- II. Los hechos u omisiones que dieron origen a la controversia fueron apreciados por la autoridad en forma indebida;
- III. Las normas involucradas fueron incorrectamente interpretadas o mal aplicadas en el acto impugnado, o
- IV. Los efectos atribuidos por la autoridad emisora al incumplimiento total, parcial o extemporáneo, de requisitos formales o de procedimiento a cargo del contribuyente resulten excesivos o desproporcionados por no haberse producido las hipótesis de causación de las contribuciones determinadas.

**ARTÍCULO 58-28.** La sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
  - II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
  - III. En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional Especializada competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.
- Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.
- IV. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

- a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
- b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Las Salas Regionales Especializadas en materia del juicio de resolución exclusiva de fondo podrán apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, siempre que en la sentencia expresen las razones por las que se apartan de los mismos, debiendo enviar al Presidente del Tribunal copia de la sentencia.

**ARTÍCULO 58-29.** En contra de las sentencias dictadas en el juicio de resolución exclusiva de fondo, si éstas no favorecen a la autoridad demandada, podrá interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 63 de esta Ley.

## **ARTÍCULO SEGUNDO.- DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**Primero.-** La Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a más tardar al 30 de junio de 2017, adscribirá tres Salas Regionales Especializadas en materia del juicio de resolución exclusiva de fondo en las circunscripciones territoriales que esta misma determine.

Las Salas Regionales Especializadas en materia del juicio de resolución exclusiva de fondo serán integradas por Magistrados que adscriba para tal efecto la Junta de Gobierno y Administración, entre aquéllos que cuenten con mayor experiencia en materia fiscal.

**Segundo.-** La Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa llevará a cabo las reformas necesarias de la normatividad aplicable, de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

**Tercero.-** Los juicios de resolución exclusiva de fondo, podrán ser promovidos a partir del día hábil siguiente a

aquél en que inicien sus funciones las Salas Regionales Especializadas en materia de resolución exclusiva de fondo, conforme al artículo Primero Transitorio del presente Decreto.

Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa al momento de entrar en vigor el presente Decreto, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda, sin perjuicio de lo previsto en el siguiente párrafo.

En el caso de que se cumplan los requisitos de procedencia señalados en el artículo 58-17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la parte actora en algún juicio de los señalados en el párrafo anterior, tendrá la opción de solicitar ante el Magistrado Instructor que el juicio que promovió se remita a las Salas Regionales Especializadas en materia de resolución exclusiva de fondo y se tramite en los términos del Capítulo XII “Del Juicio de resolución exclusiva de fondo” de dicha Ley, siempre y cuando en el juicio iniciado anteriormente no se haya cerrado la instrucción y se haya realizado la solicitud en el plazo de diez días hábiles contados a partir del inicio de las funciones de dichas Salas, supuesto en el cual, sólo se estudiarán los argumentos de fondo que se hayan planteado en la demanda y ampliación de la misma.

**ARTÍCULO TERCERO.-** Se **adiciona** en el Título V, Capítulo I, una Sección Cuarta denominada “Del Trámite y Resolución del Recurso de Revocación Exclusivo de Fondo” que comprende los artículos 133-B, 133-C, 133-D, 133-E, 133-F y 133-G del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

#### **Sección Cuarta**

##### **Del Trámite y Resolución del Recurso de Revocación Exclusivo de Fondo**

**Artículo 133-B.** El recurso de revocación previsto en este Capítulo podrá tramitarse y resolverse conforme al procedimiento especializado previsto en esta Sección cuando el recurrente impugne las resoluciones definitivas que deriven del ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 42, fracciones II, III o IX de este Código y la cuantía determinada sea mayor a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización, elevada al año, vigente al momento de la emisión de la resolución impugnada.

En lo no previsto en la presente Sección, se aplicarán las demás disposiciones señaladas en este Capítulo, observando los principios de oralidad y celeridad.

**Artículo 133-C.** El promovente que haya optado por el recurso de revocación exclusivo de fondo no podrá variar su elección.

Antes de admitir a trámite el recurso de revocación exclusivo de fondo, la autoridad deberá verificar que se cumplan los requisitos de procedencia y que no se configure alguna causal de sobreseimiento de conformidad con lo previsto en los artículos 18, 121, 122, 123, 124, 124-A y 126 de este Código.

El promovente sólo podrá hacer valer agravios que tengan por objeto resolver exclusivamente sobre el fondo de la resolución que se recurre, sin que obste para ello que la misma se encuentre motivada en el incumplimiento total o parcial de los requisitos exclusivamente formales o de procedimiento establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables.

Para los efectos del recurso de revocación exclusivo de fondo, se entenderá como agravio de fondo aquel que se refiera al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, respecto de las contribuciones revisadas que pretendan controvertir conforme a alguno de los siguientes supuestos:

I. Los hechos u omisiones calificados en la resolución impugnada como constitutivos de incumplimiento de las obligaciones revisadas.

II. La aplicación o interpretación de las normas jurídicas involucradas.

III. Los efectos que haya atribuido la autoridad emisora al contribuyente, respecto del incumplimiento total o parcial de requisitos formales o de procedimiento que impacten y trasciendan al fondo de la resolución recurrida.

IV. La valoración o falta de apreciación de las pruebas relacionadas con los supuestos mencionados en las fracciones anteriores.

**Artículo 133-D.** El escrito de interposición del recurso de revocación exclusivo de fondo, deberá satisfacer los requisitos previstos en los artículos 18 y 122 de este Código y señalar además:

I. La manifestación expresa de que se opta por el recurso de revocación exclusivo de fondo.

II. La expresión breve y concreta de los agravios de fondo que se plantean.

III. El señalamiento del origen del agravio, especificando si este deriva de:

- a) La forma en que se apreciaron los hechos u omisiones revisados;
- b) La interpretación o aplicación de las normas involucradas;
- c) Los efectos que le atribuyeron al incumplimiento total, parcial o extemporáneo, de los requisitos formales o de procedimiento que impacten o trasciendan el fondo de la controversia;
- d) Si cualquiera de los supuestos anteriores son coincidentes;
- e) Si requiere el desahogo de una audiencia para exponer las razones por las cuáles considera le asiste la razón, en presencia de la autoridad administrativa competente para resolver el recurso de revocación exclusivo de fondo y de la autoridad que emitió la resolución recurrida.

El promovente deberá adjuntar al escrito en que se promueva el recurso de revocación exclusivo de fondo, los mismos documentos que prevé el artículo 123 del presente Código, observando las modalidades para las pruebas documentales que contiene dicho precepto legal, debiendo relacionar expresamente las pruebas que ofrezca con los hechos que pretende acreditar a través de las mismas.

Cuando se omita alguno de los requisitos que debe contener el escrito de interposición del recurso de revocación exclusivo de fondo, se requerirá al promovente para que cumpla con dichos requisitos dentro del plazo de cinco días contados a partir de que surta efectos la notificación del citado requerimiento. De no hacerlo o si se advierte que únicamente se plantean agravios relativos a cuestiones de forma o procedimiento, el recurso de revocación se tramitará de forma tradicional.

En el caso de que el promovente, una vez que optó por el recurso de revocación exclusivo de fondo, formule en su

escrito de promoción agravios de fondo y forma o procedimiento, estos dos últimos se tendrán por no formulados y sólo se resolverán los agravios de fondo.

Si el promovente satisface los requisitos que debe contener la promoción del recurso de revocación exclusiva de fondo, la autoridad encargada de la resolución del mismo emitirá el oficio a través del cual se tenga por admitido el recurso.

**Artículo 133-E.** En el caso de que el contribuyente en su escrito de promoción del recurso de revocación exclusivo de fondo, manifieste que requiere del desahogo de una audiencia para ser escuchado por la autoridad encargada de emitir la resolución del recurso respectivo, ésta deberá tener verificativo a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que se emitió el oficio que tiene por admitido el recurso de revocación exclusivo de fondo, señalando en el mismo día, hora y lugar para su desahogo.

La audiencia tendrá verificativo en las instalaciones de la autoridad administrativa que resolverá el recurso de revocación exclusivo de fondo, encontrándose presente la autoridad emisora de la resolución recurrida y el promovente.

En caso de inasistencia del promovente, la audiencia respectiva no se podrá volver a programar, emitiéndose la lista de asistencia respectiva, que deberá ser integrada al expediente del recurso, excepto cuando el promovente con cinco días de anticipación a la fecha de la audiencia solicite se fije nuevo día y hora para su celebración, la cual deberá llevarse a cabo dentro de los cinco días siguientes a la primer fecha. La autoridad emisora de la resolución recurrida no podrá dejar de asistir a la audiencia ni solicitar se vuelva a programar la misma para lo cual, en su caso, podrá ser suplido en términos de las disposiciones administrativas aplicables.

**Artículo 133-F.** En el supuesto de que el promovente acompañe al escrito de promoción del recurso de revocación exclusivo de fondo como prueba documental el dictamen pericial, la autoridad administrativa que resolverá el recurso tendrá la más amplia facultad para valorar no sólo la idoneidad y el alcance del referido dictamen exhibido, sino también la idoneidad del perito emisor, pudiendo citar al mismo a fin de que en audiencia especial, misma que se desahogará en forma oral, responda las dudas o los cuestionamientos que se le formulen, para ello el perito será citado con un plazo mínimo de cinco días anteriores a la fecha fijada para la audiencia.

En el desahogo de la audiencia respectiva podrá acudir, tanto el promovente como la autoridad emisora de la resolución impugnada, para efectos de ampliar el cuestionario respectivo o en el caso de la autoridad, formular repreguntas.

De conformidad con el artículo 130, cuarto párrafo de este Código, la autoridad que emitirá la resolución al recurso de revocación exclusivo de fondo podrá, para tener un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, ordenar el desahogo de otra prueba pericial a cargo de un perito distinto y la valoración de ambos dictámenes periciales atenderá únicamente a razones técnicas referentes al área de especialidad de los peritos.

**Artículo 133-G.** La resolución del recurso de revocación exclusivo de fondo se emitirá en el sentido de confirmar el acto impugnado, dejar sin efectos el mismo, modificarlo o dictar uno nuevo que lo sustituya, en términos de lo dispuesto por el artículo 133, fracciones II, IV y V de este Código. La resolución será favorable al promovente cuando:

I. Los hechos u omisiones que dieron origen al acto impugnado no se produjeron;

II. Los hechos u omisiones que dieron origen al acto impugnado fueron apreciados por la autoridad en forma indebida;

III. Las normas involucradas fueron incorrectamente interpretadas o mal aplicadas, o

IV. Los efectos atribuidos por la autoridad emisora al incumplimiento total, parcial o extemporáneo, de requisitos formales o de procedimiento a cargo del contribuyente resulten excesivos o desproporcionados por no haberse producido las hipótesis de causación de las contribuciones determinadas.

V. Para el cumplimiento de las resoluciones del recurso de revocación exclusivo de fondo, será aplicable lo dispuesto en el artículo 133-A de este Código.”

## **ARTÍCULO CUARTO.- DISPOSICIONES TRANSITORIAS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

**Primero.** El ARTÍCULO TERCERO del presente Decreto entrará en vigor el 1 de enero del año siguiente en que entre en vigor el presente Decreto.

**Segundo.** Los recursos que se encuentren en trámite al momento de la entrada en vigor del presente Decreto, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación del recurso, sin perjuicio de lo señalado en el siguiente párrafo.

En el caso de que se cumplan los requisitos de procedencia señalados en los artículos 133-C y 133-D del presente Decreto, los contribuyentes tendrán la opción de solicitar a la unidad administrativa encargada de resolver el recurso de revocación, que el mismo se tramite en los términos del Título V, Capítulo I, Sección Cuarta del Código Fiscal de la Federación, siempre y cuando realice su solicitud en un plazo de diez días hábiles contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

## **TRANSITORIOS**

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

**SEGUNDO.** Las erogaciones que, en su caso, se requieran para cumplir con el presente Decreto, serán cubiertas con cargo al presupuesto aprobado para dicho fin en el ejercicio fiscal correspondiente.

### **Notas:**

1 Diálogos por la Justicia Cotidiana, consultado en <[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/83995/DIALOGOS\\_POR\\_LA\\_JUSTICIA\\_COTIDIANA..pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/83995/DIALOGOS_POR_LA_JUSTICIA_COTIDIANA..pdf)>, el [14-septiembre-2016]

2 IBIDEM

3 IDEM

4 Tesis: 1a. CCXCI/2014 (10a.); Libro 9, Agosto de 2014, Tomo I; Décima Época; Primera Sala; Pág. 536

**La Comisión de Justicia, diputados:** Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica), presidente; María Gloria Hernández Madrid (rúbrica), Ricardo Ramírez Nieto (rúbrica), José Hernán Cortés Berumen (rúbrica), Javier Antonio Neblina Vega, Patricia Sánchez Carrillo (rúbrica), Arturo Santana Alfaro (rúbrica), Lía Limón García (rúbrica), Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica), secretarios; Jesús Emiliano Álvarez López (rúbrica en abstención), Alfredo Basurto Román (rúbrica en abstención), Ramón Arámbula Bañales (rúbrica), Tristán Manuel Canales Najjar (rúbrica), Édgar Castillo Martínez (rúbrica), José Alberto Couttolenc

Buentello (rúbrica), César Alejandro Domínguez Domínguez (rúbrica), Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, Waldo Fernández González (rúbrica), José Adrián González Navarro (rúbrica), Sofía González Torres (rúbrica), Carlos Iriarte Mercado (rúbrica), Armando Luna Canales (rúbrica), Abel Murrieta Gutiérrez (rúbrica), Daniel Ordóñez Hernández (rúbrica), Ulises Ramírez Núñez (rúbrica), Édgar Romo García (rúbrica), Martha Sofía Tamayo Morales (rúbrica).»

**El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda**

**Anguiano:** De conformidad con lo que establece el artículo 87 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se cumple con la declaratoria de publicidad.