



CÁMARA DE DIPUTADOS

LXIII LEGISLATURA

# Diario de los Debates

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

Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidente  Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar	Director del Diario de los Debates Luis Alfredo Mora Villagómez
Año II	Ciudad de México, jueves 27 de octubre de 2016	Sesión 19 Apéndice

## SUMARIO

### INICIATIVAS Y PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO

Comunicación de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por la que informa el turno que le corresponde a las iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del jueves 27 de octubre de 2016, de conformidad con los artículos 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados. . . . .

9

### INICIATIVAS

#### LEY GENERAL DE SALUD

Del diputado Miguel Ángel Sulub Caamal, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 61, 64 Bis y 67 de la Ley General de Salud. Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen. . . . .

12

#### LEY DE AYUDA ALIMENTARIA PARA LOS TRABAJADORES

Del diputado Rafael Yerena Zambrano, la diputada Ana Georgina Zapata Lucero y el diputado Marco Antonio Aguilar Yunes, del Grupo Parlamentario del Partido

Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 3o. y 8o. de la Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores. Se turna a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Salud, para dictamen. . . . .	25
 LEY DE AVIACIÓN CIVIL	
Del diputado Juan Manuel Cavazos Balderas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 52 y adiciona un artículo 52 Bis de la Ley de Aviación Civil. Se remite a la Comisión de Transportes, para dictamen. . . . .	30
 LEY GENERAL DE SALUD	
Del diputado Juan Manuel Cavazos Balderas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Ley General de Salud. Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen. . . . .	33
 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
De la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se remite a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . .	36
 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN	
De la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 114-B del Código Fiscal de la Federación. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . .	40
 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN	
De la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 97 del Código Fiscal de la Federación. Se remite a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . .	49
 CÓDIGO PENAL FEDERAL	
De la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 150 del Código Penal Federal. Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen. . . . .	57
 CÓDIGO PENAL FEDERAL	
De la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que refor-	

ma el artículo 194 del Código Penal Federal. Se remite a la Comisión de Justicia, para dictamen. . . . .	66
 <b>LEY GENERAL DE EDUCACIÓN</b>	
De la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 7o. de la Ley General de Educación. Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen. . . . .	75
 <b>LEY GENERAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE</b>	
Del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 2o. de la Ley General de Cultura Física y Deporte. Se remite a la Comisión de Deporte, para dictamen. . . . .	80
 <b>LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE</b>	
Del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 1o. de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Se turna a la Comisión de Desarrollo Rural, para dictamen. . . . .	82
 <b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b>	
Del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se remite a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . .	84
 <b>LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA</b>	
Del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 1o. de la Ley de la Industria Eléctrica. Se turna a la Comisión de Energía, para dictamen. . . . .	86
 <b>LEY DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA</b>	
Del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Ley de Transición Energética. Se remite a la Comisión de Energía, para dictamen. . . . .	90
 <b>CÓDIGO PENAL FEDERAL</b>	
De la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que refor-	

ma el artículo 224 del Código Penal Federal. Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.....	93
<b>LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE</b>	
De la diputada Sara Latife Ruíz Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del diputado Arturo Álvarez Angli, del Grupo Parlamentario Verde Ecologista de México, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Se remite a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para dictamen.....	102
<b>LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL</b>	
De la diputada Sara Latife Ruíz Chávez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Se remite a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para dictamen.....	106
<b>LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS</b>	
De la diputada Claudia Edith Anaya Mota, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 25 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas. Se remite a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.....	111
<b>LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS</b>	
Del diputado Jesús Sesma Suárez y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.....	118
<b>LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b>	
De las diputadas María Guadalupe Oyervides Valdez y Ana María Boone Godoy, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 34 y 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.....	123

PROPOSICIONES

COMISIÓN ESPECIAL DE EX BRACEROS, A ESTABLECER UNA MESA DE TRABAJO CON LA SEGOB, CON LA FINALIDAD DE RETOMAR EL PROCESO PARA EL OTORGAMIENTO DE APOYOS A LOS EX BRACEROS DE 1942-1964

Del diputado José Hugo Cabrera Ruiz, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Comisión Especial de Ex braceros, a establecer una mesa de trabajo con la Segob, con la finalidad de retomar el proceso para el otorgamiento de apoyos a los ex braceros de 1942-1964. Se remite a la Comisión de Gobernación, para dictamen, y a la Comisión Especial de Ex Braceros, para opinión. . . . . 129

GESTIONEN RECURSOS CON EL OBJETIVO DE RESTABLECER LA PAZ, FORTALECER LA SEGURIDAD Y RECONSTRUIR EL TEJIDO SOCIAL

De la diputada Guadalupe González Suástegui, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal y al Ejecutivo del estado de Guerrero, para que, de manera coordinada, diseñen políticas y gestionen recursos con el objetivo de restablecer la paz, fortalecer la seguridad y reconstruir el tejido social, con el fin de recuperar la convivencia pacífica en ese estado. Se turna a la Comisión de Seguridad Pública, para dictamen. . . . . 132

PREVENIR, DISMINUIR Y ERRADICAR LA DIABETES MELLITUS EN LA POBLACIÓN EN GENERAL Y PARTICULARMENTE DE LAS NIÑAS Y NIÑOS

Del diputado Rafael Hernández Soriano, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Secretaría de Salud, para que implemente acciones, campañas, protocolos y políticas públicas encaminadas a prevenir, disminuir y erradicar la diabetes mellitus en la población en general y particularmente de las niñas y niños. Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen. . . . . 135

ATENCIÓN AL 100% DE LOS NIÑOS ENFERMOS DE CÁNCER

Del diputado Jesús Sesma Suárez, a nombre propio y de diversos diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a los poderes de la Unión, a que lleven a cabo la construcción de un acuerdo nacional para que, previa identificación de los recursos económicos necesarios, se dé atención al 100% de los niños enfermos de cáncer en nuestro país. Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen. . . . . 139

MEDIDAS CAUTELARES EMITIDAS POR LA CIDH SOBRE LOS HECHOS OCURRIDOS EN IGUALA, GUERRERO, A ALUMNOS DE LA ESCUELA NORMAL RURAL DE AYOTZINAPA RAÚL ISIDRO BURGOS

De la diputada Araceli Damián González y del diputado Roberto Guzmán Jacobo, del Grupo Parlamentario de Morena, proposición con punto de acuerdo, relativo al seguimiento a las acciones del Estado mexicano, particularmente aquellas referentes al cumplimiento de acuerdos y esquemas de atención a víctimas, así como el seguimiento de las recomendaciones y medidas cautelares emitidas por la CIDH sobre los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, a alumnos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa Raúl Isidro Burgos y a la recepción y audiencia de diversas comisiones de esta soberanía, de los padres de familia de los estudiantes desaparecidos en los hechos del 26 y 27 de septiembre de 2014, en una reunión de trabajo en el recinto del Pleno de esta soberanía. Se remite a la Comisión de Gobernación, para dictamen, y a la Comisión Especial para continuar las investigaciones y dar seguimiento a los resultados del GIEI, designado por la CIDH, relacionadas con los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, a alumnos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa Raúl Isidro Burgos, para opinión. . . . .

140

INDEMNIZAR LAS TIERRAS EJIDALES DEL MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, DONDE SE UBICA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE GUADALAJARA

Del diputado Salvador Zamora Zamora, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la SCT y a la Sedatu, para dar cumplimiento a la sentencia mediante la cual deberá restituir o en su caso indemnizar las tierras ejidales del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, donde se ubica el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Guadalajara. Se turna a la Comisión de Transportes, para dictamen. . . . .

143

PRÓRROGA PARA LA IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE VEHÍCULOS USADOS EN LA FRONTERA NORTE

De la diputada Luz Argelia Paniagua Figueroa, a nombre propio y de los y las diputadas de Baja California, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, proposición con punto de acuerdo, por el que se solicita al Ejecutivo federal la extensión de la prórroga para la importación definitiva de vehículos usados en la frontera norte. Se remite a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . .

146

PLAGUICIDAS QUE ESTÁN CAUSANDO SERIAS AFECTACIONES A LAS ABEJAS Y OTROS POLINIZADORES DEL PAÍS

De la diputada Natalia Karina Barón Ortiz, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Sagarpa y a la Cofepris, a realizar las acciones necesarias para el uso de plaguicidas que están causando serias afectaciones a las abejas y otros polinizadores del país. Se turna a la Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen. . . . .

147

#### GARANTIZAR SUFICIENCIA AL INSTITUTO MEXICANO DE TECNOLOGÍA DEL AGUA

De los diputados Rodrigo Abdala Dartigues, Ángel Antonio Hernández de la Piedra, Mario Ariel Juárez Rodríguez y Juan Romero Tenorio, del Grupo Parlamentario de Morena, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la SHCP, a garantizar suficiencia al Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, considerando que sus trabajadores generan investigación y desarrollo tecnológico en este sector estratégico para la seguridad y el progreso nacional. Se remite a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . . **149**

#### ARMONIZACIÓN DE CONSTITUCIONES LOCALES CON LA REFORMA DE DERECHOS HUMANOS DE 2011 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la diputada María Elida Castelán Mondragón, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, proposición con punto de acuerdo, relativo a la armonización de constituciones locales con la reforma de Derechos Humanos de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se turna a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen. . . . . **153**

#### DESASTRE NATURAL EARL

Del diputado Miguel Alva y Alva, del Grupo Parlamentario de Morena, proposición con punto de acuerdo, relativo al desastre natural Earl. Se remite a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen. . . . . **155**

#### DESCUENTO DE LECHE LICONSA A UN PESO EN TODOS LOS MUNICIPIOS INSCRITOS EN EL CATÁLOGO DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

De la diputada María Elida Castelán Mondragón, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, para que a través de la Sedesol, amplíe el descuento de leche Liconsa a un peso en todos los municipios inscritos en el Catálogo de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Se turna a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen. . . . . **157**

#### SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN CONTRA DE JAVIER DUARTE DE OCHOA, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DE VERACRUZ CON LICENCIA

Del diputado Omar Ortega Álvarez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la PGR, a que remita a la brevedad la solicitud de Declaración de Procedencia en contra de Javier Duarte de Ochoa, gobernador constitucional de Veracruz con licencia, a efecto de iniciar el juicio de procedencia correspondiente para el retiro de la inmunidad constitucional, y a la Subcomisión de Examen Previo, a desahogar las solicitudes de juicio político que están en su poder en contra del mismo. Se remite a la Comisión de Justicia, para dictamen. . . . . **159**



LXIII LEGISLATURA

## INICIATIVAS Y PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO

«Comunicación de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por la que informa el turno que le corresponde a las iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del jueves 27 de octubre de 2016, de conformidad con los artículos 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Con fundamento en los artículos 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, se informa a la honorable Asamblea los turnos dictados a las iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo, registradas en el orden del día del 27 de octubre de 2016 y que no fueron abordadas. (\*)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.— Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar (rúbrica), Presidente.»

### «Iniciativas con proyecto de decreto

1. Que reforma los artículos 61, 64 Bis y 67 de la Ley General de Salud, a cargo del diputado Miguel Ángel Sulub Caamal, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Salud, para dictamen.

2. Que adiciona los artículos 3o. y 8o. de la Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores, suscrita por los diputados Rafael Yereña Zambrano, Georgina Zapata Lucero y Marco Antonio Aguilar Yunes, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Salud, para dictamen.

3. Que reforma el artículo 52 y adiciona un artículo 52 Bis de la Ley de Aviación Civil, a cargo del diputado Juan Manuel Cavazos Balderas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Transportes, para dictamen.

4. Que reforma el artículo 115 de la Ley General de Salud, a cargo del diputado Juan Manuel Cavazos Balderas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Salud, para dictamen.

5. Que reforma los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

6. Que reforma el artículo 114-B del Código Fiscal de la Federación, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

7. Que reforma el artículo 97 del Código Fiscal de la Federación, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

8. Que reforma el artículo 150 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Justicia, para dictamen.

9. Que reforma el artículo 194 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Justicia, para dictamen.

10. Que reforma el artículo 7º de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

(\*) El Apéndice corresponde a lo mencionado por la Presidencia, en la página 245 del Diario de los Debates del 27 de octubre de 2016.

11. Que reforma el artículo 2o. de la Ley General de Cultura Física y Deporte, a cargo del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Deporte, para dictamen.

12. Que reforma el artículo 1o. de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a cargo del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Desarrollo Rural, para dictamen.

13. Que adiciona el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

14. Que reforma el artículo 1o. de la Ley de la Industria Eléctrica, a cargo del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Energía, para dictamen.

15. Que reforma el artículo 4o. de la Ley de Transición Energética, a cargo del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Energía, para dictamen.

16. Que reforma el artículo 224 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Justicia, para dictamen.

17. Que reforma el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, suscrita por los diputados Sara Latife Ruíz Chávez del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y Arturo Álvarez Angli, del Grupo Parlamentario Verde Ecologista de México.

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

18. Que reforma el artículo 6o. de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, a cargo de la diputada Sara Latife Ruíz Chávez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

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

19. Que adiciona el artículo 25 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, a cargo de la diputada Claudia Edith Anaya Mota, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

20. Que adiciona el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, suscrita por el diputado Jesús Sesma Suárez y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

**Turno:** Comisión de Gobernación, para dictamen.

21. Que reforma los artículos 34 y 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por las diputadas María Guadalupe Oyervides Valdez y Ana María Boone Godoy, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

### Proposiciones con punto de acuerdo

1. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Comisión Especial de Ex braceros, a establecer una mesa de trabajo con la Segob, con la finalidad de retomar el proceso para el otorgamiento de apoyos a los ex braceros de 1942-1964, a cargo del diputado José Hugo Cabrera Ruiz, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Gobernación, para dictamen, y a la Comisión Especial de Ex Braceros, para opinión.

2. Con punto de acuerdo,, por el que se exhorta al Ejecutivo federal y al Ejecutivo del Estado de Guerrero, para que,

de manera coordinada, diseñen políticas y gestionen recursos con el objetivo de restablecer la paz, fortalecer la seguridad y reconstruir el tejido social, con el fin de recuperar la convivencia pacífica en ese estado, a cargo de la diputada Guadalupe González Suástegui, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Seguridad Pública, para dictamen.

3. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Secretaría de Salud, para que implemente acciones, campañas, protocolos y políticas públicas encaminadas a prevenir, disminuir y erradicar la diabetes mellitus en la población en general y particularmente de las niñas y niños, a cargo del diputado Rafael Hernández Soriano, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Salud, para dictamen.

4. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a los Poderes de la Unión, a que lleven a cabo la construcción de un Acuerdo Nacional para que, previa identificación de los recursos económicos necesarios, se dé atención al 100% de los niños enfermos de cáncer en nuestro país, suscrito por el diputado Jesús Sesma Suárez y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

**Turno:** Comisión de Salud, para dictamen.

5. Con punto de acuerdo, relativo al seguimiento a las acciones del Estado Mexicano, particularmente aquellas referentes al cumplimiento de acuerdos y esquemas de atención a víctimas, así como el seguimiento de las recomendaciones y medidas cautelares emitidas por la CIDH sobre los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, a alumnos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa Raúl Isidro Burgos y a la recepción y audiencia de diversas comisiones de esta soberanía, de los padres de familia de los estudiantes desaparecidos en los hechos del 26 y 27 de septiembre de 2014, en una reunión de trabajo en el recinto del Pleno de esta soberanía, suscrito por los diputados Araceli Damián González y Roberto Guzmán Jacobo, del Grupo Parlamentario de Morena.

**Turno:** Comisión de Gobernación, para dictamen, y a la Comisión Especial para continuar las investigaciones y dar seguimiento a los resultados del GIEI, designado por la CIDH, relacionadas con los hechos ocurridos en Iguala,

Guerrero, a alumnos de la escuela normal rural de Ayotzinapa Raúl Isidro Burgos, para opinión.

6. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la SCT y a la Sedatu, para dar cumplimiento a la sentencia mediante la cual deberá restituir o en su caso indemnizar las tierras ejidales del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, donde se ubica el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Guadalajara, a cargo del diputado Salvador Zamora Zamora, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisión de Transportes, para dictamen.

7. Con punto de acuerdo, por el que se solicita al Ejecutivo federal la extensión de la prórroga para la importación definitiva de vehículos usados en la frontera norte, a cargo de la diputada Luz Argelia Paniagua Figueroa, a nombre de los y las Diputadas de Baja California, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

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

8. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Sagarpa y a la Cofepris, a realizar las acciones necesarias para el uso de plaguicidas que están causando serias afectaciones a las abejas y otros polinizadores del país, a cargo de la diputada Natalia Karina Barón Ortiz, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen.

9. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la SHCP, a garantizar suficiencia al Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, considerando que sus trabajadores generan investigación y desarrollo tecnológico en este sector estratégico para la seguridad y el progreso nacional, suscrito por los diputados Rodrigo Abdala Dartigues, Ángel Antonio Hernández de la Piedra, Mario Ariel Juárez Rodríguez y Juan Romero Tenorio, del Grupo Parlamentario de Morena.

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

10. Con punto de acuerdo, relativo a la armonización de constituciones locales con la reforma de Derechos Humanos de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Élica Caste-

lán Mondragón, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.

11. Con punto de acuerdo, relativo al desastre natural Earl, a cargo del diputado Miguel Alva y Alva, del Grupo Parlamentario de Morena.

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

12. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, para que a través de la Sedesol, amplíe el descuento de leche Liconsa a un peso en todos los municipios inscritos en el Catálogo de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, a cargo de la diputada María Élica Castelán Mondragón, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Desarrollo Social, para dictamen.

13. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la PGR, a que remita a la brevedad la solicitud de Declaración de Procedencia en contra de Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional de Veracruz con licencia, a efecto de iniciar el juicio de procedencia correspondiente para el retiro de la inmunidad constitucional, y a la Subcomisión de Examen Previo, a desahogar las solicitudes de juicio político que están en su poder en contra del mismo, a cargo del diputado Omar Ortega Álvarez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Justicia, para dictamen.»

## INICIATIVAS

### LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma los artículos 61, 64 Bis y 67 de la Ley General de Salud, a cargo del diputado Miguel Ángel Sulub Caamal, del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos, diputados César Camacho Quiroz, Miguel Ángel Sulub Caamal, Jorge Carlos Ramirez Marin, Sylvia Beltrones Sanchez, Maria Veronica Muñoz Parra, Yahlel Abdala Carmona, Carmen Salinas Lozano, Manuel Vallejo Barragan, Pedro Luis Noble Monterrubio, Marco Garcia Ayala, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 61, 64 Bis y 67, de la Ley General de Salud, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

En el párrafo cuarto del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud.”

El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población, y el conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, son algunas de las finalidades que tiene el derecho a la protección de la salud, lo anterior conforme a las fracciones V y VI del artículo segundo de la Ley General de Salud.

El artículo tercero de la Ley General de Salud señala además que es materia de salubridad general la atención materno infantil, la planificación familiar y la educación para la salud.

La atención médica de acuerdo al artículo 24 de la Ley General de Salud, es una clasificación de la salud pública, y con base en el artículo 27 fracción III primer párrafo la

atención médica integral consiste en “la atención médica integrada de carácter preventivo, acciones curativas, paliativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias.”

El artículo 27 segundo párrafo de la fracción III de la Ley General de Salud “la atención médica integrada de carácter preventivo consiste en realizar todas las acciones de prevención y promoción para la protección de la salud, de acuerdo con la edad, sexo y los determinantes físicos y psíquicos de las personas, realizadas preferentemente en una sola consulta;”

Entre los propósitos de los Objetivos del Desarrollo del Milenio se considera “reducir la mortalidad infantil y materna y mejorar la salud reproductiva”.<sup>1</sup>

Y si bien se reconoce, dentro del esfuerzo encabezado por la Organización de las Naciones Unidas conocido como los “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, en su apartado 3 intitulado “Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”, que han existido avances en cuanto a la reducción de algunas de las causas relacionadas con la mortalidad comentada, se necesitan muchas más **iniciativas** para erradicar por completo una amplia gama de enfermedades ante todo prevenibles.

“El Programa de Acción Específico (PAE) de Salud Materna y Perinatal del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR), se construye vinculado estrechamente al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, donde en la Meta II. México Incluyente, se definen el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y la no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, y el Programa Sectorial de Salud (PROSESA) 2013-2018, el cual se vinculan con la finalidad de acelerar la obtención de resultados de impacto en la salud materna y perinatal, para consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades. Para ello se alinean objetivos, estrategias y líneas de acción, a los que deberán apegarse las diferentes instituciones de la administración pública federal para materializar el derecho a la protección de la salud.”<sup>2</sup>

Esta configuración pública pudiera parecer suficiente, pero aún existen muchas áreas de oportunidad. Si nos comparamos con el plano global, la posición de México podría verse cómoda, pero no lo es. Si bien el observatorio de mortalidad materna, estima que “... la proporción de mortalidad

materna calculada es de 34.9 defunciones por cada 100 mil nacimientos estimados...” las particularidades de esta información que a continuación se presentan, exponen nuestros principales retos.

“Cabe señalar que el grupo de edad con mayor número de defunciones el de 35 a 39 años; Asimismo, las entidades con mayor número de defunciones son: Edo de México, Chiapas, Guerrero, Jalisco y Veracruz, en conjunto suman el 43.3 por ciento de las defunciones registradas; Las entidades federativas que presentan una proporción de mortalidad materna mayor a la nacional son: Campeche, Chihuahua, Chiapas, Durango, Guerrero, estado de México, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Sonora. Al comparar la proporción de mortalidad materna actual con el promedio de los diez años previos, los Estados que reportan incremento son: Quintana Roo, Sonora y Sinaloa. Finalmente, las principales causas de defunción son: la enfermedad hipertensiva, edema y proteinuria en el embarazo, el parto y el puerperio (28.1 por ciento); y la Hemorragia obstétrica (16.3 por ciento); y las enfermedades del sistema respiratorio (8.4 por ciento).”<sup>3</sup>

Las estadísticas anteriores, sin duda se reducirían si tuviéramos una población que por definición se preparara ante la natural posibilidad de un embarazo. El sector salud debe incrementar y mejorar su comunicación con la misma en este sentido; donde, incorporar el concepto de preconcepción en el entorno de la medicina preventiva y de programas exitosos de comunicación institucional como Prevenir resultaría exitoso y sin impacto presupuestal, al contrario. En muchos estudios se ha demostrado que el gasto en programas de medicina preventiva, posee una correlación directa con la disminución del gasto en el tratamiento de enfermedades prevenibles, incluyendo por supuesto con aquellas relacionadas con una deficiente atención materno-infantil.

Una medida tan simple como tomar ácido fólico al inicio de la vida sexual de las personas, incrementaría las probabilidades de éxito en todo el proceso relacionado con una posible gestación.

No hablamos de planificación familiar, esa es una etapa posterior, hablamos de la necesidad de tener una población sana en nuestro país; aquella que ve en el camino del ejercicio, de dietas saludables, de peso controlado, no solo un beneficio en su salud individual, sino en la salud de su descendencia por concebir.

En refuerzo de lo anterior permítanme compartir lo siguiente, el 31 de enero de 2013, la doctora Carissa F. Etienne, directora de la Organización Panamericana de la Salud, dijo que “el parto puede ser uno de los eventos más felices en la vida de una mujer, pero también puede ser uno de los más peligrosos. Todos los días, las mujeres en todo el mundo mueren por causas prevenibles relacionadas con el embarazo y el parto.”<sup>4</sup> Por lo que “no podemos tolerar la mortalidad materna en nuestro mundo moderno. Debemos ocuparnos de cada madre, cada niño y cada familia.”<sup>5</sup>

A su vez, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos en su mensaje de los resultados transexenales en los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015, externó que “entre los principales retos que tenemos enfrente, se encuentra la reducción de la mortalidad materna.”<sup>6</sup>

Este es el origen de la presente iniciativa fortalecer y expresar en la norma de salud, que todos los mexicanos en un entorno preventivo accedan de manera consiente y automática a los beneficios del concepto preconcepción; que no es otra cosa que el autocuidado con el respaldo del sector salud, cuando la población se encuentra en edad reproductiva. Lo anterior, con la intención de disminuir los riesgos inherentes a la concepción antes de que la misma se de, lo que beneficiaría a futuras madres y sus hijos y por supuesto abonaría en lo general para la disminución de las tasas de mortalidad relacionadas.

Lo expuesto, sería un aporte para que llegasen a buen término las siguientes metas globales relacionadas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a saber:

- Para 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100 mil nacidos vivos;
- Para 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menos de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal.<sup>7</sup>

### Respetable Asamblea:

“La muerte materna se define internacionalmente como el fallecimiento de una mujer mientras está embarazada, en el parto o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, independientemente de la duración de este y del sitio de ocurrencia, y como resultado de cualquier causa relacionada con el embarazo o agravada por el mismo o su atención, pero no por causas externas (homicidios, suicidios y accidentes no relacionados con la atención médica).”<sup>8</sup>

Asimismo, “La mortalidad materna es un fenómeno complejo y multicausal, en el que intervienen diversos factores adicionales a los atribuibles al sistema de salud, como son los aspectos sociales, culturales, económicos e incluso de comunicación.”<sup>9</sup> “Por otro lado, también los factores relacionados con la atención e incluso con la historia ginecobstétrica afectan la probabilidad de morir; por ejemplo, cuando se recibe atención prenatal al menos en 5 ocasiones, el riesgo de morir se reduce cerca de 5 veces, y al tener 5 o más embarazos previos, el riesgo de morir es casi 5 veces mayor al observado en una mujer con un máximo de 2 embarazos”.<sup>10</sup>

En el plano de nuestro país, la Secretaría de Salud del gobierno federal ha expresado que “... todos los días fallecen mujeres mexicanas que se encuentran cursando un embarazo, lo que se convierte en una tragedia al poner en peligro la vida de la mujer y de los recién nacidos. No conforme con este riesgo inminente, que con el conocimiento actual puede en la mayoría de los casos controlarse y prevenirse, no ha sido posible lograrlo en las dimensiones esperadas. Muchas de las madres, así como los recién nacidos, quedan con secuelas de complicaciones del parto, que determinan discapacidad, disminución de su potencial de desarrollo y la reducción de años de vida futura.”<sup>11</sup>

Asimismo, “... antes del nacimiento la protección pregestacional y prenatal desde etapas tempranas, es fundamental. Los factores de agresión como desnutrición, nutrición subóptima, tabaquismo, enfermedades concomitantes como infecciones de transmisión sexual (ITS), diabetes, sobrepeso, obesidad, hipertensión, hipotiroidismo entre otras, pueden ser atendidas y controladas para evitar complicaciones y fallecimientos. El abordaje renovado de prevención en el curso de vida, es uno solo continuo, integrado, no son etapas de vida desconectadas, deterministas, sino transformadoras y se incorporan trayectorias interactivas y promueve el desarrollo y derechos a lo largo de la vida, valorando en cada edad. Los beneficios máximos en un grupo de edad pueden derivarse de intervenciones realizadas en una edad más temprana. Son necesarias intervenciones en varios momentos a lo largo de la vida para lograr mejores resultados y efectos acumulativos. Existen riesgos y beneficios intergeneracionales que son esenciales en el abordaje de riesgos en todos los grupos de edad.”<sup>12</sup>

Por su parte, el Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, define a la salud reproductiva como “un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o

dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de procrear sin riesgos, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia.”<sup>13</sup>

Dicho informe define además a la atención de la salud reproductiva como “el conjunto de métodos, técnicas y servicios que contribuyen a la salud y al bienestar reproductivos al evitar y resolver los problemas relacionados con la salud reproductiva. Incluyendo también la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual.”<sup>14</sup>

La atención médica de acuerdo al artículo 24 de la Ley General de Salud, es una clasificación de la salud pública, y con base en el artículo 27 fracción III primer párrafo de la misma ley, es integral y consiste en “la atención médica integrada de carácter preventivo, acciones curativas, paliativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias.”

“La atención médica integrada de carácter preventivo consiste en realizar todas las acciones de prevención y promoción para la protección de la salud, de acuerdo con la edad, sexo y los determinantes físicos y psíquicos de las personas, realizadas preferentemente en una sola consulta” conforme lo indica la fracción III del artículo 27 de la citada norma.

La Pan American Health Organization PAHO en su documento intitulado “Salud reproductiva y maternidad saludable.” Señala que:

“La salud sexual y de la reproducción constituye un derecho de hombres y mujeres. Los derechos reproductivos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre estos, a disponer de la información y los medios para ello; y el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva.”<sup>15</sup>

Queda clara entonces, la magnitud del beneficio que representaría una adecuada difusión de la política de atención pública del sector salud de nuestro país, respecto de la preconcepción o pregestación.

En el tono del presente acuerdo, el Ministerio de Salud del Salvador estableció que “durante la consulta preconcepcional se debe explorar, si la mujer presenta condiciones biológicas o sociales que incrementan su riesgo reproductivo; Si se detectan factores de riesgo reproductivo o existe el antecedente de recién nacido con malformaciones congénitas, enfermedades crónicas degenerativas o metabólicas, la mujer deberá ser remitida a consulta con el médico ginecobstetra, quien definirá si se requiere interconsultas con otras especialidades médicas, con el fin de determinar si la mujer se encuentra en condiciones óptimas para embarazarse o si se requiere realizar acciones previas tales como el cambio de medicación, cambios de estilo de vida, tratamiento en enfermedades que pueden ser transmitidas por la madre al feto, entre otros; Si se detectan factores de riesgo y la usuaria no es candidata a embarazo, hay que asegurarse de brindar consejería y oferta de métodos de planificación familiar.”<sup>16</sup>

Lo anterior nos presenta parámetros con los que no estamos familiarizados en nuestro país, ni como pacientes y muchas veces ni como profesionales de la salud pública. A pesar de que poseemos normas vigentes que abordan esta temática, como más adelante describiremos. Sin duda mucho por trabajar.

La Secretaría de Salud define que “la idea de la atención previa a la gestación tiene sus raíces dentro de la perspectiva del ciclo vital por medio de estrategias para prevenir los resultados adversos del embarazo mediante la mejora de la salud de las mujeres y los hombres antes del embarazo, como la detección de riesgos, como preámbulo a una gestación segura y a un recién nacido sano.”<sup>17</sup>

“El riesgo reproductivo es la probabilidad que tiene tanto la mujer en edad fértil como su futuro hijo de sufrir enfermedad, lesión o muerte en caso de presentar un embarazo. Puede deberse a situaciones familiares, sociales, biológicas o comportamientos sexuales de riesgo.”<sup>18</sup>

Siendo “... el cuidado preconcepcional el conjunto de intervenciones que se realizan antes del embarazo que tienen como propósito identificar y modificar factores de riesgo, cuando sea posible, para reducir daños o evitarlos en un próximo embarazo. A toda usuaria que desea embarazarse, el cuidado preconcepcional se le debe brindar seis meses previos a la búsqueda del embarazo. El promotor de salud, como miembro del Ecos Familiar, debe identificar a mujeres en edad fértil que desee embarazarse, y referir a consulta preconcepcional.”<sup>19</sup>

“Para un buen desarrollo del embarazo y el nacimiento de un hijo sano es recomendable que los cuidados comiencen antes de la gestación. Para ello, el médico debe evaluar la salud de la futura madre, indagar enfermedades que padezca, antecedentes en sus embarazos, enfermedades infecciosas, esquema de inmunizaciones, toxicomanías, condición de salud actual, así como su ambiente laboral y familiar, con la finalidad de que el embarazo ocurra en la mejor condición.”<sup>20</sup>

Retomando el ejemplo de lo realizado en el Salvador, y en refuerzo de lo establecido en párrafos anteriores, “La consulta preconcepcional es una consulta brindada por médico(a), enfermera(o) y licenciada(o) maternoinfantil a una mujer y su pareja, con el objetivo de identificar, corregir, eliminar o disminuir factores o conductas de riesgo reproductivo y tratar enfermedades que puedan alterar la evolución normal de un futuro embarazo.”<sup>21</sup>

En nuestro país también se ha avanzando en la materia, de acuerdo al apartado 5. Disposiciones Generales del proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-007-SSA2-2010, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de 2012, al señalar que “la consulta pregestacional debe ser un elemento que se debe fomentar en la práctica clínica y obstétrica moderna. Asistir a la mujer y en su caso a la pareja en su etapa reproductiva con un enfoque que anticipe riesgos y evite complicaciones con medidas preventivas sencillas pero efectivas. Considerar la reproducción humana como un valor y una responsabilidad compartida por la pareja y asistida por su médico y personal de salud.”

También establece que “la mujer idealmente debe tener valoración médica preconcepcional 3 meses antes de intentar el embarazo, o suspender un método anticonceptivo. El objetivo debe ser, además de otorgar educación para la salud y autocuidado, valorar su estado de salud, reducir factores de riesgo, lograr su peso ideal e ingerir ácido fólico 3 meses antes de la concepción para reducir el riesgo de defectos del tubo neural.”

Señala también que “la valoración preconcepcional debe incluir una valoración odontológica integral, por el alto riesgo que significan las enfermedades periodontales en la generación de parto pretérmino; que el examen debe incluir, una historia clínica completa, realizar exámenes de laboratorio básicos para detectar alteraciones que puedan incrementar el riesgo obstétrico y otorgar elementos educativos para un adecuado control prenatal, embarazo salu-

dable, parto fisiológico y puerperio sin complicaciones, además de los factores educativos que le permitan lograr exitosamente una lactancia materna exclusiva 6 meses postparto; Recomendar un periodo intergenésico después de un evento obstétrico de 2 a 5 años para espaciar sus embarazos de tal manera que reduzca los riesgos a largo plazo y pueda planificar de la mejor manera su familia; Que en la visita preconcepcional, se brindará información sobre los cuidados del recién nacido, tamiz neonatal, estimulación temprana y aplicación de biológicos, prevención de enfermedades diarreicas y respiratorias; Y que la atención en este sentido, debe ser integral y enfocada a considerar la reproducción humana como una responsabilidad y un privilegio natural. Dando información para procurar un cambio cultural en las parejas, que fomente una maternidad sin riesgos, como un compromiso de todo el Sistema de Salud del país. Además de procurar el cambio cultural en el personal de salud que adquiera el compromiso para atender todos los eventos obstétricos con calidad, oportunidad y trato humano.”

Como se señaló anteriormente “la consulta preconcepcional se basa en la promoción de la salud, la evaluación del riesgo reproductivo y en las acciones emprendidas en función de los riesgos y enfermedades descubiertos.”<sup>22</sup>

“Durante la consulta preconcepcional también se proporciona información sobre estilos de vida saludables, alimentación adecuada, actividad física, así como administración de ácido fólico, desde 3 meses antes de la fecha planificada del embarazo y durante los 3 primeros meses del embarazo. Informando además, los beneficios de iniciar y acudir regularmente a las consultas de vigilancia prenatal con el médico.”<sup>23</sup>

“La salud de la mujer durante el embarazo depende de su salud antes de la gestación, la asistencia durante el período preconcepcional se considera que forma parte de la asistencia prenatal. La consulta preconcepcional puede ser útil tanto para la mujeres que acuden espontáneamente a solicitar consejo antes de iniciar un embarazo, como para aquellas que acuden o por la existencia de factores de riesgo, como malos antecedentes reproductivos o por padecer una enfermedad crónica, como ocurre en la actualidad.”<sup>24</sup>

“Las tasas de parto prematuro y los nacimientos con bajo peso siguen aumentando en México a pesar del mayor acceso a los servicios de atención prenatal de calidad. Esto sugiere que las intervenciones efectivas después del emba-

razo no impactan de manera óptima los riesgos para los resultados adversos del embarazo, parto y puerperio y menos en el recién nacido, y que se ha demostrado, que dichos riesgos son posibles de detectar, manejar y prevenir, y que son más frecuentes de lo que se registra entre las mujeres y los hombres antes del embarazo.”<sup>25</sup>

Finalmente, “... la promoción de la salud y la prevención de enfermedades constituyen el eje fundamental de la salud pública, por ello, son componentes esenciales del modelo de atención a la salud en México. Un elemento sustantivo de la promoción de la salud es su carácter anticipatorio, el cual busca atender, no a la enfermedad directamente, sino a los determinantes sociales de la salud. Se trata de crear y fortalecer determinantes positivos y delimitar o eliminar los negativos.”<sup>26</sup>

“La salud materno-paterno-infantil, constituye un trinomio de interacción y complementación, entre los individuos y su entorno, cuyo objetivo es básico en el desarrollo del curso de la vida, es donde descansa la reproducción biológica y social del ser humano, condición esencial del desarrollo de las familias y un elemento clave para reducir las desigualdades y la pobreza.”<sup>27</sup>

“Ha sido ampliamente documentado que los problemas de salud constituyen uno de los principales factores que conducen a las familias al empobrecimiento o las mantienen en esa condición. En el caso de la morbilidad y mortalidad materna y neonatal, sus efectos son devastadores, debido a que la madre juega un papel estratégico en la reproducción social, por lo que su ausencia temporal o permanente disminuye o elimina sus contribuciones económicas, sociales y afectivas al hogar y a la sociedad, a la vez que la supervivencia y la educación de sus hijos se ven seriamente amenazadas.”<sup>28</sup>

“Por otra parte, la atención a la salud neonatal e infantil es un imperativo ético y una prioridad para cualquier país, porque en esas etapas de la vida se construyen las capacidades y planes de vida de los individuos, en quienes se basa el desarrollo de la sociedad”.<sup>29</sup>

Reconocemos que el Programa de Acción Específico de Salud Materna y Perinatal 2013-2018 del sector salud es un avance significativo para disminuir la mortalidad materna. “No obstante México es un país con grandes desigualdades e inequidades. Mejorar la salud de la población no es suficiente si los logros alcanzados no se distribuyen equitati-

vamente entre los diferentes grupos sociales y regiones del país. La inequidad, la discriminación y la exclusión tienen rostro: la población infantil, las personas adultas mayores, las mujeres, particularmente en zonas rurales, las personas de bajos ingresos, las personas con discapacidad, los indígenas y los migrantes.”<sup>30</sup>

“La conceptualización de los posibles determinantes en la utilización de los servicios de salud para la atención previa a la gestación es un desafío. Si bien, la atención de la salud pregestacional se considerara como atención preventiva, en la que una de sus metas es prevenir resultados adversos del embarazo tanto para la mujer como para el niño, y reducir la morbimortalidad materna y perinatal. Los aspectos preventivos pueden no ser evidentes o de importancia para la población y más triste aún para los trabajadores de la salud.”<sup>31</sup>

El acceso Universal, es un reto y una prioridad para acelerar la reducción de la mortalidad materna, y “la Atención pregestacional, prenatal integral, efectiva, oportuna y programada a toda embarazada con énfasis en los grupos vulnerables, con intervenciones efectivas en la línea de vida,” es una intervención de impacto en el mismo.<sup>32</sup>

“La mortalidad materna y la mortalidad neonatal constituyen dos graves problemas de salud pública en México de origen multifactorial. Aun siendo una prioridad como política de estado, no se ha podido reducir la razón de mortalidad materna y neonatal a la velocidad que nos permitiera pensar que las estrategias y acciones han tenido el impacto esperado, es por ello que ante el Programa Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Salud, se hace evidente la responsabilidad de impulsar el trabajo en el área de la prevención y de promoción de la salud ante una atención integrada de prevención en los diferentes niveles de las unidades médicas.”<sup>33</sup>

La vinculación con el Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa de Acción Específico de Salud Materna y Perinatal 2013-2018 responde a la Meta México Incluyente, cuyo objetivo 2.3 es Asegurar el acceso a los servicios de salud, para propiciar a través del Programa de Acción Específico el acceso universal de mujeres y hombres en etapas pregestacional, embarazo, parto, puerperio y neonatal, a servicios de calidad y respetuosos; y contribuir a reducir la morbimortalidad materna y perinatal, con enfoque de interculturalidad, priorizando grupos de alta marginación y de riesgo.<sup>34</sup>

En una labor previa y por lo antes expuesto, con fecha 28 de abril del 2016, el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó exhortar respetuosamente a los Titulares de la Secretaría de Salud, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para que en el ámbito de sus facultades, informen a esta soberanía sobre las acciones y metas en torno a la mejora de la atención médica preconcepcional que recibe la población, lo anterior con el objeto de contribuir en la reducción de la mortalidad materno-infantil y mejorar la salud reproductiva; y para que en el ámbito de sus facultades, se diseñe y se aplique una campaña nacional de información sobre la importancia de la atención preconcepcional, así como de las opciones que ofrece el sector salud en la materia.

No obstante a lo anterior, estamos convencidos de la necesidad y la conveniencia que resulta **incorporar el concepto de la preconcepción a nuestro marco jurídico.**

En el discurso inaugural en la Conferencia de Maternidad sin Riesgo, Nairobi, 1987, el doctor Halfdan Thomas Mahler señaló que “la mortalidad materna ha sido una tragedia descuidada, y se ha descuidado porque las que sufren son personas ignoradas, con menos fuerza e influencia sobre cómo se emplean los recursos nacionales, son pobres, y por encima de todo, mujeres.”<sup>35</sup>

En este sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) define la mortalidad materna como “la muerte de una mujer durante su embarazo, parto, o dentro de los 42 días después de su terminación, por cualquier causa relacionada o agravada por el embarazo, parto o puerperio o su manejo, pero no por causas accidentales”.<sup>36</sup>

También publica en reciente documento que:

- “Cada día mueren aproximadamente 830 mujeres por causas prevenibles relacionadas con el embarazo y el parto. Asimismo;
- “Que un 99 por ciento de la mortalidad materna corresponde a los países en desarrollo.”
- “Que la mortalidad materna es mayor en las zonas rurales y en las comunidades más pobres.”
- “Que en comparación con otras mujeres, las jóvenes adolescentes corren mayor riesgo de complicaciones y muerte a consecuencia del embarazo.”

- “**Que la atención especializada antes, durante y después del parto puede salvarles la vida a las embarazadas y a los recién nacidos.**”

- “Que la mortalidad materna mundial se ha reducido en alrededor del 44 por ciento entre 1990 y 2015.” y

- “Que la meta de la Agenda de Desarrollo Sostenible es reducir la razón de mortalidad materna (RMM) mundial a menos de 70 por 100 000 nacidos vivos entre 2016 y 2030.”<sup>37</sup>

El doctor Cuitláhuac Ruiz Matus de la Sociedad Mexicana de Salud Pública, señala también en el documento “Retos de la Mortalidad Materna en México” que las condiciones de la muerte materna son por:

- “Ignorancia (Planificación Familiar y Oportunidad de Atención).”
- “Pobreza (Traslado y Falta de Acceso).”
- “Mala calidad de la atención (Prenatal, Evento Obstétrico y Urgencia Epidemiológica).”

Y que las consecuencias de la muerte materna son: “...la desintegración de la familia, donde los huérfanos quedan expuestos a un elevado riesgo de enfermar y de morir, la hija mayor asume las tareas maternas truncando su propio proyecto de vida, las hijas adolescentes quedan expuestas al acoso sexual y al incesto, y que la deserción escolar de los hijos es común, así como el embarazo precoz de alto riesgo.” La muerte materna trunca más de una vida.<sup>38</sup>

Cabe destacar que “la salud materno-paterno-infantil, constituye un trinomio de interacción y complementación, entre los individuos y su entorno, cuyo objetivo es básico en el desarrollo del curso de la vida, es donde descansa la reproducción biológica y social del ser humano, condición esencial del desarrollo de las familias y un elemento clave para reducir las desigualdades y la pobreza.”<sup>39</sup>

En refuerzo al párrafo anterior “...ha sido ampliamente documentado que los problemas de salud constituyen uno de los principales factores que conducen a las familias al empobrecimiento o las mantienen en esa condición. En el caso de la morbilidad y mortalidad materna y neonatal, sus efectos son devastadores, debido a que la madre juega un papel estratégico en la reproducción social, por lo que su ausencia temporal o permanente disminuye o elimina sus

contribuciones económicas, sociales y afectivas al hogar y a la sociedad, a la vez que la supervivencia y la educación de sus hijos se ven seriamente amenazadas.”<sup>40</sup>

De acuerdo con la Organización Mundial de Salud, “el mayor riesgo de mortalidad materna corresponde a las adolescentes de menos de 15 años. Las complicaciones del embarazo y el parto son una de las causas de muerte principales de las adolescentes en la mayoría de los países en desarrollo.”<sup>41</sup>

Aunado a lo anterior y de acuerdo a la publicación “Maternidad en la niñez” del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), “...las niñas de 15 años o menos tienen probabilidades notablemente más altas de sufrir enfermedades como eclampsia, anemia, hemorragia posparto y endometritis puerperal que las adolescentes mayores. La evidencia también indica que los desenlaces adversos en neonatales relacionados con embarazos en adolescentes son mayores en las adolescentes más jóvenes.”

También “muchas mujeres mueren de complicaciones que se producen durante el embarazo y el parto o después de ellos. La mayoría de esas complicaciones aparecen durante la gestación y la mayoría son prevenibles o tratables; **otras pueden estar presentes desde antes del embarazo, pero se agravan con la gestación, especialmente si no se tratan como parte de la asistencia sanitaria a la mujer.**”<sup>42</sup>

Las principales complicaciones, causantes del 75 por ciento de las muertes maternas, son de acuerdo a la Organización Mundial de Salud:

- Las hemorragias graves (en su mayoría post-parto);
- Las infecciones (generalmente tras el parto);
- La hipertensión gestacional (preeclampsia y eclampsia);
- Complicaciones en el parto;
- Los abortos peligrosos.

El resto de las complicaciones se encuentran reacionadas con enfermedades como el paludismo o la infección por VIH en el embarazo o causadas por las mismas.<sup>43</sup>

En relación con nuestro país, es una inexorable realidad que al presente día “la mortalidad materna y la mortalidad neonatal constituyan dos graves problemas de salud pública en México de origen multifactorial. Aun siendo una prioridad como política de estado, no se ha podido reducir los porcentajes de mortalidad materna y neonatal a la velocidad que nos permitiera pensar que las estrategias y acciones han tenido el impacto esperado, es por ello que ante el Programa Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Salud, se hace evidente la responsabilidad de impulsar el trabajo en el área de la **prevención** y de promoción de la salud ante una atención integrada de prevención en los diferentes niveles de las unidades médicas.”<sup>44</sup>

En México, “la muerte materna es menos común en las localidades más desarrolladas. Sin embargo, en las poblaciones más pobres y con una alta proporción de población indígena, sigue siendo un fenómeno frecuente.”<sup>45</sup>

Asimismo, no olvidemos que la muerte materna “viola el derecho a la vida de las mujeres (son muertes innecesarias, en México hasta el 84 por ciento de las muertes maternas son prevenibles o evitables); vulnera el derecho a la salud de las mujeres (se trata no sólo de tener acceso a servicios de salud, sino tener acceso a servicios obstétricos de calidad, de manera oportuna y con capacidad resolutoria en casos de emergencias); vulnera el derecho a la no discriminación, al principio de la universalidad y equidad en el acceso a servicios de salud oportunos y de calidad; vulnera múltiples derechos reproductivos: decidir el número e intervalo de hijas/os; acceder a servicios de salud reproductiva y acceder a la información en salud reproductiva (En México, casi una de cada diez muertes maternas registradas en el 2010, fue por aborto); vulnera el derecho de las mujeres a la igualdad, a la equidad de género, a su autonomía en la toma de las decisiones fundamentales que afectan el curso de sus vidas (mujeres enfrentan relaciones sexuales no deseadas; muchas no son respetadas en su autonomía de decisión en cuanto a sus vidas sexuales y reproductivas; no estuvieron protegidas en contra de la violencia).”<sup>46</sup>

“Tradicionalmente, la planificación en salud comienza con el reconocimiento de un problema de mortalidad y morbilidad maternas.”<sup>47</sup>

Diferentes agencias intergubernamentales (UNFPA, UNICEF, OMS, OPS, FCI) aconsejan que existen tres intervenciones que reducen la mortalidad materna en el

corto plazo, la primera de ellas es la Planificación Familiar.<sup>48</sup>

Con base en la nota descriptiva número 351 de la OMS la planificación familiar “permite a las personas tener el número de hijos que desean y determinar el intervalo entre embarazos. Esto se logra mediante la aplicación de métodos anticonceptivos y el tratamiento de la esterilidad.”

En relación al párrafo anterior, “la capacidad de la mujer para decidir si quiere embarazarse y en qué momento tiene una repercusión directa en su salud y bienestar. La planificación familiar permite espaciar los embarazos y puede posponerlos en las jóvenes que tienen mayor riesgo de morir por causa de la procreación prematura, lo cual disminuye la mortalidad materna. Evita los embarazos no deseados, incluidos los de mujeres de más edad, para quienes los riesgos ligados al embarazo son mayores. Permite además que las mujeres decidan el número de hijos que desean tener. Se ha comprobado que las mujeres que tienen más de cuatro hijos se enfrentan con un riesgo mayor de muerte materna.” Así también, “al reducir la tasa de embarazos no deseados, la planificación familiar también disminuye la necesidad de efectuar abortos peligrosos.”<sup>49</sup>

Cabe señalar, que la planificación familiar “puede evitar los embarazos muy cercanos entre sí y en un momento inoportuno, que contribuyen a causar algunas de las tasas de mortalidad infantil más elevadas del mundo. Las criaturas cuya madre muere a causa del parto también tienen un riesgo mayor de morir o enfermar”. También “disminuye el riesgo de que las mujeres infectadas por el VIH se embaracen sin desearlo, lo que da como resultado una disminución del número de criaturas infectadas y huérfanas. Además, los condones masculinos y femeninos brindan una protección doble: contra el embarazo no deseado y contra las infecciones de transmisión sexual, en especial la causada por el VIH.” “Permite que las personas tomen decisiones bien fundamentadas con relación a su salud sexual y reproductiva. Brinda además la oportunidad de que las mujeres mejoren su educación y puedan participar más en la vida pública, en especial bajo la forma de empleo remunerado en empresas que no sean de carácter familiar. Tener una familia pequeña propicia que los padres dediquen más tiempo a cada hijo. Los niños que tienen pocos hermanos tienden a permanecer más años en la escuela que los que tienen muchos.”<sup>50</sup>

Sin embargo “las adolescentes que se embarazan tienen más probabilidades de dar a luz un niño de pretérmino o

con peso bajo al nacer. Los hijos de las adolescentes presentan tasas más elevadas de mortalidad neonatal. Muchas adolescentes que se embarazan tienen que dejar la escuela, lo cual tiene consecuencias a largo plazo para ellas personalmente, para sus familias y para la comunidad.”

**No obstante lo anterior, la presente iniciativa aborda una etapa previa y más integral incluso a la planificación familiar, la preconcepción.**

**La preconcepción incluye no solo a los que quieren tener más hijos, sino a los que aún no tienen ninguno; es un concepto genérico que incluye la planificación, pero también la no planificación, procurando que en ambos casos mujeres y hombres tengan mayores posibilidades de gestar hijos sanos de ser esta la situación; y prioriza el fortalecimiento de los padres en aspectos no solo físicos sino también psicológicos, con independencia de su edad. Todo a través de la llamada consulta preconcepcional, que más adelante detallaremos.**

**Ahora bien y como ya introducimos unas páginas atrás, el concepto debiera ser considerado de manera sólida en nuestras leyes, lo cual abonaría en la búsqueda de la salud universal de nuestras futuras mamás y de sus hijos, con la conciencia plena del propio varón.**

No olvidemos, a decir del propio Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que “...el tener hijos es responsabilidad del hombre y de la mujer, por lo que es importante que ambos tomen la decisión al planear el embarazo. Deben entender el compromiso que significa tener hijos y prepararse para esta etapa de la vida en familia.”<sup>51</sup>

**Que cualquier mexicano en edad reproductiva tome como hábito, y con el debido respaldo institucional, fortalecer su salud previa a la posibilidad de una concepción.**

Continuando, actualmente tal y como se desprende de la guía de referencia rápida del Instituto Mexicano del Seguro Social, “...ante la paciente con factores de riesgo de muerte fetal, se debe ofrecer consulta y asesoría preconcepcional para futuros embarazos, control prenatal óptimo con monitoreo estrecho e intervenciones oportunas.”<sup>52</sup>

La llamada consulta preconcepcional no es entonces y como ya se expresaba, desconocida para nuestro sistema de salud, sin embargo sigue siendo una política pública en ocasiones de recurrencia específica en materia de planificación familiar y en todo caso desconocida por casi toda la

población, lo que por supuesto limita su potencial, pese a que el propio IMSS posee claros lineamientos en la materia que no son divulgados contundentemente.

**Es por ello que consideramos como paso primordial, el fortalecer la base jurídica de este concepto, elevándolo a rango de ley, siendo este el principal objetivo de la presente iniciativa.**

**En complemento de lo anterior, debemos incentivar una contundente estrategia de comunicación institucional bajo el entorno de la medicina preventiva, como se propuso en el previo punto de acuerdo que aprobamos ante esta soberanía durante el pasado periodo ordinario de sesiones.**

Por su parte, debemos reconocer la existencia de esfuerzo previos en la materia, a saber:

El 18 de septiembre de 2015 se aprobó en la Cámara de Senadores el dictamen sobre la iniciativa de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 70 de la Ley General de Salud, con el objeto que dentro de los servicios de planificación familiar se incluya: la atención sexual específica a la adolescencia sin distinción ni discriminación, garantizando programas de difusión y el acceso a métodos de planificación familiar asegurando su ministración, considerando que la atención de la salud reproductiva y la anticoncepción, para los adolescentes, debe ser eficiente y no discrecional.

En fecha 27 de octubre de 2015, la diputada Maricela Contreras Julian presentó el punto de acuerdo por el que se solicita a la Secretaría de Salud, implemente las medidas necesarias para prevenir, atender y reducir la mortalidad materna y el embarazo de adolescentes.

En fecha 29 de octubre de 2015, el diputado José Refugio Sandoval Rodríguez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados, la Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona el artículo 70 Bis a la Ley General de Salud, en materia de prevención de embarazos y enfermedades de transmisión sexual en adolescentes.

En fecha 24 de noviembre de 2015, el diputado Hernández Soriano Rafael presentó el punto de acuerdo por el que se exhorta a los gobernadores de los estados y del Distrito Federal, para que refuercen las campañas de prevención del embarazo adolescente.

En fecha primero de diciembre de 2015, se turnó a la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, el proyecto de decreto que reforma el artículo 61 de la Ley General de Salud, propuesto por la diputada Maricela Contreras Julián, con objeto de establecer como acción de la atención materno-infantil la prevención de la sífilis congénita, incluir las pruebas rápidas de detección, atención y tratamiento de las mujeres embarazadas y niños infectados de VIH/sida o sífilis congénita independientemente de su derechohabencia o afiliación a cualquier esquema de aseguramiento.

En fecha 15 de diciembre de 2015, se turnó a la Comisión de Salud de la misma Cámara, el Proyecto de Decreto Proyecto que reforma el artículo 67 de la Ley General de Salud, propuesto por la Diputada Flor Estela Rentería Medina, con el fin de considerar como objetivo de la planificación familiar, la prevención del embarazo adolescente.

En fecha 16 de febrero del presente año, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó decretar el 9 de mayo como el Día Nacional de la Salud Materna y Perinatal. Donde se destaca la necesidad de recordar y comprometernos a fomentar una cultura de la salud, alrededor de la mujer embarazada. Donde por cierto, todos los partidos políticos coincidieron en que la mortalidad materno-infantil es evitable si nos esforzamos en una coordinación más adecuada entre el Sector Salud y la Población.

En fecha 31 de Marzo de 2016, la diputada María Antonia Cárdenas Mariscal, presentó el Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Salud, a fin de crear un programa para la detección oportuna del VIH/sida en mujeres embarazadas y reducir la tasa de transmisión madre-hijo.

Finalmente, con fecha 29 de abril del corriente, se aprobó en el pleno de esta Honorable Cámara de Diputados, el punto de acuerdo propuesto por la diputada María Antonia Cárdenas Mariscal con el objeto de exhortar a la Secretaría de Salud para que refuerce los programas para la detección oportuna del VIH/sida, sobre todo en mujeres embarazadas, y la reducción de la tasa de transmisión de la enfermedad madre-hijo.

Todos los esfuerzos anteriores son loables y giran en torno a la salud materno-infantil, **la presente iniciativa pretende aportar también en este sentido, incorporando ahora el concepto de la preconcepción a nuestro marco jurídico.**

La **consulta preconcepcional** concurre para “conocer el estado de salud de la pareja, y en especial de la mujer, para identificar oportunamente factores de riesgo que aunados a un embarazo pueden incrementar la posibilidad de dañar la salud de la mujer o poner en riesgo su vida y la de su futuro hijo.”<sup>53</sup>

Cabe señalar que un riesgo reproductivo “es una característica o circunstancia que se presenta en una mujer en edad fértil y que se relaciona con la probabilidad de enfermar en caso de embarazo; Si se llega a conocer a tiempo cuál es el riesgo reproductivo, si es que existe, se pueden evitar complicaciones en la salud y durante el embarazo.”<sup>54</sup>

El objetivo de la consulta preconcepcional “es promover la salud de la mujer, así como también del varón y de su futuro hijo. Si la familia está planificando un embarazo, debe ser proporcionada la información y orientación suficiente que les permita tener cambios de conducta saludables.”<sup>55</sup>

A la consulta preconcepcional debe acudir toda mujer pero también todo aquel hombre que se encuentre activo sexualmente, o bien que planeen embarazarse, sobre todo aquellas personas que tienen enfermedades crónicas degenerativas, como la hipertensión, diabetes, epilepsia, enfermedades del corazón, de los riñones, artritis y lupus eritematoso; también en aquellas que hayan tenido alguna complicación en embarazos anteriores, abortos de repetición, partos prematuros o que hayan tenido hijos con malformaciones o con problemas genéticos, ya que bajo estas condiciones se deberá posponer el embarazo, recibir el tratamiento adecuado, otorgándose algún método anticonceptivo, y cuando el estado de salud mejore, se retirará el anticonceptivo y se podrá planear el embarazo en las mejores condiciones de salud, siempre bajo la supervisión del médico, lo anterior de acuerdo con protocolos vigentes por parte del IMSS.<sup>56</sup>

También deberían acudir a la consulta preconcepcional aquellas personas que han tenido hijos con peso menor a 2.5 o mayor a 4.9 kilogramos al nacer, un parto difícil o por cesárea, haber dado a luz productos muertos, presión alta, ataques o convulsiones, hemorragias o hinchazón y menos de dos años entre embarazos, “**para que... puedan tener un embarazo, un parto y un hijo en las mejores condiciones de salud**”.<sup>57</sup>

“...asistir oportunamente a la consulta preconcepcional con el médico familiar, permitirá evaluar el estado de

salud, e identificar oportunamente factores de riesgo, los cuales durante un embarazo pueden incrementar la posibilidad de dañar la salud de la mujer o de poner en riesgo su vida y la de su futuro hijo.”

El Instituto Mexicano del Seguro Social para contribuir a disminuir la mortalidad materna y perinatal, informó en su Programa de Actividades 2013-2014 que “se fortalecerán estrategias orientadas a incrementar la regulación de la fecundidad en las mujeres con alto riesgo reproductivo. Asimismo, **se fomentará una mayor promoción a la consulta preconcepcional para que las mujeres que planeen embarazarse lo hagan en las mejores condiciones de salud.**”<sup>58</sup>

En el Informe de Labores del Instituto Mexicano del Seguro Social, señaló que “desde sus orígenes, la atención maternoinfantil se ha considerado como una de las actividades primordiales de los servicios médicos y forma parte del cuarto objetivo del Plan Sectorial de Salud 2013-2018 y del quinto objetivo de Desarrollo del Milenio.”<sup>59</sup>

**En conclusión, podemos apreciar de manera recurrente la importancia del concepto preconcepcional en las propias prácticas de nuestro sistema público de salud, quizás no con la generalidad que merece y moderado en entornos insuficientes como el de planificación familiar; no obstante resulta muy noble el esfuerzo, pero al realizarlo sin poseer un fundamento legal sólido que lo ampare, incentive y por tal, le permita su fortalecimiento para acciones futuras, ve limitado todos sus procesos relacionados comenzando por la propia difusión categórica con la población en general, y ni que decir de contar con un fundamento legal expreso que garantice su existencia y continuidad como política pública en materia de salud.**

Por lo que sometemos a consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

### Decreto

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo primero y se adiciona una fracción I, recorriéndole de su orden actual las fracciones subsecuentes del artículo 61; se reforman el artículo 64 Bis y el artículo 67, de la Ley General de Salud, para quedar como siguen:

**Artículo 61.** El objeto del presente Capítulo es la protección materno–infantil y la promoción de la salud materna,

que abarca el período que va **de la preconcepción**, el embarazo, parto, post-parto y puerperio, en razón de la condición de vulnerabilidad en que se encuentra la mujer y el producto.

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

**I. La promoción de la consulta preconcepcional entre la población en general, para identificar oportunamente factores de riesgo previos ante una posible gestación;**

**II.** La atención integral de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio, incluyendo la atención psicológica que requiera;

**II Bis.** La atención de la transmisión del VIH/Sida y otras Infecciones de Transmisión Sexual, en mujeres embarazadas a fin de evitar la transmisión perinatal;

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

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

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

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

**Artículo 64 Bis.** La Secretaría de Salud impulsará la participación de los sectores social y privado, así como de la sociedad en general, para el fortalecimiento de los servicios de salud en materia de atención materno-infantil. Para tal efecto, promoverá la creación de Redes de Apoyo a la Salud Materno-Infantil, tanto en el ámbito federal, como en las entidades federativas, con la finalidad de **promover la consulta preconcepcional** y facilitar el acceso a las mujeres embarazadas y **a la población en general**, la información relativa a la prestación de servicios de atención médi-

ca en estas materias, y en su caso, brindarles apoyo para el acceso a ellos.

**Artículo 67.** La planificación familiar tiene carácter prioritario. En sus actividades se debe incluir la información y orientación educativa para los adolescentes y jóvenes. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo, se debe informar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 20 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número; todo ello, mediante la **consulta preconcepcional**, y una correcta información anticonceptiva, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.

### Transitorio

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

#### Notas:

1 SIODM. (2015). Objetivos del Desarrollo del Milenio. [www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx](http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx)

2 Ídem.

3 Observatorio de Mortalidad Materna (2016), “Información hasta la semana epidemiológica 12 del 2016”. <http://omm.org.mx/index.php/indicadores-nacionales/boletines-de-mortalidad-materna/2016>

4 Pan American Health Organization PAHO. (2013). “Salud reproductiva y maternidad saludable.” P. v.8 [http://www.who.int/reproductive-health/publications/maternal\\_perinatal\\_health/healthy\\_motherhood/es/](http://www.who.int/reproductive-health/publications/maternal_perinatal_health/healthy_motherhood/es/)

5 Ídem.

6 SIODM. (2015). “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México Informe de Avances 2015.” P. 9. <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/>

7 Ver: [www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/)

8 SIODM. (2015). “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México Informe de Avances 2015.” P. 44. <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/>

9 Ibídem, 49.

10 Ídem.

11 Secretaría de Salud. Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.(2015) “Programa de acción salud materna y perinatal 2013 – 2018.” [http://cnegrs.salud.gob.mx/contenidos/Programas\\_de\\_Accion/SMP/SaludMaternayPerin2013\\_2018.html](http://cnegrs.salud.gob.mx/contenidos/Programas_de_Accion/SMP/SaludMaternayPerin2013_2018.html)

12 Ídem.

13 Naciones Unidas (1994) “Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.” P. 43 <https://daccess-ods.un.org/TMP/8635756.9694519.html>

14 Ídem.

15 Fondo de Población de las Naciones Unidas (2010). “Salud Sexual y Reproductiva.” <http://www.unfpa.org.mx/salud%20sexual%20y%20reproductiva.php>

16 Ministerio de Salud de El Salvador San Salvador. (Agosto 2011). “Lineamientos Técnicos para la Atención de la Mujer en el Período Preconcepcional, Parto, Puerperio y al Recién Nacido.” P. 14

17 Secretaría de Salud. (2013). “Programa Sectorial de Salud.” P. 9

18 Ministerio de Salud de El Salvador San Salvador. (Agosto 2011). “Lineamientos Técnicos para la Atención de la Mujer en el Período Preconcepcional, Parto, Puerperio y al Recién Nacido.” P. 14

19 Ídem.

20 México Gobierno de la República. (16 de julio de 2015). “Planificación Familiar”. <http://www.imss.gob.mx/salud-en-linea/planificacion-familiar>

21 Ministerio de Salud de El Salvador San Salvador. (Agosto 2011). “Lineamientos Técnicos para la Atención de la Mujer en el Período Preconcepcional, Parto, Puerperio y al Recién Nacido.” P. 14

22 Ecu Red Conocimientos con todos y para todos. (1993). “Consulta Preconcepcional”.[http://www.ecured.cu/index.php/Consulta\\_preconcepcional](http://www.ecured.cu/index.php/Consulta_preconcepcional)

23 México Gobierno de la República. (16 de julio de 2015). “Planificación Familiar”. <http://www.imss.gob.mx/salud-en-linea/planificacion-familiar>

24 Ídem.

25 Secretaría de Salud. (2013). “Programa Sectorial de Salud.” P. 17

26 Ibídem, 17.

27 Ibídem, 15.

28 Idem.

29 Ibídem, 31.

30 Diario Oficial de la Federación (12 de diciembre de 2013). “Programa Sectorial de Salud 2013 2018” [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326219&fecha=12/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326219&fecha=12/12/2013)

31 Secretaría de Salud. (2013). “Programa Sectorial de Salud.” P. 17

32 Ibídem, 49.

33 Ibídem, 55.

34 Ídem.

35 Ibídem, 4.

36 Wikipedia La enciclopedia libre. (2016). “Mortalidad materna”. [https://es.wikipedia.org/wiki/Mortalidad\\_materna](https://es.wikipedia.org/wiki/Mortalidad_materna)

37 Organización Mundial de Salud. (Noviembre 2015). “Mortalidad Materna.” <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs348/es/>

38 Sociedad Mexicana de Salud Pública. Dr. Cuitláhuac Ruiz Matus. “Retos de la Mortalidad Materna en México” P, 8.

39 Ibídem, 15.

40 Idem.

41 Organización Mundial de Salud. (Noviembre 2015). “Mortalidad Materna.” <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs348/es/>

42 Ídem.

43 Ídem.

44 Ibídem, 55.

45 Fondo de Población de las Naciones Unidas. “Prevención de la Mortalidad Materna.” [http://www.unfpa.org.mx/ssr\\_mortalidad\\_materna.php](http://www.unfpa.org.mx/ssr_mortalidad_materna.php)

46 Observatorio de Mortalidad Materna en México. “Guía para la aplicación del enfoque de derechos humanos a la salud materna” P, 4 y 5.

47 Observatorio de Mortalidad Materna en México. “Guía para la aplicación del enfoque de derechos humanos a la salud materna” P, 7.

48 Sociedad Mexicana de Salud Pública. Dr. Cuitláhuac Ruiz Matus. “Retos de la Mortalidad Materna en México” P, 30.

49 Organización Mundial de Salud. Nota descriptiva N° 351 (Mayo 2015). “Planificación Familiar.” <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs351/es/>

50 Ídem.

51 Instituto Mexicano del Seguro Social. “Salud Sexual y Reproductiva.” P. 103.

52 Ídem.

53 Instituto Mexicano del Seguro Social. “Salud Sexual y Reproductiva.” P. 107.

54 Ídem.

55 Ídem.

56 Instituto Mexicano del Seguro Social. “Salud Sexual y Reproductiva.” P. 107.

57 Instituto Mexicano del Seguro Social. (16/07/2016). “Consulta Pre-concepcional.” <http://www.imss.gob.mx/salud-en-linea/planificacion-familiar>

58 IMSS. (2014). “Informe de Labores y Programa de Actividades 2013-2014” página 26.

59 Ibídem, página 39.

Palacio Legislativo de San Lázaro. México, DF, a 20 de septiembre de 2016.— Diputados: César Camacho Quiroz, Miguel Ángel Sulub Caamal, Jorge Carlos Ramírez Marín, Sylvana Beltrones Sánchez, María Verónica Muñoz Parra, Yahleel Abdala Carmona, Carmen Salinas Lozano, Manuel Vallejo Barragán, Pedro Luis Noble Monterrubio, Marco García Ayala (rúbricas).»

**Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen.**

## LEY DE AYUDA ALIMENTARIA PARA LOS TRABAJADORES

«Iniciativa que adiciona los artículos 3o. y 8o. de la Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores, suscrita por los diputados Rafael Yerena Zambrano, Georgina Zapata Lucero y Marco Antonio Aguilar Yunes, del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos Rafael Yerena Zambrano, Georgina Zapata Lucero, Marco Antonio Aguilar Yunes, Pedro Alberto Salazar Muciño y Ramón Báñales Arámbula, diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, fracciones I, y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores, de conformidad con la siguiente

### Exposición de Motivos

La Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores surgió como una necesidad para hacer efectivo el derecho humano a la alimentación, en su interdependencia con el derecho humano al trabajo y a la salud, ya que se considera a la alimentación como la base esencial para una fuerza de trabajo productiva, y por ende para una vida saludable. Sin embargo, aunque el propósito de esta ley es muy noble, actualmente observa algunas limitaciones.

Dentro de las limitaciones que podemos apreciar en el cuerpo normativo de la Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores, tenemos la que señalan los artículos 3o. y 8o. en donde se indica que en aquellos casos en que la ayuda alimentaria se otorgue de manera concertada, las modalidades seleccionadas deben quedar incluidas expresamente en el contrato colectivo de trabajo.

Estas disposiciones nos llevan a concluir que la concertación sólo puede tener lugar cuando existe un contrato colectivo, y que considerando que del universo de la población ocupada del país es de 51 millones 433 mil 590 de personas, 35 millones 212 mil 899 de ellas son asalariadas, y de éstas solamente 18 millones 933 mil 54 laboran bajo un contrato escrito, sin especificar si es colectivo o individual, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacio-

nal de Ocupación y Empleo (ENOE) correspondiente al segundo trimestre de 2016. Asimismo, con base en lo anterior la ENOE arroja que de los casi 19 millones de trabajadores en el país con un contrato escrito, 3 millones 346 mil 646 son de contrato temporal.

Por su parte la Organización Internacional del Trabajo (OIT), publica el dato de que la tasa de cobertura de la negociación colectiva en México en el año de 2012 fue de 12.2 por ciento del total de los asalariados<sup>1</sup>. Esto último indica que de los 35 millones asalariados, solamente poco más de 4.2 millones se encuentran protegidos por un contrato colectivo, mientras que el resto de los trabajadores se encuentra a la suerte de convenir directamente con su patrón las condiciones de trabajo.

Tan es así que en la LXI Legislatura, particularmente la Cámara de Diputados que fungió como Cámara revisora, se coincidió con el dictamen de la minuta “en establecer el carácter voluntario de la incorporación de las empresas y sus trabajadores a los beneficios de esta ley, con la única excepción, de aquellos convenios que se convierten en contratos colectivos de trabajo en los que tendrá carácter de obligatorio. “Todas las demás formas de contratación previstas en la Ley Federal del Trabajo, de acuerdo con esta ley, tienen su origen en la opción voluntaria de las partes de acogerse a los beneficios de la ley.”<sup>2</sup>

Ahora bien, esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2011, poco menos de dos años antes de la entrada en vigor del decreto de la reforma laboral, la cual introdujo nuevos esquemas de contratación, como lo fueron la subcontratación, las relaciones de trabajo a prueba y capacitación inicial.

En la modalidad de la subcontratación, mejor conocida como “*outsourcing*” surge la duda sobre quién o quiénes son los patrones que pueden otorgar voluntariamente la ayuda alimentaria a sus trabajadores. Ello es así, toda vez que en la subcontratación –la cual representó un tema que generó mucha discusión en el debate de la reforma laboral– los trabajadores recurrentemente prestan sus servicios en las instalaciones de la empresa que se beneficia de su trabajo. Ello hace poco factible que la ayuda alimentaria en el caso de que el patrón contratista ofreciera servicio de comedor para los trabajadores subcontratados.

Sabemos que el propósito de la regulación de la subcontratación en la reforma de la Ley Federal del Trabajo fue evitar la evasión y elusión del cumplimiento de obligaciones

a cargo del patrón. Para esos efectos se planteó la necesidad de definir la figura de subcontratación, determinando que el contrato de prestación de servicios deba constar por escrito y definir las condiciones en que el servicio debe darse, con el fin de que la empresa contratante no se convierta en el patrón<sup>3</sup>.

En este orden de ideas, la naturaleza jurídica del *outsourcing* es la de un contrato, concebido como el “acuerdo de voluntades, mediante el cual una empresa-cliente encarga al outsourcing la prestación de servicios especializados, en forma autónoma y duradera, que le permitirá la realización de su *core business*”.<sup>4</sup>

En este sentido y de conformidad con la naturaleza jurídica del contrato de trabajo bajo el régimen de subcontratación, el contratista y el contratante bien pueden acordar la forma en que pueden dar beneficios a los trabajadores, incluyendo ayuda alimentaria, si esta será otorgada por la empresa beneficiaria de los servicios.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México realizó un estudio en el que se estima que entre dos millones cuatrocientos mil y cuatro millones de trabajadores en México estarían bajo este esquema y que el valor de este mercado de mano de obra –sin prestaciones sociales ni económicas– vale cerca de 700 millones de dólares. Otros estudios señalan que aproximadamente 10 por ciento de los trabajadores mexicanos están bajo este régimen laboral. Lejos están estos trabajadores del principio de igualdad de trato en el trabajo, independientemente de que se trate de trabajadores subcontratados<sup>5</sup>.

También es significativa la cifra de un millón ciento seis mil ciento cinco trabajadores que laboran en instalaciones de otras empresas o instituciones en donde se les envía, lo cual revela que son trabajadores contratados por la vía del *outsourcing*, o para efectos de nuestra ley laboral, la subcontratación<sup>6</sup>.

Con base en lo anterior, los diputados promoventes consideramos importante incluir en la Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores, la posibilidad de que en la subcontratación, se pueda pactar si voluntariamente la empresa contratante (la empresa que se beneficia de los servicios) otorgará ayuda alimentaria a los trabajadores del contratista, ya que al darse los casos en que la empresa o patrón contratante cuente con servicio de comedor, se pueda por medio de este dar comida a los trabajadores sub-

contratados, ya que por cuestiones de racionalidad económica, resulta ser más práctico y saludable que los trabajadores se alimenten en los comedores y que mejor que esta voluntad de los patrones o empresas sea incentivada con los beneficios fiscales que ya se establecen para las mismas acciones.

Sin perjuicio de lo anterior, se precisa que en los casos en que el contratista ya proporcione ayuda alimentaria a sus trabajadores, simplemente se establecería dicha situación en las declaraciones del contrato que hace referencia los artículos 15-A y 15-B entre contratista y contratante, a fin de que la información requerida por la autoridad fiscal para las deducciones por ayuda alimentaria no contenga inconsistencias ya que el beneficio solo podrá ser para quien la otorgue, ello para evitar procedimientos administrativos que conlleven a sanciones.

De igual manera otro motivo que nos impulsa a presentar esta iniciativa, es la idea de promover un trato más igualitario entre los trabajadores con diferentes regímenes laborales, ya que en el hecho de que unos trabajadores puedan recibir alimentos en un comedor y otros no, aún y laborando en el mismo centro de trabajo, resulta ciertamente discriminatorio. Por ello, es encomiable que se extienda la posibilidad de otorgar ayuda alimentaria a los trabajadores que no se encuentran contemplados en los contratos colectivos, como son aquellos contratados bajo las nuevas modalidades que se establecieron en la reciente reforma laboral, sin menoscabar el carácter voluntario de los patrones para proporcionar la ayuda alimentaria.

Así pues, partiendo del supuesto de que si una empresa contratante está en posibilidades de otorgar voluntariamente alimentos a trabajadores externos en su centro de trabajo, ya sea por un contrato que tenga con un comedor, con restaurantes o establecimientos de consumo de alimentos, ésta debe ser sujeta del derecho al beneficio que otorgan las Leyes de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores y la del Impuesto sobre la Renta, en cuanto a la deducción de los gastos que efectúen, solo si el contratista no lo realiza.

Por lo anterior, proponemos incorporar en la Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores la disposición de que en el caso de la subcontratación, el patrón contratista o el contratante puedan voluntariamente otorgar el beneficio de la ayuda alimentaria, estableciéndose el marco jurídico que se abra la posibilidad de que ambos puedan pactar el esquema y los términos para ello solo en el supuesto de que la contratante desee otorgarla.

Reiteramos que esta propuesta no trastoca el carácter voluntario o concertado para que los patrones otorguen ayuda alimentaria a los trabajadores, por lo que cada unidad económica podrá valorar las ventajas de dar este beneficio bajo la modalidad que estimen más conveniente, ya que otro propósito de esta iniciativa a parte del de facilitar los beneficios fiscales a los patrones, es el de extender el beneficio a los trabajadores contratados bajo las nuevas modalidades que trajo la reforma laboral, para que sean más productivos y cuidar su salud.

Asimismo, pensamos que el atractivo para los empresarios sobre los estímulos fiscales, siguen siendo un aliciente para que éstos aporten a generar mejores condiciones laborales, extendiendo el beneficio para los trabajadores que están excluidos del contrato colectivo de trabajo.

Resulta ilustrativo remitirnos a la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a esta Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores, con el fin de considerar con claridad los objetivos trazados de dicha ley en donde se refería que “las deducciones propuestas pretenden fomentar la instrumentación de los esquemas de ayuda alimentaria previstos en la ley que se pretende crear, con la finalidad de mejorar el estado nutricional y elevar la calidad de la alimentación de los trabajadores, fortalecer su salud y, en consecuencia, disminuir el costo social del trabajador mal nutrido, prevenir enfermedades y generar una mayor productividad laboral.”<sup>7</sup>

En un principio lo mencionó la senadora María de los Ángeles Moreno durante el debate de esta ley, “se considera que el esquema es de beneficios porque genera cultura, porque sería una prestación fundamental para los trabajadores, se considera que es voluntario porque se puede pactar entre trabajador y empresario, o puede no pactarse, puede incluirse en un contrato colectivo, o en un contrato de otro tipo, o el empresario, si le parece que es demasiado oneroso, puede optar por no incluirse también en el esquema”. De lo anterior, se desprende que lo importante de esta ley es propiciar las condiciones para incentivar a los empresarios y a los mismos trabajadores, en virtud de que por medio de la voluntad y no por coerción puedan obtener beneficios, lo cual se reflejan tanto en la productividad, como en la salud de los trabajadores y al mismo tiempo en un mejoramiento de las finanzas de las empresas al deducir sus gastos.

No obstante, es del conocimiento que el artículo 396 de la Ley Federal del Trabajo, establece que las estipulaciones

del contrato colectivo se extienden a todas las personas que trabajen en la empresa o establecimiento, aunque no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado, con la limitación consignada en el artículo 184. Y por su parte, el artículo 184 de la ley mencionada indica que las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento se extenderán a los trabajadores de confianza, salvo disposición en contrario consignada en el mismo contrato colectivo.

Siguiendo esta línea, la iniciativa no pretende ir en contra de dichos numerales, por el contrario, refuerza la idea de que la ayuda alimentaria pueda extenderse a los trabajadores contratados por obra o tiempo determinado, por temporada, de capacitación inicial o por tiempo indeterminado así como aquellos que están sujetos a un periodo de prueba, y en el caso de que no se disponga lo contrario en el contrato colectivo, la ayuda alimentaria se extenderá a los trabajadores de confianza.

De igual manera esta iniciativa está en armonía con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en cuanto a que no contradice lo dispuesto en que los servicios de comedor y de comida no se consideran en los ingresos de los trabajadores, tal y como lo establece el último párrafo del artículo 94 de la ley mencionada, mismo que reza lo siguiente:

“No se considerarán ingresos en bienes, los servicios de comedor y de comida proporcionados a los trabajadores ni el uso de bienes que el patrón proporcione a los trabajadores para el desempeño de las actividades propias de éstos siempre que, en este último caso, los mismos estén de acuerdo con la naturaleza del trabajo prestado.”

Con base en esta disposición, resulta aplicable que los servicios de comedor y de comida se puedan extender a los trabajadores externos o subcontratados, por lo que la ayuda alimentaria no estará sujeta a gravamen alguno que se imponga sobre el ingreso de las personas físicas. Además al otorgar esta ayuda bajo esta modalidad, la cual por disposición expresa de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) no forma parte de los ingresos y por lo tanto no genera un vínculo laboral con la empresa contratante. Por lo anterior se propone que solamente bajo la modalidad de comedores, restaurantes o establecimientos de alimentos, sea entregada por parte de la empresa beneficiaria la ayuda alimentaria a los trabajadores subcontratados.

En armonía con lo anterior, la fracción V del artículo 27 de la Ley del Seguro Social excluye la alimentación otorgada a los trabajadores del salario base para la cotización de las cuotas obrero-patronales en los siguientes términos:

“Artículo 27. El salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo. Se excluyen como integrantes del salario base de cotización, dada su naturaleza, los siguientes conceptos:

V. La alimentación y la habitación cuando se entreguen en forma onerosa a los trabajadores; se entiende que son onerosas estas prestaciones cuando el trabajador pague por cada una de ellas, como mínimo, el veinte por ciento del salario mínimo general diario que rija en el Distrito Federal;”

Como puede apreciarse, nuestra propuesta viene a ofrecer certeza para los patrones contratantes sobre la posibilidad de beneficiarse fiscalmente con la ayuda alimentaria que puedan otorgar a los trabajadores subcontratados, en el caso de que su patrón contratista no les proporcione alimentos bajo ninguna modalidad.

Es pertinente esclarecer con toda puntualidad, que la responsabilidad solidaria no tiene lugar en esta propuesta, ya que como se ha sostenido en el cuerpo de la presente iniciativa, el carácter voluntario para otorgar la ayuda alimentaria a los trabajadores se mantiene incólume en el sentido de que si el patrón contratista no ofrece ayuda alimentaria, la empresa contratante tampoco está obligada a otorgarla, aún y teniendo servicio de comedor, ya que el objeto de esta propuesta es incentivar a las empresas contratantes para que, aún y no siendo patrones directos, proporcionen comidas a los trabajadores externos y con ello puedan beneficiarse con los estímulos fiscales que ofrece la ley, sin crearse responsabilidad laboral.

En resumen, esta iniciativa propone por un lado, establecer las bases legales para facilitar el acceso de beneficios fiscales a los patrones que voluntariamente deseen ayudar alimentariamente a los trabajadores que laboran bajo el esquema de subcontratación, así como los contratados por obra o tiempo determinado, por temporada, de capacitación inicial y por periodo de prueba, y por otro lado exten-

der los beneficios de la ayuda alimentaria por medio de comedores, restaurantes y establecimientos con el propósito de mejorar su estado nutricional, así como prevenir las enfermedades vinculadas con una alimentación deficiente y proteger la salud en el ámbito ocupacional<sup>8</sup>.

Se trata de una propuesta que pretende establecer dentro del marco legal, un beneficio para los patrones que se encuentren en los supuestos, y si lo desean puedan acogerse a dicho beneficio.

También se pretende combatir la precariedad con la que laboran miles de trabajadores subcontratados, así como los que se encuentran en periodo de prueba, ya que con la posibilidad de contar con ayuda alimentaria se puede mejorar no solamente su rendimiento físico y su estado de salud, sino también su estado anímico, ya que si bien es cierto que para el caso de los trabajadores subcontratados que laboran en las instalaciones de las empresas que los contrataron, por su calidad de ser externos, no pertenecen a dicha empresa, son personas que a la hora de compartir el pan y la sal en mismo sitio, se fomenta las relaciones de sana convivencia laboral, y por ende el ambiente en el centro de trabajo mejora en todos los sentidos.

Cuando un patrón proporciona alimentos a sus trabajadores alienta a la productividad de la empresa, generando con ello beneficios tanto al patrón como a los trabajadores. Además con esta propuesta también se fomentará la contratación de servicios de comedores, y la afluencia de comensales en restaurantes, impulsando la economía en los giros de servicios de alimentos.

Otro beneficio que se espera es el de incentivar a las empresas a otorgar alimentos, es la disminución del desperdicio de comidas, pues como sucede en comedores industriales, restaurantes y hoteles, por citar solo estos ejemplos, día a día se desperdician miles de toneladas de alimentos, y la prueba de ello es la alta demanda que tienen los servicios de trituración de desperdicios.

Por último, solo queda reiterar que en atención a que en el artículo 4o. de la Ley de Ayuda Alimentaria a los Trabajadores se establece puntualmente que únicamente los patrones que otorguen a sus trabajadores ayuda alimentaria en las modalidades y bajo las condiciones establecidas dicha ley, podrán recibir los beneficios fiscales, se proponen los supuestos normativos para que tenga efecto en las nuevas modalidades de contratación, como las que ya se han mencionado en el cuerpo de esta exposición de motivos pre-

sente iniciativa. Estas adiciones que se proponen son de aplicación voluntaria, no vinculan a la parte patronal, no obstante, su principal objetivo es mejorar la calidad de vida de los trabajadores subcontratados y los que se encuentran bajo periodo de prueba, y reafirmamos que mediante una alimentación sana, balanceada, suficiente y nutritiva, ayuda a reducir las enfermedades relacionadas con la obesidad y el sobrepeso.

Por todo lo anterior, se propone a esta honorable soberanía el siguiente

### Decreto

**Único.** Se adicionan tres párrafos al artículo 3o. y dos párrafos al artículo 8o. de la Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores para quedar como sigue:

**Artículo 3o.** Los patrones podrán optar, de manera voluntaria o concertada, por otorgar a sus trabajadores ayuda alimentaria en alguna de las modalidades establecidas en esta ley o mediante combinaciones de éstas.

Se entenderá que un patrón ha optado concertadamente por otorgar ayuda alimentaria, cuando ese beneficio quede incorporado en un contrato colectivo de trabajo.

**Los patrones podrán de manera voluntaria proporcionar ayuda alimentaria a sus trabajadores contratados por obra o tiempo determinado, por temporada, de capacitación inicial o por tiempo indeterminado así como aquellos que están sujetos a un periodo de prueba.**

**Se entenderá que el patrón ha optado voluntariamente por otorgar la ayuda a los trabajadores que se mencionan en el párrafo anterior, cuando este beneficio se incorpore en las condiciones de trabajo de conformidad con el artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo.**

**Los trabajadores contratados bajo el régimen de subcontratación, podrán recibir ayuda alimentaria cuando de manera voluntaria su patrón contratista haya acordado este beneficio en sus contratos individuales respectivos. La empresa contratante podrá otorgar voluntariamente ayuda alimentaria a los trabajadores del contratista solamente en las modalidades comprendidas en la fracción I del artículo 7 de esta ley, concertándolo en las condiciones del contrato al que se refiere los artículos 15-A y 15-B de la Ley Federal del Trabajo.**

**Artículo 8o.** En aquellos casos en que la ayuda alimentaria se otorgue de manera concertada, las modalidades seleccionadas deberán quedar incluidas expresamente en el contrato colectivo de trabajo.

**Para el caso de trabajadores comprendidos en el tercer párrafo del artículo 3o. de esta ley, las modalidades de la ayuda alimentaria deberán quedar incluidas expresamente en las condiciones de trabajo de conformidad con el artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo.**

**En el caso de los trabajadores subcontractados, la modalidad y términos de la ayuda alimentaria deberán incluirse expresamente en los contratos individuales de trabajo, y en su caso, en las condiciones del contrato que celebren el patrón contratista y la empresa contratante.**

#### Transitorio

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

#### Notas:

1 Consultado en: [http://www.ilo.org/ilostat/faces/help\\_home/data\\_by\\_country/country-details/indicator-details?country=MEX&subject=SOD&indicator=ILR\\_CBCT\\_NOC\\_RT&datasetCode=AH&collectionCode=IR](http://www.ilo.org/ilostat/faces/help_home/data_by_country/country-details/indicator-details?country=MEX&subject=SOD&indicator=ILR_CBCT_NOC_RT&datasetCode=AH&collectionCode=IR)

2 Dictamen de las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de la de Salud, presentado en la sesión de la Cámara de Diputados del 29 de abril de 2010.

3 Henry Hazlitt, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, CONAPROS, “Subcontratación: la ayuda en manos de otros” Revista Mundo del Trabajo, México, Número 107, año 11, 2015, p. 26.

4 Ídem, Core bussines se refiere a giro del negocio.

5 García Molar, Marcelo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, CONAPROS, “Negociación Colectiva y Contrato Colectivo de Trabajo”, Revista Mundo del Trabajo, México, Número 80, año 8, 2012, p. 9.

6 INEGI, *ENOE*, Segundo trimestre del 2016.

7 Consultado en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?IdOrd=78101&IdRef=1&IdProc=1>

8 Consultado en: <http://blog.edenred.mx/beneficios-fiscales-apoyo-alimentario-para-empleados-vales-de-despensa#sthash.eApzSohU.dpuf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de septiembre de 2016.—  
Diputados: Rafael Yerena Zambrano, Pedro Alberto Salazar Muciño, Georgina Zapata Lucero, Marco Antonio Aguilar Yunes (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Salud, para dictamen.**

---

#### LEY DE AVIACIÓN CIVIL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 52 y adiciona el 52 Bis de la Ley de Aviación Civil, a cargo del diputado Juan Manuel Cavazos Balderas, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Juan Manuel Cavazos Balderas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura, y con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 52 y propone la creación de un artículo 52 Bis en la Ley de Aviación Civil, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

Actualmente las líneas aéreas en nuestro país presentan una seria problemática que afecta la eficiencia en la prestación del servicio, dañando con ello injustamente al cliente.

Factores como la sobreventa de boletos, el retraso y cancelación de vuelos, afectan gravemente la efectividad y sobre todo la calidad del servicio que ofrecen las aerolíneas.

El titular de la Procuraduría Federal del Consumidor, Ernesto Nemer Álvarez, declaró que de enero a julio de este año (2016), la dependencia que encabeza recibió mil 200 quejas en contra de las aerolíneas que operan en el país, estas consistieron en demoras, cancelaciones, cobros extras o no respetar los precios anunciados.<sup>1</sup>

Estas prácticas imputables a las compañías aéreas, afectan de forma indebida a los usuarios en diversas formas: su

viaje es retrasado o pospuesto, en el caso de cancelación del vuelo, en ocasiones se les reembolsa únicamente el precio del boleto, pese a que en el artículo 52 fracción II se indica dar los servicios de alimento, hospedaje y movilidad, como mínimo.

Si bien los elementos se encuentran regulados en la Ley General de Aviación y en la Ley de Protección al Consumidor, es necesario realizar una reforma al artículo 52 de la Ley General de Aviación Civil en donde se contemple una indemnización del cien por ciento del precio del boleto, en lugar del veinticinco por ciento considerada en la actual Ley.

La indemnización propuesta es para enmendar la ineficiencia en la prestación del servicio por parte de la aerolínea hacia el pasajero afectado.

Además, agregar que en caso de retraso por cada 30 minutos se deberá subsanar al pasajero el 20 por ciento de lo pagado por su pasaje. Así como los próximos 30 minutos deberá reembolsarse el 50 por ciento. Acumulados ciento veinte minutos el viaje deberá ser gratuito.

Se propone que la reincidencia en la sobreventa de boletos, la aerolínea deberá ser sancionada con el equivalente a 60 Unidades de Medidas y Actualización (UMA)<sup>2</sup> Tan sólo en Semana Santa y Pascua del 2016, hubo cinco mil quejas ante la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), tan sólo dos líneas aéreas, Volaris y Viva Aerobús fueron las que incurrieron en la mayor sobreventa de vuelos.<sup>3</sup> Mientras que en el periodo vacacional de verano del mismo año, cerca de 25 mil pasajeros sufrieron afectaciones por 345 (vuelos) demorados y 92 cancelados.<sup>4</sup>

Además, a esta problemática descrita, se suman otros dos factores incómodos e injustos, por un lado, cuando el cliente cancela a tiempo el boleto no le es devuelto en su totalidad el importe del mismo; o bien, no se permite la cancelación y por tanto no hay reembolso alguno,<sup>5</sup> por lo que se propone devolver el cien por ciento el costo pagado.

Por el otro extremo, al abordar el avión, algunas ocasiones, se deja indiscriminadamente esperando al pasajero, situación conocida como “taxi”, impuntualidad por la que no se sanciona a la aerolínea y no es regulada en la actual ley. Situación que se propone sancionar, con 30 Unidades de Medidas y Actualización (UMA), en caso de que la aerolínea deje al cliente esperando por más de 30 minutos dentro del avión, una vez que el avión haya cerrado la puerta.

Por lo anterior, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 52 y propone la creación de un artículo 52 bis en la Ley de Aviación Civil, a efecto de hacer más eficiente el servicio aéreo, así como compensar al cliente de una manera más justa y equitativa cuando se presenten causas ajenas a este, como las descritas.

Por lo antes expuesto, se propone modificar el último párrafo del artículo 52 y la creación de un artículo 52 Bis en la Ley de Aviación Civil.

Ley General de Aviación Civil	
Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 52.</b> Cuando se hayan expedido boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave o se cancele el vuelo por causas imputables al concesionario o permisionario, que tengan por consecuencia la denegación del embarque, el propio concesionario o permisionario, a elección del pasajero, deberá: <b>L.II.III ...</b></p> <p>En los casos de las fracciones I y III anteriores, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una indemnización al pasajero afectado que no será inferior al veinticinco por ciento del precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.</p> <p><b>Sin correlativo</b></p>	<p><b>Artículo 52.</b> Cuando se hayan expedido boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave o se cancele el vuelo por causas imputables al concesionario o permisionario, que tengan por consecuencia la denegación del embarque, el propio concesionario o permisionario, a elección del pasajero, deberá: <b>L.II. III...</b></p> <p>En los casos de las fracciones I y III anteriores, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una indemnización al pasajero afectado <b>que será del cien por ciento</b> del precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.</p> <p><b>Artículo 52 Bis.</b> Cuando acontezca un retraso imputable a la aerolínea, incurra de nuevo en la sobreventa de boletos o se cancele con anticipación el boleto, deberá:</p> <p>I. Subsanar al cliente con el 20 por ciento del costo del boleto pagado por cada 30 minutos de retraso. Los próximos 30 minutos reembolsará el 50 por ciento. Acumulados ciento veinte minutos el viaje será gratuito.</p> <p>II. Se sancionará con 30 Unidades de Medidas y Actualización (UMA) cuando, una vez cerrada la puerta de la aeronave, se deje al cliente esperando en su interior por más de 30 minutos.</p> <p>III. Se sancionará con el equivalente a 60 Unidades de Medidas y Actualización (UMA) cuando se incurra de nuevo en la sobreventa de boletos.</p> <p>IV. Se devolverá al cliente en su totalidad el importe del boleto, cuando cancele con una anticipación de seis horas como mínimo, sin cargo alguno.</p>

En consecuencia de lo expuesto, someto a consideración de esta soberanía el siguiente

### **Decreto que modifica el último párrafo del artículo 52 y por el que se crea un artículo 52 Bis en la Ley de Aviación Civil**

**Artículo Único.** Se modifica el último párrafo del artículo 52 y se crea un artículo 52 Bis en la Ley de Aviación Civil; para quedar como sigue:

#### **Artículo 52.**

**Cuando se hayan expedido boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave o se cancele el vuelo por causas imputables al concesionario o permisionario, que tengan por consecuencia la denegación del embar-**

que, el propio concesionario o permisionario, a elección del pasajero, deberá:

### I.II. III...

**En los casos de las fracciones I y III anteriores, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una indemnización al pasajero afectado que será del cien por ciento del precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.**

### Artículo 52 Bis.

**Cuando acontezca un retraso imputable a la aerolínea, incurra de nuevo en la sobreventa de boletos o se cancele con anticipación el boleto, deberá:**

**I. Subsananar al cliente con el 20 por ciento del costo del boleto pagado por cada 30 minutos de retraso. Los próximos 30 minutos reembolsará el 50 por ciento. Acumulados ciento veinte minutos el viaje será gratuito.**

**II. Se sancionará con 30 Unidades de Medidas y Actualización (UMA) cuando, una vez cerrada la puerta de la aeronave, se deje al cliente esperando en su interior por más de 30 minutos.**

**III. Se sancionará con el equivalente a 60 Unidades de Medidas y Actualización (UMA) cuando se incurra de nuevo en la sobreventa de boletos.**

**IV. Se devolverá al cliente en su totalidad el importe del boleto, cuando cancele con una anticipación de seis horas como mínimo, sin cargo alguno.**

### Transitorios

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

**Segundo. En un lapso de hasta 90 días, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, expedirá la modificación en la reglamentación correspondiente para la aplicación de esta norma.**

**Señor presidente, le solicito de la manera más atenta que la presente iniciativa de decreto se inserte de ma-**

**nera íntegra, en la gaceta parlamentaria y en el diario de los debates.**

### Notas:

1 Aeroméxico, Interjet, Volaris y Vivaaerobus las más Denunciadas. Profeco Falló a Favor de Usuarios en 90 por ciento de Quejas Contra Aerolíneas. Reportour. Mx, 8 de septiembre de 2016, consúltese <http://www.reportour.com/mexico/2016/09/08/profeco-resolvio-favorablemente-90-por-ciento-de-quejas-contr-aerolineas/>

2 El valor de la UMA será equivalente al que tenga el salario mínimo general vigente diario para todo el país. Para este 2016 el Inegi determinó que el valor diario de la UMA es de 73.04 pesos; el mensual de dos mil 220.42 pesos y el anual asciende a 26 mil 645.04 pesos.

El Inegi detalló que la UMA “es la unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores”. Se acabaron las multas en salarios mínimos, consúltese: <http://sipse.com/mexico/desaparece-salario-minimo-unidad-referencia-calculo-multas-creditos-189292.html>

3 Aerolíneas con más Quejas ante Profeco, periódico El Universal, marzo, 2016, Véase <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/negocios/2016/03/30/aerolineas-con-mas-quejas-ante-profeco>

4 Procuraduría Federal del Consumidor, Atendió Profeco a cerca de 25 mil Viajeros Afectados por Demoras y Cancelación de Vuelos en Vacaciones de Verano, Boletín de Prensa 00093, 22 de agosto de 2016, consúltese <http://www.profeco.gob.mx/prensa/prensa16/agosto16/bol00093.php>

5 En el caso de la línea aérea Volaris, en su página oficial en el apartado “Flexibilidad en mi Vuelo”, punto 3, respecto a las cancelaciones, indica lo siguiente: “en Volaris, no están permitidas las cancelaciones, si no utilizas tu boleto en el vuelo indicado, no podrá ser reembolsado, ni podrás hacer uso del servicio solicitado en otro viaje o reservación. El boleto es intransferible.

Para vuelos desde y hacia Estados Unidos se permitirá cancelar la reservación dentro de las 24 horas siguientes a la compra sin ningún cargo siempre y cuando las reservaciones hayan sido hechas con 7 o más días de anticipación a la fecha de salida del vuelo”. Véase <https://cms.volaris.com/es/informacion-util/flexibilidad/nuestras-politicas-encambios-de-vuelos/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 27 de septiembre de 2016.— Diputado Juan Manuel Cavazos Balderas (rúbrica).»

### Se remite a la Comisión de Transportes, para dictamen.

---

## LEY GENERAL DE SALUD

---

«Iniciativa que reforma el artículo 115 de la Ley General de Salud, a cargo del diputado Juan Manuel Cavazos Balderas, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Juan Manuel Cavazos Balderas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura, y con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115, en su fracción IV, de la Ley General de Salud, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

En el periodo ordinario pasado de la actual Legislatura, presenté un proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 212 de la Ley General de Salud, mismo que fue dictaminado por la Comisión de Salud de esta honorable soberanía, favorablemente.

Hoy ostento una propuesta de adición y enriquecimiento a la fracción IV del artículo 115 de la misma ley para que los restaurantes como los expendios de comida rápida, incluyan en forma clara y precisa en sus menús, cartas o en sus escaparates de los productos ofertados, las calorías que contienen cada alimento y bebidas no alcohólicas. Así también como el porcentaje que representan estas calorías en una dieta diaria; esto debido al gran riesgo para la salud que representa la obesidad y el sobrepeso entre los Mexicanos y su repercusión en las finanzas públicas, por los gastos onerosos que hoy implica e implicará los próximos años tratar las enfermedades crónicas que generan. Es necesario y urgente congelar y disminuir éstas cifras.

Desafortunadamente nuestro país ocupa actualmente el primer lugar en los rubros de obesidad y sobrepeso a nivel

mundial. Casi una tercera parte de los adultos mexicanos tienen exceso de peso, según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés).<sup>i</sup>

Según los datos de la Encuesta Nacional de Salud de Estados Unidos de 2010 (los más recientes que se tienen), el índice de obesidad entre adultos allí era de 35.7%. Los mismos datos para México, según la Encuesta Nacional de Salud de 2012 (es decir, mucho más recientes que los de EE.UU.) es de 32.7%.

Pero si sumamos obesidad con sobrepeso, los resultados son diferentes. En el caso de Estados Unidos (2010) se indica que era de 68.8%, mientras que en México (2012) es de 71.4%.<sup>ii</sup> Lo cual nos mantiene en un alarmante primer lugar en este rubro.

Sucede lo mismo con el sobrepeso en la niñez, desde el 2011 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) advirtió que el país estaba en los primeros lugares de las naciones más obesas del mundo, con un preocupante elemento: uno de cada tres niños presentaba exceso de peso.<sup>iii</sup> Datos que coinciden con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012.

En relación a esta grave problemática, refiere el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), basada en la misma encuesta de la ENSANUT, que uno de cada tres adolescentes de entre 12 y 19 años presenta sobrepeso u obesidad. Para los escolares, la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad ascendió un promedio del 26% para ambos sexos.<sup>iv</sup>

Este problema de la obesidad y el sobrepeso en la población adulta e infantil constituye una gran preocupación debido a que han rebasado la capacidad económica del Estado Mexicano para responder a sus efectos en la salud y bienestar de las personas.

La obesidad y el sobrepeso dan como origen a otras enfermedades como la hipertensión arterial, diabetes, colesterol, triglicéridos altos, enfermedades cardiovasculares, altos niveles de colesterol o insuficiencia renal, entre otros, principales causas de mortalidad en el país,<sup>v</sup> lo que trae como consecuencia repercusiones económicas onerosas para el sector salud, debido a que tiene que hacer, además, uso de recursos especializados y de mayor tecnología que imponen altos costos para su atención.

La obesidad y el sobrepeso representan un grave riesgo para la salud de la población y de las finanzas públicas. Hoy en día constituye un problema grave y serio en el que se habrá de continuar aplicando medidas preventivas para congelar estos alarmantes datos.

De los 1,200 millones de personas que sufren problemas de obesidad, 70 son mexicanos, según la Organización Mundial de la Salud (OMS). Se trata de un problema que puede costar a México al menos 150,000 millones de pesos para los próximos 10 años por los gastos que implicará tratar las enfermedades crónicas que genera.<sup>vi</sup>

Los alimentos y bebidas no alcohólicas altos en calorías han contribuido, sin duda, a engrosar esta problemática.

La Ley General de Salud contempla como uno de los objetivos de la educación para la salud el de orientar y capacitar a la población en materia de nutrición, entre otros, así como la detección oportuna de enfermedades.

No obstante las alarmantes cifras de obesidad y sobrepeso en adultos y niños, así como las enfermedades que traen consigo y la erogación mayor en estos renglones del presupuesto destinado para la salud, demuestran, una vez más, que la Ley General de Salud está exceptuando una clara orientación hacia el consumidor al no complementar la orientación nutricional.

Por lo que incurre en una gran inadvertencia en el ámbito de educación para la salud, al no proporcionar datos claros y específicos sobre los alimentos y bebidas no alcohólicas que son ofrecidos y consumidos en restaurantes y expendios de comida rápida, ya que no se procura señalar el contenido calórico, como calorías provenientes de grasas, grasas saturadas, grasas trans, sodio, carbohidratos totales, fibra dietética, azúcares y proteínas, en los menús, cartas o exhibidores que ayuden al consumidor a comparar el contenido específico o global de los nutrimentos de un alimento, con uno o más, para que pueda tomar una decisión saludable.

Con esta iniciativa que hoy someto a su consideración, se busca contribuir a disminuir este flagelo que representa el sobrepeso y la obesidad, por lo que me permito proponer ante el pleno de esta Honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa que reforma y adiciona el artículo 115 de la Ley General de Salud, que considera reforzar la orientación y capacitación hacia la población en materia de nutrición.

Por lo que se propone que tanto los restaurantes como los expendios de comida rápida incluyan en forma clara y precisa en sus menús, cartas o en sus escaparates de los productos ofertados, el porcentaje de las calorías que contienen cada alimento y bebidas no alcohólicas, así como la proporción que representan estas calorías en una dieta diaria para optar por los productos más saludables.

El objetivo fundamental de la presente propuesta es contribuir a los objetivos de la educación para la salud auxiliando al consumidor a comparar el contenido específico o global de los nutrimentos de un alimento, con uno o más, para que pueda tomar una decisión saludable de los alimentos y bebidas no alcohólicas ofrecidas en restaurantes y expendios de comidas rápidas.

Si bien es cierto que optativamente algunos de éstos ya lo ofrecen, se trata de regular y normar que los restaurantes y expendios de comida rápida tengan obligatoriamente que informar sobre las calorías que contiene cada alimento de sus menús, con ello estaremos en condiciones de procurar que el Estado asuma su papel de salvaguardar el precepto constitucional de garantizar y orientar la salud de la población con una alimentación nutritiva y de calidad.

Se adjunta la tabla comparativa de la propuesta:

Ley General de Salud	
Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>ARTÍCULO 115.</b> La Secretaría de Salud tendrá a su cargo:</p> <p>I. Establecer un sistema permanente de vigilancia epidemiológica de la nutrición;</p> <p>II. Normar el desarrollo de los programas y actividades de educación en materia de nutrición, prevención, tratamiento y control de la desnutrición y obesidad, encaminados a promover hábitos alimentarios adecuados, preferentemente en los grupos sociales más vulnerables;</p> <p>III. Normar el establecimiento, operación y evaluación de servicios de nutrición en las zonas que se determinen, en función de las mayores carencias y problemas de salud;</p> <p>IV. Normar el valor nutritivo y características de la alimentación en establecimientos de servicios colectivos y en alimentos y bebidas no alcohólicas.</p> <p><b>SIN CORRELATIVO</b></p> <p>V. Promover investigaciones químicas, biológicas, sociales y económicas, encaminadas a conocer las condiciones de nutrición que prevalecen en la población y establecer las necesidades mínimas de nutrimentos, para el mantenimiento de las buenas condiciones de salud de la población.</p> <p>VI. Recomendar las dietas y los procedimientos que conduzcan al consumo efectivo de los mínimos de nutrimentos por la población en general, y proveer en la esfera de su competencia a dicho consumo;</p> <p>VII. Establecer las necesidades nutritivas que deban satisfacer los cuadros básicos de alimentos. Tratándose de las harinas industrializadas de trigo y de maíz, se exigirá la fortificación obligatoria de éstas, indicándose los nutrientes y las cantidades que deberán incluirse, y</p> <p>VIII. Proporcionar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial los elementos técnicos en materia nutricional, para los efectos de la expedición de las normas oficiales mexicanas.</p>	<p><b>ARTÍCULO 115...</b></p> <p>Además de lo señalado, deberá anotarse que éstos establecimientos deberán incluir en forma clara y destacar en sus menús, cartas o escaparates donde ofertan sus productos, con el mismo tipo y tamaño de letra, las calorías que contienen cada alimento y bebidas no alcohólicas, así como el porcentaje que representan estas calorías en una dieta diaria;</p>

En consecuencia de lo expuesto, someto a consideración de esta soberanía el siguiente

**Decreto que adiciona un segundo párrafo a la cláusula IV del artículo 115 de la Ley General de Salud**

**Artículo Único.** Se adiciona un segundo párrafo a la cláusula IV del artículo 115 de la Ley General de Salud; para quedar como sigue:

**Artículo 115, cláusula IV.**

Además de lo señalado, deberá anotarse que éstos establecimientos deberán incluir en forma clara y destacar en sus menús, cartas o escaparates donde ofertan sus productos, con el mismo tipo y tamaño de letra, las ca-

lorías que contienen cada alimento y bebidas no alcohólicas, así como el porcentaje que representan estas calorías en una dieta diaria.

**Transitorios**

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

**Segundo.** En un lapso de hasta 90 días, la Secretaría de Salud, expedirá el reglamento para la aplicación de esta norma.

**Notas:**

i CNN, México, “México es el País ‘Más Obeso’ del Mundo, según un Informe de la ONU”, 11 de julio de 2013, consúltese <http://mexico.cnn.com/salud/2013/07/11/mexico-es-el-pais-mas-obeso-del-mundo-segun-un-informe-de-la-onu>

ii Ídem, Pérez Salazar.

iii Ídem, Pérez Salazar.

iv UNICEF, México, “El Doble Reto de la Malnutrición y la Obesidad”, véase <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17047.htm>, consultado el 27 de octubre de 2015.

v Las principales causas de mortalidad general en México, 2012 (% muertes totales), la constituyen las enfermedades del corazón (18%) y diabetes mellitus (14%), citado por IMCO, “Kilos de Más, Pesos de Menos, Los Costos de la Obesidad en México”, véase en <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/01/Kilos-de-m%C3%A1s-1.pdf>

vi CNN, México, 2 de febrero de 2011, véase

<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/02/02/el-sobrepeso-y-la-obesidad-acaparan-el-presupuesto-de-salud-en-mexico>.

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 27 de septiembre de 2016.— Diputado Juan Manuel Cavazos Balderas (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.**

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma los artículos 52 a 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, María Guadalupe Oyervides Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, presenta y somete a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica un párrafo a los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Problemática

El espíritu reformista de México en su historia de construcción de la democracia es de larga data y ha experimentado importantes cambios en el proceso de formación y consolidación de la soberanía, así como del equilibrio y división de poderes en el sistema democrático del país; es a partir de la Constitución de 1824 que se establecen las características y composición del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de entonces el Poder Legislativo se ha conformado por un régimen bicameral. Si bien, se han realizado importantes reformas en la materia (a lo largo de la historia constitucional) la discusión ha versado en el número óptimo de integrantes en ambas Cámaras, mismo que ha variado según el momento y contexto de la vida política.

Actualmente el Poder Legislativo mexicano está conformado según el principio de representatividad<sup>1</sup>, de conformidad con el artículo 40 constitucional que a la letra dice: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental; asimismo se establece en el artículo 41 que la soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y por los de los estados.

En cumplimiento a lo establecido en los artículos mencionados se fundó el sistema de elección del Poder Legislativo en nuestro país a través de un sistema mixto-mayoritario con el propósito de conformar un cuerpo colectivo y plural dentro del Congreso, como queda señalado en los artículos 52 y 56 constitucionales:

“La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.”

Para la Cámara de Senadores, como señala el artículo 56:

“La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.”

Las principales fórmulas para elegir legisladores son las de mayoría (relativa y absoluta), que se usan normalmente para elegir un único candidato por distrito y las de representación proporcional (RP), que se usan para elegir múltiples candidatos por distrito, normalmente más de dos. Luego están los llamados sistemas mixtos, que combinan una elección por representación proporcional de las listas de partidos que compiten en distritos plurinominales con la elección de diputados por mayoría relativa en distritos uninominales.

El sistema mexicano es de tipo mixto-mayoritario. La Cámara tiene 500 escaños, de los cuales 300 se asignan en distritos uninominales por mayoría relativa y 200 en 5 distritos plurinominales por RP en listas cerradas. Para acceder a asientos por lista, un partido debe obtener al menos 2 por ciento de la votación en las circunscripciones plurino-

minales. Los asientos que cada partido obtiene por lista no se utilizan para compensar la desproporcionalidad creada por la elección de diputados por mayoría relativa. En el conteo final, cada partido recibe un número total de asientos que resulta de la suma de los asientos ganados en los dos niveles. Existe, sin embargo, un tope legal de sobrerrepresentación de 8 por ciento. Los electores tienen un solo voto para elegir ambos tipos de diputado.

El sistema para elegir senadores también tiene un componente mixto. Un total de 96 senadores son electos en 32 distritos en los que se disputan 3 escaños. Cada partido presenta listas cerradas de dos candidatos cada uno. De los tres escaños que se eligen por distrito, dos son asignados a la lista del partido que obtiene una mayoría relativa de votos y el tercer escaño se otorga al primer candidato de la lista del segundo partido más votado. A estos 96 senadores se suman otros 32 elegidos por RP en listas cerradas de partido en un único distrito nacional<sup>2</sup>.

Como todo sistema de mayoría relativa y representación proporcional ofrecen ventajas y desventajas, al respecto distintos analistas y comentaristas coinciden en que el sistema de mayoría relativa ofrece ventajas en la sencillez y claridad en su operación, permite la identidad y comunicación entre el representante y el representado e impide que la elección sea determinada por los dirigentes de los partidos. No obstante, tiene la desventaja de impedir la representación de todas las corrientes relevantes. Por otro lado, como principal ventaja del sistema de representación proporcional es que permite que todas las corrientes ideológicas que se manifiestan en el país tengan representación en el pleno, además que el número de escaños es proporcional al número de sufragios emitidos a favor de cada partido o coalición.

Cabe mencionar que en 1986 se reformaron los artículos 52 y 56 de la Constitución, en la actualidad el texto permanece vigente y establece la composición del Congreso que se determinó originalmente en la Constitución de 1917. La reforma tuvo como principal propósito incrementar el número de diputados que integraba la Cámara baja de 100 a 200 como actualmente se encuentra, entre los principales argumentos que se vertieron destaca la necesidad (según el principio de representatividad) de equilibrar la participación de las minorías en el Congreso en relación con las mayorías, con el propósito de evitar la polarización de las corrientes ideológicas y la sobrerrepresentación dando voz a los excluidos. En 1993-1996, el Senado de la República también incrementó el número de legisladores que lo con-

formaría<sup>3</sup> pasando de 64 a 128 senadores, bajo el sistema de mayoría relativa y primera minoría.

Si bien en su momento se consideró un avance significativo (en materia legislativa) el ampliar el número de diputados plurinominales, la realidad y contexto actual son muy diferentes y resultaría un despropósito continuar con el régimen del modelo que predomina al presente, el problema de la sobrerrepresentación que aqueja al Congreso impacta de manera negativa en la eficacia y eficiencia, así como en la falta de consenso en el momento de emitir los votos para la toma de decisiones en asuntos de interés nacional. Contar con 628 legisladores no necesariamente aumenta, en el margen, la productividad; por el contrario se observa una tendencia a la ineficiencia e improductividad derivado de la falta de cohesión en los grupos que integran las minorías, por lo expuesto anteriormente resulta necesario disminuir el número de diputados en la figura plurinomial y de forma paralela dotar de verdadera representatividad a este grupo, a través del sufragio. Es tarea de las autoridades correspondientes encontrar el número óptimo de diputados en ambas colegisladoras, revisando de manera prioritaria las fórmulas de asignación de asientos, con el fin de evitar el estancamiento del proceso legislativo, favoreciendo el debate informado y responsable, anteponiendo los intereses de la nación, haciendo frente a los vicios que se han presentado en los últimos años en el quehacer de la arena pública.

### Situación actual

México es uno de los países con mayor número de legisladores a nivel internacional superando incluso naciones con mayor proporción territorial y número de habitantes. Actualmente ambas colegisladoras poseen 628 legisladores, de los cuales 500 son diputados y 128 senadores, de acuerdo con cifras del Censo de Población y Vivienda 2010, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), México cuenta con una población de 112.3<sup>4</sup> millones de personas; de modo que cada legislador representa aproximadamente a 178 mil habitantes, esta misma relación para el caso italiano es de 61 mil habitantes representados por cada legislador; siendo Italia el país con mayor número de diputados (630) y senadores (315) en su congreso (945 legisladores).

No obstante, México es el primer lugar en número de legisladores comparado con países similares de América Latina: Brasil con 594, Argentina con 329, Colombia con 266 y Chile con 158 legisladores. A nivel internacional México

ocupa el quinto lugar, el primero lo tiene Italia con 945 legisladores, seguido por Francia 932, Alemania 683 y Reino Unido con 646 legisladores. Además, Estados Unidos con una población aproximada de 302.7 millones de personas tiene solo 535 representantes, aproximadamente 565 mil habitantes por representante, a pesar de que el país vecino cuenta con una población mayor, México supera con 93 legisladores más, sin embargo no se observa una relación positiva entre el número de legisladores y productividad, por el contrario se entorpece el proceso legislativo en el momento de tomar decisiones relevantes para el país; de modo que no se justifica el actual principio de representación proporcional, no con la cantidad de curules plurinominales subordinados a los intereses políticos de sus partidos y no del pueblo en sí mismo.

Por otro lado, de un estudio elaborado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados se desprende que, en general un alto porcentaje (59 por ciento) de la ciudadanía, al ser entrevistada se inclina por señalar que el número de legisladores federales debe disminuir, otros más, que debe mantenerse (26 por ciento) la cantidad ya establecida y, un disminuido número de ciudadanos consideran que deben aumentar (6 por ciento). Los anteriores resultados los obtienen de la encuesta que realizaron señalando lo siguiente<sup>5</sup>:

“Ante pregunta cerrada, los ciudadanos aducen cuatro argumentos a favor de una reducción del número de legisladores. Primero, opinan que es muy costoso tener un Congreso integrado con el actual número de diputados y senadores (47 por ciento de las respuestas). Segundo, que es difícil que los legisladores se pongan de acuerdo “cuando son muchos” (19 por ciento). En tercer lugar, los entrevistados expresan que, al ser muchos, entre los diputados y senadores siempre existen “algunos muy malos que echan a perder el trabajo” (15 por ciento). Finalmente 15 por ciento de los ciudadanos que favorecen la disminución del número de legisladores considera que el trabajo de éstos “no sirve a los ciudadanos”<sup>6</sup>.

De acuerdo con una encuesta de opinión de la Consultora Mitofsky los diputados federales gozan de muy poca confianza y con clara tendencia decreciente, por parte de la población mexicana, incluso resalta que se tiene mayor confianza en los sindicatos y en la policía que en los legisladores de nuestro país.

Sumado a lo anterior con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los re-

presentantes de la Cámara perciben ingresos anuales de 213 mil 600 dólares<sup>7</sup> o casi 13 veces el producto interno bruto (PIB) per cápita del mexicano promedio<sup>8</sup>, en términos de salario mínimo<sup>9</sup> sus ingresos son 214 veces superior al que percibe la población que gana entre uno y dos salarios mínimos, ligeramente superior a sus homólogos chilenos; no obstante el número de legisladores de ese país es casi cuatro veces menor. Por último (si bien se reconoce no es lo más relevante) adelgazar las líneas de curules en el Congreso traerá efectos positivos en la disminución del costo de un Congreso tan oneroso, beneficiando el ahorro nacional al disminuir la carga presupuestal. Con información del Portal de Transparencia de la Cámara de Diputados, éstos perciben un total de 147 mil pesos por legislador, para 2014 se destinaron 73.5 millones de pesos para cubrir servicios personales. Recordando que para 2014 y de acuerdo a cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación el gasto neto presupuestario ascendió a más de 4 billones de pesos, de modo que el ahorro sí es significativo.

Es preciso reconocer que cualquier reducción en el número de legisladores en la figura plurinomial *per se* provocará impactos positivos en toda la cadena del proceso legislativo e incluso en términos presupuestarios.

Por último entre los argumentos que se señalan para la disminución de diputados en la figura plurinomial destacan los siguientes<sup>10</sup>:

- Rompen con el principio del federalismo por ser diputados que representan a los partidos y no a los territorios como los de mayoría y de primera minoría.
- Favorecen la falta de consensos y acuerdos entre las diversas fuerzas del Congreso.
- Resultan ser un alto costo para el erario público.

En conclusión, no se debe entender la disminución en el número de legisladores plurinominales como algo negativo ya que se reconoce el aporte significativo de éstos en la construcción y fortalecimiento de nuestra democracia, en la medida que se respondió a la necesidad de permitir que las minorías tuvieran representación en el Congreso, aun sin que éstos pudieran alcanzar la mayoría para ganar circunscripciones electorales. En virtud de estos razonamientos se tiene a bien proponer la disminución del número de legisladores en la figura plurinomial toda vez que la realidad actual ofrece diversas opciones partidistas cada vez menos desproporcionadas en términos de representati-

dad, hoy en día se goza de clara pluralidad en el Congreso, lo que hace viable la disminución de los legisladores plurinominales, ganado eficacia y eficiencia en toda la cadena del proceso legislativo. Todo sistema requiere ajustes y procesos de modernización estructural y coyuntural que permitan atender de manera eficiente las necesidades cada vez más cambiantes y puntuales en nuestro país, de modo que evitar la improductividad y rezagos temporales tendrá efectos positivos para la población mexicana en términos legislativos, permitir que la población pueda tener el poder de elegir a sus legisladores tanto en la línea mayoritaria como plurinominal permitirá un fortalecimiento en la democracia y una mejora sustancial en la rendición de cuentas de los representantes a las necesidades del país.

### Argumentación

El sistema de representación proporcional cumplió con los propósitos que en principio se le encomendó al permitir dar mayor representación en el Congreso a los partidos más pequeños que por sí mismos no podían ganar gran cantidad de circunscripciones electorales, además de permitir que todas las corrientes ideológicas que se manifestaban en el país tuvieran representación en el pleno. Sin embargo, hoy la realidad permite que distintas posiciones partidistas cada vez menos desproporcionadas en términos de representatividad, conformen un sistema más heterogéneo y con mayor capacidad competitiva y de transparencia, en virtud de lo señalado, continuar con el presente régimen incentiva la proliferación de partidos pequeños sin una cohesión coherente, dificultando la formación de mayorías para la toma de decisiones de temas relevantes para la nación. Por último, se observa una tendencia creciente en los congresos locales respecto al porcentaje de legisladores plurinominales en relación a los de mayoría relativa.

**En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de reducir el número de legisladores en la figura plurinominal.**

### Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio

En atención a lo antes expuesto presento y propongo esta iniciativa a fin de modificar un párrafo a los artículos 52,

53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que quede como a continuación se señala:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<b>Artículo 52.-</b> La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados uninominales según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el Sistema de Distritos Electorales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.	<b>Artículo 52.-</b> La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados uninominales según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el Sistema de Distritos Electorales, y <b>100 diputados</b> que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.
<b>Artículo 53.</b> La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría. Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de éstas circunscripciones.	<b>Artículo 53.</b> La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría. Para la elección de los <b>100 diputados</b> según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de éstas circunscripciones.
<b>Artículo 54.</b> La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley: I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales. II. Todo partido político que	<b>Artículo 54.</b> La elección de los <b>100 diputados</b> según el principio de representación proporcional y el Sistema de Asignación por Listas Regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la Ley: I a la V.- ...

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

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

### Transitorio

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

### Notas:

1 “Representación I. Representación es el acto de representar o la situación de ser representado. Sustituir a otro o hacer sus veces. La representación, en sentido general, es un fenómeno jurídico que implica la actuación a nombre de otro, en el campo del derecho. Al existir en el mundo de los hechos, la realidad innegable de la cooperación entre las personas, surgió a la vida jurídica la institución de la representación, en virtud de la cual una persona, llamada representante, realiza actos jurídicos en nombre de otra, llamada representado, en forma tal que el acto surte efectos en forma directa en la esfera jurídica de este último como si hubiera sido realizado por él”. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo VI, q-z. Instituto de investigaciones jurídicas. Editorial Porrúa. UNAM.

2 Reforma Política y Democracia Claves del Cambio Institucional en México, Editor Gabriel L. Negretto.

3 Véase. “Reducción en el número de legisladores federales” Estudio Teórico- Conceptual, de Antecedentes Constitucionales, de Derecho Comparado, de Iniciativas presentadas en la LIX y LX Legislaturas, y propuestas de las Reformas del Estado. Mtra. Claudia Gamboa Montejano Investigadora Parlamentaria Lic. Sandra Valdés Robledo Asistente de Investigador

4 Población a mitad de año 2016, según proyecciones de CONAPO, asciende a 122.2 millones de personas.

5 *Ibidem*.

6 Reforma al Congreso de la Unión, en [http://www.cide.edu/cide-mun/Reforma\\_del\\_Congreso\\_de\\_la\\_Unión.pdf](http://www.cide.edu/cide-mun/Reforma_del_Congreso_de_la_Unión.pdf)

7 *The Economist* con base en el trabajo de María Amparo Casar Pérez, 2011

8 17.019 dólares estadounidenses

9 1.722 dólares estadounidenses PPA

10 *Ibid*.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2016.—  
Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez (rúbrica).»

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

---

## CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

---

«Iniciativa que reforma el artículo 114-B del Código Fiscal de la Federación, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, María Guadalupe Oyervides Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, presenta y somete a consideración de esta soberanía

iniciativa con proyecto de decreto que modifica el artículo 114-B del Código Fiscal de la Federación.

### Problemática

En México, según la Constitución, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y es voluntad de éstos constituirse en una república representativa y democrática, misma que es ejercida por su pueblo a través de los Poderes de la Unión.

La democracia es una forma de gobierno en la que las decisiones son tomadas por una población determinada, a través de sus representantes; por otro lado la gobernabilidad hace referencia a la capacidad que tiene ese gobierno, es decir sus representantes y rectores, para gobernar atendiendo a las necesidades de la población determinada.

Según Antonio Camou, la gobernabilidad nos indica el “grado de gobierno” que se ejerce en una sociedad; ese grado de gobierno está representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Asimismo, manifiesta que gobernabilidad y democracia son dos ámbitos que no necesariamente concurren; de hecho, las reflexiones sobre una y otra tienen trayectorias que sólo en ciertos casos han coincidido, revelando así las tensiones que rodean su relación.

El Plan Nacional de Desarrollo asevera que la gobernabilidad democrática requiere mecanismos que articulen la participación de los partidos políticos, de la ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes y de los órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. Para ello es necesario generar acuerdos con las fuerzas políticas del país, fortalecer la cultura democrática, reforzar los mecanismos de atención a los diversos grupos de la sociedad, construir canales de entendimiento con la ciudadanía, así como privilegiar el diálogo constructivo para la prevención y atención de conflictos.<sup>1</sup>

Ahora bien, la ingobernabilidad es la imposibilidad del régimen para dirigir, y por lo tanto, para garantizar el factor político primordial de orden y de estabilidad como condiciones necesarias para la provisión de bienestar, extendiéndose a la imposibilidad de crear condiciones para el orden y la estabilidad, sin los cuales, la convivencia social resulta imposible.

La ingobernabilidad puede ser ocasionada por diversos factores y sus consecuencias pueden ser catastróficas para

cualquier Estado. Uno de los factores más importantes está representado por la problemática de la corrupción, esto por la desconfianza que genera respecto del gobierno, lo que trae como consecuencia la renuencia y falta de interés de la ciudadanía para participar con los poderes y órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de los objetivos nacionales.

En México persisten bajos niveles de organización y participación de la ciudadanía. Si bien encuestas revelan un alto grado de aceptación de la democracia como forma de gobierno, la ciudadanía se declara ajena o distante del quehacer público. La poca confianza en las instituciones de gobierno y en nuestros servidores públicos vulnera la condición ciudadana de los mexicanos e impide el afianzamiento de una sociedad libre, justa y equitativa.

Con la intención de contener la corrupción en el país y, con esto, restaurar la confianza y la participación de los ciudadanos en la construcción de una gobernabilidad democrática en México, entre otras cosas, hoy se sanciona a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, revele a terceros, en contravención a lo dispuesto por el artículo 69 del mismo código, la información que las instituciones que componen el sistema financiero hayan proporcionado a las autoridades fiscales.

Pese a lo anterior, en los últimos años hemos sido testigos de la proliferación de conductas delictivas vinculadas a la corrupción, consecuentemente, del surgimiento de grandes fortunas acumuladas por servidores públicos, produciéndose una notoria conmoción psicosocial en el país y una creciente desconfianza en la ciudadanía respecto de sus servidores públicos y sus instituciones de gobierno. Lo anterior, como consecuencia de, entre otros factores, la insuficiencia de la pena para persuadir al infractor (en este caso quien desempeñe su cargo en el servicio público y se enriquezca ilícitamente con motivo de éste).

La ingobernabilidad ocasionada por la desconfianza de los ciudadanos y su falta de participación, como ya se mencionó, trae consigo una de las problemáticas más significativas a las que un estado de gobierno se puede enfrentar y lamentablemente en México impera dicha desconfianza y falta de participación.

### Argumentación

La Real Academia Española define *pena* como el “castigo impuesto conforme a la ley por los jueces o tribunales a los

responsables de un delito o falta”. Aunque esta definición nos presenta un panorama general del significado, una vez que se entra a su estudio es posible conocer a más a fondo su significado y, sobre todo, su objetivo.

La pena ha sido analizada desde varios puntos de vista, destacan aquellas teorías que parten de puntos de vista retributivos o preventivos; la intención es dejar en claro cuál es el objetivo que persigue el Estado al imponerla.

La teoría de la justa retribución defiende que la pena es la que viene a redimir la consecución de un delito, es decir, como si se tratara de la anulación de éste, pues supone que la superación del delito es el castigo. Esta teoría, impulsada por Kant y Hegel, no acepta como premisa que la finalidad de la pena es la prevención de la conducta delictiva, pues afirman que la pena no tiene una finalidad social útil, sino que sostiene que dicho sentido radica en que la culpabilidad del autor sea compensada mediante la imposición de una sanción. Esto no significa que las teorías retribucionistas no asignen objeto alguno a la pena, le atribuyen la función de realización de justicia.<sup>2</sup>

Las teorías preventivas, por su parte, aseveran que la pena es un medio para la obtención de ulteriores objetivos, como un instrumento de motivación, un remedio para impedir el delito. Por tanto, su objetivo consiste en disuadir al autor de la ejecución de futuros hechos punibles, es decir, evitar las reincidencias. Aseguran que para lograr los objetivos mencionados, es necesario procurar readaptar al autor mediante tratamientos de resocialización.<sup>3</sup>

Aunque siguen las discusiones respecto a la definición de la intención y del alcance de las penas, ambas, junto con nuevas teorías, coinciden en que éstas representan uno de los recursos más significativos con los que cuenta el Estado en su lucha por la consecución del bien común. Esto parte y comparte la teoría del contrato social presentada por Rosseau, quien manifiesta que existen ocasiones en las que los obstáculos superan la fuerza que cada individuo tiene para sobrepasarlos; motivo por el cual dichos individuos al no poder generar nuevas fuerzas se ven obligados a unir y dirigir las existentes, pues encuentran en la suma de fuerzas el medio idóneo para preservar su existencia. Es así como los hombres se asocian y ponen su persona y todo su poder bajo la dirección del Estado. A cambio, cada miembro es acogido como parte indivisible del todo. Así, el pacto social representa el reconocimiento de que lo universal es más importante que lo particular.<sup>4</sup>

El Estado al asumir dicha dirección, se apoya de su facultad coercitiva para favorecer su encomienda como un medio de control y de dirección social.

La encomienda a que se refiere el párrafo inmediato anterior, para efectos de la presente iniciativa debe entenderse como la satisfacción, por parte del estado, de las necesidades que la sociedad que dirige demanda, sea en el ámbito que sea. El problema se presenta cuando esa sociedad no está abierta a participar en la consecución de esta gobernabilidad democrática de la que hablamos, por que desconfía del estado, lo cual genera un enorme desequilibrio democrático.

Por lo anterior resulta necesario que México ponga manos a la obra para recuperar esa confianza y, por ende, la participación de la población en la construcción y fortalecimiento de su gobernabilidad. Para efectos de lo anterior, es necesario que a través del medio de control y de dirección social antes mencionado, es decir del derecho tipifique y sancione la conducta de aquellos servidores o funcionarios que destruyen esta confianza y que vulneran la relación del gobierno con sus gobernados.

En el caso de la comisión de delitos fiscales, el Código Fiscal de la Federación establece en el artículo 114-B que si un funcionario o empleado público revela a terceros, en contravención a lo dispuesto por el artículo 69 de dicho código, la información que las instituciones que componen el sistema financiero hayan proporcionado a las autoridades fiscales. Para estos servidores públicos la pena aplicable corresponde a de uno a seis años de prisión.

Pese a la existencia del artículo referido, recientes estudios elaborados por el Instituto Nacional Electoral y El Colegio de México (el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía*) concluye que en general, a escala nacional, el nivel de confianza hacia instituciones y organizaciones políticas y sociales no supera la mitad de los encuestados, excepto en tres casos: el Ejército (62 por ciento), los profesores (56 por ciento) y las iglesias (55 por ciento). Los encuestados confían un poco más en el gobierno federal que en el gobierno de su estado y municipio (36 por ciento frente 30). Por su parte, la confianza en los partidos políticos y los diputados está por debajo de 20 por ciento, y la confianza en la autoridad electoral es de 34. Lo anterior, deja en claro que existe un problema por corregir y que es necesario ajustar las sanciones que se imponen a aquellos que cometen el delito de revelar a terceros la información que las

instituciones que componen el sistema financiero hayan proporcionado a las autoridades fiscales a fin de disuadirlos de no cometerlo, de no reincidir.

Considero importante antes de proponer un ajuste en la pena, resaltar la importancia de la ingobernabilidad ocasionada por la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos, pues esto refleja una clara distorsión del gobierno, pues éste puede dejar de lado su papel de rector frente a la sociedad que dirige y se convierte en una aparente amenaza, de ahí que hoy en día cada una de las reformas, tales como la educativa y al energética, sean fuertemente criticadas, a veces sin conocer su fondo, cada participación pública de un servidor público es una oportunidad de inundar las redes sociales con opiniones negativas, etcétera; es decir, no se trata si quiera de alguna deficiencia específica, como la falta de recursos o el exceso de demandas, sino de una degradación generalizada de su actividad en sus diversas modalidades, y esto provoca una dualidad de efectos negativos para la sociedad. Uno de estos efectos es directo e inmediato, y se caracteriza por el malogro del orden y la estabilidad, y un desgaste notorio en el régimen jurídico. El otro efecto, indirecto y mediato, es el tránsito hacia un gobierno sentado en bases políticas frágiles, cuyo signo frecuente, por la degeneración que entraña, es la carencia de legitimidad.

Por eso resulta necesario fortalecer cualquier mecanismo que tenga por objeto restaurar esa confianza, esa legitimación, y si bien es cierto que el artículo 22 de la Carta Magna asevera que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, también lo es que resulta necesario tasar el bien jurídico afectado, pues no se habla de bienes específicos o de afectaciones a los intereses de unos cuantos, en este caso la afectación es nacional, vulnera la relación del estado y de sus gobernados, crea una psicosis social y una intranquilidad permanente que afecta a todos y que nos aleja del desarrollo.

Asegura el presidente, Enrique Peña Nieto, en el Plan Nacional de Desarrollo que el gobierno de la república enfrenta el reto de proteger el estado de derecho, así como los desafíos inherentes a la pluralidad y diversidad de la sociedad. Entre éstos se encuentran la necesidad de fomentar la cultura ciudadana y fortalecer su participación en las decisiones públicas, de establecer una coordinación eficaz entre órdenes de gobierno, de promover un mayor equilibrio entre regiones, entidades y municipios, de redefinir la perspectiva con la que se gestionan las demandas y conflictos

a fin de construir soluciones pacíficas, difundir los valores democráticos. Pero como lograr esto si la sociedad no legitima al estado, si no confía en sus instituciones.

De ahí que se deja al descubierto la necesidad de trabajar en la restauración de esa confianza y esa participación para alcanzar a la gobernabilidad democrática que todos estamos buscando.

### Fundamento legal

La Constitución establece en el artículo 22 que toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado:

**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

Asimismo, la Constitución establece lo siguiente:

**Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo...

**Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

El Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 resalta la importancia que tiene para la gobernabilidad democrática la participación de la ciudadanía y sus organizaciones, exhibe los bajos niveles de participación de éstos y enlista las estrategias a seguir para recobrar y fomentar dicha participación:

## Capítulo I

### Diagnóstico

#### 1. Gobernabilidad democrática

En la democracia mexicana, el gobierno se ejerce en un escenario de pluralidad. El avance de nuestras instituciones democráticas ha permitido que la amplia diversidad social se plasme en estructuras de gobierno plurales en donde múltiples fuerzas políticas se ven representadas, compartiendo el ejercicio del poder. La sociedad y sus diversas expresiones organizadas conviven cotidianamente, se hacen escuchar y promueven sus intereses logrando, cada vez más, incidir en la toma de decisiones públicas.

Gobernar en la pluralidad es una condición estructural del Estado mexicano. Si bien son múltiples los retos para arribar a una democracia consolidada, sólo es posible avanzar mediante la concurrencia de voluntades, el diálogo constructivo, la corresponsabilidad y la resolución pacífica de conflictos en apego al marco legal.

La gobernabilidad democrática requiere de mecanismos que articulen la participación de los partidos políticos, de la ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes y de los órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. Para ello es necesario generar acuerdos con las fuerzas políticas del país, fortalecer la cultura democrática, reforzar los mecanismos de atención a los diversos grupos de la sociedad, construir canales de entendimiento con la ciudadanía, así como privilegiar el diálogo constructivo para la prevención y atención de conflictos.

El gobierno de la república enfrenta el reto de proteger el estado de derecho, así como los desafíos inherentes a la pluralidad y diversidad de la sociedad. Entre estos se encuentran la necesidad de fomentar la cultura ciudadana y fortalecer su participación en las decisiones públicas, de establecer una coordinación eficaz entre órdenes de gobierno, de promover un mayor equilibrio entre regiones, entidades y municipios, de redefinir la perspectiva con la que se gestionan las demandas y conflictos a fin de construir soluciones pacíficas, difundir los valores democráticos.

### **Bajos niveles de participación ciudadana**

En México persisten bajos niveles de organización y participación de la ciudadanía. Si bien encuestas revelan un alto grado de aceptación de la democracia como forma de gobierno, la ciudadanía se declara ajena o distante del quehacer público. Así lo confirman los datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Encup, de 2012, los cuales revelan, por un lado, que 58 por ciento de la ciudadanía prefiere la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno y 77 por ciento piensa que los problemas deben ser resueltos conjuntamente entre sociedad y gobierno;<sup>5</sup> y por el otro, indica que para 48 por ciento la política es un tema “muy complicado” y 65 por ciento tiene poco interés en ella.

Este desinterés tiene diversas formas de expresión, como la percepción que la ciudadanía tiene sobre sus posibilidades para influir en las decisiones públicas. Al respecto, 56 por ciento de las personas entrevistadas en esta encuesta consideran que existen bajas capacidades para incidir en decisiones de interés común. Esto es, aun cuando se tienen avances en materia de participación ciudadana como la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, todavía persisten insuficiencias en los mecanismos de participación y una débil cultura en la materia.

Uno de los principales factores de este problema radica en la poca confianza en los partidos políticos, en las propias organizaciones sociales y en las instituciones de gobierno, en donde persisten retos en cuanto a la comunicación y divulgación de información de mayor calidad por parte de la administración pública federal. Al respecto, datos de la Encuesta Nacional sobre Filantropía y

Sociedad Civil (Enafi) de 2008<sup>6</sup> indican que 63 por ciento de las personas entrevistadas tiene poca o nula confianza en el gobierno federal, municipal y en organizaciones de la sociedad civil, mientras que 77 por ciento tiene esa misma opinión respecto de los partidos políticos.

Las cifras de la Encup de 2012 refuerzan esta percepción: revelan que 69 por ciento de los mexicanos no confía en la mayoría de las personas y 65 por ciento no se ha organizado con alguien más para resolver un problema en común. Estos bajos niveles de asociación a través de organizaciones formalmente constituidas se confirman en otros estudios que dan cuenta de un total de 40 mil organizaciones de la sociedad civil en México;<sup>7</sup> es decir, 4 por cada 10 mil habitantes, mientras que en países como Brasil y Chile, con 338 mil y 106 mil organizaciones, respectivamente, tienen indicadores de 17 y 64 organizaciones por cada 10 mil habitantes, también de manera respectiva.<sup>8</sup>

### **Complejidad para generar acuerdos políticos**

En menos de 20 años pasamos de un sistema concentrado a uno multipartidista, donde la posibilidad de la alternancia política es una realidad a nivel nacional y en todos los órdenes de gobierno. El desarrollo democrático de México ha sido un proceso en ocasiones lento y complejo, pero también ha sido ordenado y en paz. En este nuevo escenario de pluralidad en los órganos de representación (ver tablas siguientes sobre composición de la Cámara de Diputados y Senadores por partido político) y de gobiernos divididos, que hacen efectivos los contrapesos evitando que una sola fuerza controle la mayoría, el reto principal es la construcción de acuerdos amplios. Los últimos años se caracterizaron por la polarización y falta de acuerdos. Las fuerzas políticas en esta nueva etapa no encontraron el camino para sobreponerse a sus diferencias y construir puentes a partir de sus coincidencias. Como resultado, se impidió que se llevaran a cabo necesarias y profundas reformas capaces de modificar las estructuras económicas, políticas y sociales en favor de un mayor desarrollo nacional. Bajo estas circunstancias es necesario reestablecer condiciones de diálogo y canales de comunicación política, que estaban debilitados.

Gobernar en la pluralidad y en la diversidad requiere del establecimiento de mecanismos basados en el diálogo y

la concertación como condicionante para sumar las voluntades que harán posible la adopción de compromisos necesarios para el impulso de la agenda de cambios que el país requiere. Mecanismos que por otro lado, permitan reestablecer reclamos de colaboración y corresponsabilidad en beneficio del bien público y por encima de intereses individuales.

### **Objetivo 1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.**

La Secretaría de Gobernación, como responsable de la política interior, ejerce sus atribuciones bajo principios democráticos. En este sentido, el objetivo sectorial está orientado a impulsar la construcción de acuerdos mediante una política interior incluyente, responsable y respetuosa de los poderes y de los órdenes de gobierno; a prevenir y gestionar conflictos a través del diálogo constructivo, así como a impulsar la participación ciudadana, como medios para el desarrollo de la gobernabilidad democrática, en el marco de la meta México en Paz y de su gabinete especializado, derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Para impulsar las reformas que el país requiere se implementan estrategias encaminadas a la consolidación de entornos de confianza y corresponsabilidad con el Poder Legislativo, se fortalecen los vínculos políticos y se promueven consensos y acuerdos con las diferentes fuerzas políticas y grupos parlamentarios.

La existencia de diferendos o demandas sociales no satisfechas generan tensiones que pueden escalar de no identificarse y atenderse oportunamente. Por ello, las acciones de este gobierno se reorientan hacia un modelo inspirado en la armonización y cumplimiento del marco normativo, en la prevención, la identificación, el monitoreo y en la atención de conflictos mediante el diálogo constructivo. Adicionalmente, se refuerzan los vínculos con los órdenes de gobierno y sus agrupaciones a través del impulso de un federalismo articulado.

Para impulsar la cultura democrática se fomentan las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, se impulsan y fortalecen mecanismos de diálogo y se difunden valores democráticos mediante campañas de comunicación social.

### **Estrategia 1.1. Contribuir al desarrollo democrático y cívico del país.**

#### **Líneas de acción**

#### **1.1.1. Promover y fortalecer la cultura democrática y cívica, así como la identidad nacional.**

Elaborar diagnósticos sobre la cultura política y democrática en el país. Difundir, promover y fortalecer los principios y valores democráticos. Fomentar la cultura cívica y la identidad nacional.

#### **1.1.2. Promover el conocimiento y respeto a los símbolos patrios, y vigilar el cumplimiento de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales.**

Fomentar el conocimiento, culto y respeto a los símbolos patrios. Promover y vigilar el cumplimiento de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales y emitir las autorizaciones para su reproducción, uso y difusión.

#### **1.1.3. Normar y alinear las campañas de comunicación social del Gobierno de la República a la promoción de los valores democráticos.**

Autorizar, supervisar y evaluar las campañas de comunicación social del gobierno de la república, así como promover que sus contenidos fomenten el pluralismo, la igualdad, la participación, el diálogo, la no discriminación, la inclusión social y la perspectiva de género.

#### **1.1.4. Promover la inclusión de la cultura de los pueblos indígenas en las campañas de comunicación social de la administración pública federal.**

Promover campañas sociales que enaltezcan los valores y el reconocimiento de los pueblos indígenas de conformidad con los lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

### **Estrategia 1.2. Fortalecer y promover una relación incluyente, participativa y respetuosa entre el gobierno de la república, la ciudadanía y sus organizaciones.**

#### **Líneas de acción**

### **1.2.1. Impulsar mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la administración pública federal.**

Emitir lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

### **1.2.2. Fomentar la participación ciudadana por medio del fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil.**

Impulsar el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y las agrupaciones políticas mediante eventos de capacitación, atención y asesorías que incrementen los niveles y la eficacia de su participación. Contribuir a la visibilidad de las organizaciones mediante la difusión de sus actividades a través de revistas y medios electrónicos.

### **1.2.3. Promover acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.**

Dar cumplimiento a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y demás disposiciones en la materia, participar en su comisión y en el consejo técnico consultivo. Ampliar y fortalecer el mecanismo de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno de la república.

### **1.2.4. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de asociaciones religiosas y culto público y favorecer su convivencia y desarrollo armónico.**

Atender y vigilar el cumplimiento de la ley en lo relativo al otorgamiento de registros constitutivos como asociaciones religiosas, a la transmisión de actos con contenido religioso a través de medios masivos de comunicación (radio y televisión) y a la celebración de actos de culto público extraordinario, entre otros. Coordinar acciones con autoridades estatales y municipales para atender conflictos e impulsar espacios de análisis y capacitación sobre el marco jurídico. Atender y asesorar a las asociaciones, iglesias y demás instituciones religiosas en sus trámites y servicios.

### **Estrategia 1.3. Fortalecer la relación con los Poderes de la Unión y promover la construcción de acuerdos políticos.**

#### **Líneas de acción**

#### **1.3.1. Impulsar la construcción de acuerdos políticos para lograr las reformas que el país requiere.**

Mantener un diálogo permanente con los partidos políticos para consolidar los grandes acuerdos que el país demanda. Diseñar, promover y construir acuerdos políticos que puedan derivar en proyectos legislativos. Construir proyectos legislativos mediante mesas de diálogo, reuniones de trabajo y foros de análisis, en los que prevalezca la pluralidad. Realizar estudios legislativos de proyectos relevantes.

#### **1.3.2. Fortalecer el diálogo con el Congreso de la Unión.**

Desarrollar vínculos políticos institucionales con el Poder Legislativo Federal a fin de generar los consensos necesarios con las fracciones parlamentarias para concretar las reformas legislativas de una agenda nacional incluyente. Realizar mesas de trabajo con funcionarios de la administración pública federal y representantes del Poder Legislativo que faciliten la construcción de acuerdos y consensos en temas específicos.

#### **1.3.3. Facilitar una adecuada relación con el Poder Legislativo mediante la atención oportuna de solicitudes, procesos y protocolos.**

Atender, tramitar y dar respuesta oportunamente a los citatorios, solicitudes, requerimientos, puntos de acuerdo, comunicaciones y demás actos que formulen el Congreso de la Unión al Poder Ejecutivo. Presentar ante las Cámaras del Congreso de la Unión o ante su Comisión Permanente, las iniciativas del Ejecutivo federal, los tratados internacionales y los nombramientos que deban ser sometidos para su aprobación, ratificación o no objeción. Tramitar oportunamente la publicación de leyes y decretos del Congreso de la Unión. Fortalecer al Sistema de Información Legislativa como herramienta que permita propiciar información legislativa de manera ágil y oportuna, en el marco de las relaciones institucionales que la Secretaría de Gobernación mantiene con el Congreso de la Unión. Presentar a las Cámaras del Congre-

so de la Unión la información que la administración pública federal debe remitir por disposición legal o por acuerdo de dichos órganos legislativos.

#### **1.3.4. Mantener una relación institucional y de trabajo respetuoso con las legislaturas de los estados.**

Mantener una comunicación permanente con los congresos locales y sus asociaciones a fin de dar seguimiento al procedimiento previsto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativa a las reformas constitucionales. Construir acuerdos con las legislaturas de los estados y sus asociaciones para promover las reformas legislativas de la agenda nacional incluyente.

#### **1.3.5. Mantener una sana y respetuosa relación con el Poder Judicial.**

Mantener una sana y respetuosa relación institucional para la atención de las acciones vinculadas con el Poder Judicial.

### **Estrategia 1.4. Impulsar un federalismo articulado que promueva una mayor coordinación y corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno.**

#### **Líneas de acción**

##### **1.4.1. Impulsar la inclusión y participación efectiva de estados y municipios en las instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales.**

Realizar diagnósticos sobre la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales. Elaborar propuestas para integrar la representación de estados y municipios en los sistemas nacionales de coordinación, así como auxiliar en la interlocución y coordinación con la Conferencia Nacional de Gobernadores, la Conferencia Nacional de Municipios de México y otras agrupaciones.

##### **1.4.2. Promover el desarrollo de capacidades institucionales en estados y municipios.**

Implementar sistemas de información y generar modelos de gestión, formación y asistencia que desarrollen

las capacidades de gobierno de las administraciones públicas estatales y municipales orientadas a la descentralización.

##### **1.4.3. Promover acciones que contribuyan a una mejor delimitación entre los ámbitos de acción de los tres órdenes de gobierno.**

Realizar y promover estudios, foros públicos y análisis relativos a la delimitación de las competencias de cada orden de gobierno, así como de los instrumentos normativos que facilitarían una mejor asignación de las mismas.

##### **1.4.4. Fortalecer la coordinación interinstitucional para la atención, conservación y cuidado del territorio insular federal.**

Atender, administrar y cuidar el territorio insular nacional, así como participar activamente en las reuniones interinstitucionales ordinarias en la materia y promover reuniones extraordinarias para casos específicos.

### **Estrategia 1.5. Prevenir y promover la resolución pacífica de conflictos.**

#### **Líneas de acción**

##### **1.5.1. Desarrollar acciones que permitan anticipar el surgimiento de conflictos y su posible escalamiento.**

Elaborar escenarios de incidencia social para identificar conflictos potenciales en las entidades federativas. Definir agendas de riesgo, calendarizar eventos relevantes y plantear estrategias de atención que eviten el escalamiento de conflictos. Atender y canalizar las peticiones que formulen los ciudadanos y organizaciones sociales, brindar asesoría, orientación y capacitación. Definir y aplicar protocolos de atención ciudadana.

##### **1.5.2. Establecer mecanismos que propicien el diálogo con las partes en situaciones de conflicto.**

Atender las demandas de personas, comunidades u organizaciones mediante acciones coordinadas con funcionarios de los tres órdenes de gobierno. Reducir la tensión y el nivel de conflicto entre las partes involucradas mediante recorridos de trabajo, coordinación de mesas de diálogo, y el establecimiento y seguimiento de

compromisos asumidos en las negociaciones. Instalar y dar seguimiento al Grupo de Trabajo Interinstitucional de Atención Ciudadana y Concertación Política.

### 1.5.3. Impulsar la armonización del marco legal con los tratados nacionales e internacionales en materia indígena.

Promover la participación indígena en procesos de construcción de acuerdos y elaboración de iniciativas de ley, que permitan la armonización del marco constitucional mexicano con las disposiciones nacionales e internacionales vigentes. Lo anterior, a través de protocolos de trabajo que garanticen el respeto pleno de los derechos constitucionales en favor de los pueblos y comunidades indígenas de México.

### 1.5.4. Promover la resolución de conflictos laborales a través del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Dar cumplimiento a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, mediante la resolución de las demandas presentadas. Las actividades del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quedarán establecidas en su programa institucional.

### Ordenamiento por modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio

El propósito de esta iniciativa es recuperar la confianza y, por ende, la participación de la población en la construcción y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática que este país necesita. Para efecto de lo anterior, es necesario que a través del medio de control y de dirección social, es decir de su facultad coercitiva y su capacidad de disuadir, sancione proporcionalmente la conducta de aquellos servidores o funcionarios que destruyen dicha confianza y que vulneran la relación del gobierno con sus gobernados.

En atención de lo expuesto, presento y propongo esta iniciativa a fin de modificar el artículo 114-B del Código Fiscal de la Federación, para que quede como se muestra a continuación:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
TITULO CUARTO De las Infracciones y Delitos Fiscales	TITULO CUARTO De las Infracciones y Delitos Fiscales
CAPITULO II De los delitos fiscales	CAPITULO II De los delitos fiscales
Artículo 114-B	Artículo 114-B
Se impondrá sanción de uno a seis años de prisión, al servidor público que revele a terceros, en contravención a lo dispuesto por el artículo 69 de este Código, la información que las instituciones que componen el sistema financiero hayan proporcionado a las autoridades fiscales.	Se impondrá sanción de uno a seis años de prisión, al servidor público que revele a terceros, en contravención a lo dispuesto por el artículo 69 de este Código, la información que las instituciones que componen el sistema financiero hayan proporcionado a las autoridades fiscales <u>y será inhabilitado de manera permanente.</u>

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

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

### Transitorio

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

### Notas:

- 1 Plan Nacional de Desarrollo.
- 2 Teorías de la Pena. Estudio del Congreso. [http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/extorsion/Teorias\\_pena\\_investigacion.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/extorsion/Teorias_pena_investigacion.pdf)
- 3 Ídem.
- 4 Jean-Jacques Rousseau. *El contrato social*, Jean-Jacques Rousseau, Amsterdam, 1762.
- 5 Secretaría de Gobernación. Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012, México, 2012 ([www.encup.gob.mx](http://www.encup.gob.mx)).
- 6 Layton, Michael; y Moreno, Alejandro. *Filantropía y sociedad civil en México, análisis de la Enafi 2005-2008*, ITAM. México, 2010.
- 7 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro, 2008, 2011, página 59.

8 Layton, Michael D. “Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada”, en *Este País. Tendencias y opiniones*, México, número 247, noviembre de 2011, página 11.

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2016.—  
Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez (rúbrica).»

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

---

#### CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

---

«Iniciativa que reforma el artículo 97 del Código Fiscal de la Federación, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, María Guadalupe Oyervides Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, presento y someto a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica el artículo 97 del Código Fiscal de la Federación.

#### **Problemática**

En México, según nuestra Constitución, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y es voluntad de éstos constituirse en una república representativa y democrática, misma que es ejercida por su pueblo a través de los poderes de la unión.

La democracia es una forma de gobierno en la que las decisiones son tomadas por una población determinada, a través de sus representantes; por otro lado la gobernabilidad hace referencia a la capacidad que tiene ese gobierno, es decir sus representantes y rectores, para gobernar atendiendo a las necesidades de la población determinada.

Según Antonio Camou, la gobernabilidad nos indica el “grado de gobierno” que se ejerce en una sociedad; ese grado de gobierno está representado por un nivel de equilibrio

dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Asimismo, manifiesta que gobernabilidad y democracia son dos ámbitos que no necesariamente concurren; de hecho, las reflexiones sobre una y otra tienen trayectorias que sólo en ciertos casos han coincidido, revelando así las tensiones que rodean su relación.

Nuestro Plan Nacional de Desarrollo asevera que la gobernabilidad democrática requiere de mecanismos que articulen la participación de los partidos políticos, de la ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes y de los órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. Para ello es necesario generar acuerdos con las fuerzas políticas del país, fortalecer la cultura democrática, reforzar los mecanismos de atención a los diversos grupos de la sociedad, construir canales de entendimiento con la ciudadanía, así como privilegiar el diálogo constructivo para la prevención y atención de conflictos.<sup>1</sup>

Ahora bien, la ingobernabilidad es la imposibilidad del régimen para dirigir, y por lo tanto, para garantizar el factor político primordial de orden y de estabilidad como condiciones necesarias para la provisión de bienestar, extendiéndose a la imposibilidad de crear condiciones para el orden y la estabilidad, sin los cuales, la convivencia social resulta imposible.

La ingobernabilidad puede ser ocasionada por diversos factores y sus consecuencias pueden ser catastróficas para cualquier Estado. Uno de los factores más importantes está representado por la problemática de la corrupción, esto por la desconfianza que genera respecto del gobierno, lo que trae como consecuencia la renuencia y falta de interés de la ciudadanía para participar con los poderes y órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de los objetivos nacionales.

En México, persisten bajos niveles de organización y participación de la ciudadanía. Si bien encuestas revelan un alto grado de aceptación de la democracia como forma de gobierno, la ciudadanía se declara ajena o distante del quehacer público. La poca confianza en las instituciones de gobierno y en nuestros servidores públicos vulnera la condición ciudadana de los mexicanos e impide el afianzamiento de una sociedad libre, justa y equitativa.

Con la intención de contener la corrupción en nuestro país y, con esto, restaurar la confianza y la participación de los ciudadanos en la construcción de una gobernabilidad de-

mocrática en México, entre otras cosas, hoy se sanciona a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, revele a terceros, en contravención a lo dispuesto por el artículo 69 del mismo código, la información que las instituciones que componen el sistema financiero hayan proporcionado a las autoridades fiscales.

Pese a lo anterior, en los últimos años hemos sido testigos de la proliferación de conductas delictivas vinculadas a la corrupción, consecuentemente, del surgimiento de grandes fortunas acumuladas por servidores públicos, produciéndose una notoria conmoción psicosocial en el país y una creciente desconfianza en la ciudadanía respecto de sus servidores públicos y sus instituciones de gobierno. Lo anterior, como consecuencia de, entre otros factores, la insuficiencia de la pena para persuadir al infractor (en este caso quien desempeñe su cargo en el servicio público y se enriquezca ilícitamente con motivo de éste).

La ingobernabilidad ocasionada por la desconfianza de los ciudadanos y su falta de participación, como ya se mencionó, trae consigo una de las problemáticas más significativas a las que un estado de gobierno se puede enfrentar y lamentablemente en México impera dicha desconfianza y falta de participación.

### Argumentación

La Real Academia Española define la pena como el castigo impuesto conforme a la ley por los jueces o tribunales a los responsables de un delito o falta. Aunque esta definición nos presenta un panorama general del significado, una vez que se entra a su estudio es posible conocer a más a fondo su significado y, sobre todo, su objetivo.

La pena ha sido analizada desde varios puntos de vista, destacan aquellas teorías que parten de puntos de vista retributivos o preventivos; la intención es dejar en claro cuál es el objetivo que persigue el Estado al imponerla.

La teoría de la justa retribución, defiende que la pena es aquella que viene a redimir la consecución de un delito, es decir, como si se tratara de la anulación de éste, pues supone que la superación del delito es el castigo. Esta teoría, impulsada por Kant y Hegel, no acepta como premisa que la finalidad de la pena es la prevención de la conducta delictiva, pues afirman que la pena no tiene una finalidad social útil, sino que sostiene que dicho sentido radica en que la culpabilidad del autor sea compensada mediante la imposición de una sanción. Esto no significa que las teorías

retribucionistas no asignen objeto alguno a la pena, le atribuyen la función de realización de justicia.<sup>2</sup>

Las teorías preventivas, por su parte, aseveran que la pena es un medio para la obtención de ulteriores objetivos, como un instrumento de motivación, un remedio para impedir el delito. Por tanto, su objetivo consiste en disuadir al autor de la ejecución de futuros hechos punibles, es decir, evitar las reincidencias. Aseguran que para lograr los objetivos antes mencionados, es necesario procurar readaptar al autor mediante tratamientos de resocialización.<sup>3</sup>

Aunque aún siguen las discusiones respecto a la definición de la intención y del alcance de las penas, ambas, junto con nuevas teorías, coinciden en que éstas representan uno de los recursos más significativos con los que cuenta el Estado en su lucha por la consecución del bien común. Esto parte y comparte la teoría del contrato social presentada por Rosseau, quien manifiesta que existen ocasiones en las que los obstáculos superan la fuerza que cada individuo tiene para sobrepasarlos; motivo por el cual dichos individuos al no poder generar nuevas fuerzas se ven obligados a unir y dirigir las existentes, pues encuentran en la suma de fuerzas el medio idóneo para preservar su existencia. Es así como los hombres se asocian y ponen su persona y todo su poder bajo la dirección del Estado. A cambio, cada miembro es acogido como parte indivisible del todo. Así, el pacto social representa el reconocimiento de que lo universal es más importante que lo particular.<sup>4</sup>

El Estado al asumir dicha dirección, se apoya de su facultad coercitiva para favorecer su encomienda como un medio de control y de dirección social.

La encomienda a que se refiere el párrafo inmediato anterior, para efectos de la presente iniciativa debe entenderse como la satisfacción, por parte del estado, de las necesidades que la sociedad que dirige demanda, sea en el ámbito que sea. El problema se presenta cuando esa sociedad no está abierta a participar en la consecución de esta gobernabilidad democrática de la que hablamos, por que desconfía del estado, lo cual genera un enorme desequilibrio democrático.

Por lo anterior, es que resulta necesario que México ponga manos a la obra para recuperar esa confianza y, por ende, la participación de la población en la construcción y fortalecimiento de su gobernabilidad. Para efectos de lo anterior, es necesario que a través del medio de control y de dirección social antes mencionado, es decir del derecho

tipifique y sancione la conducta de aquellos servidores o funcionarios que destruyen esta confianza y que vulneran la relación del gobierno con sus gobernados.

En el caso de la comisión de delitos fiscales, el código fiscal de la federación en su artículo 97 establece que si un funcionario o empleado público comete o en cualquier forma participa en la comisión de un delito fiscal. Para estos servidores públicos la pena aplicable por el delito que resulte se aumentará de tres a seis años de prisión.

Pesé a la existencia del artículo antes referido, recientes estudios elaborados por el Instituto Nacional Electoral y el Colegio de México (el Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía) concluye que en general, a nivel nacional el nivel de confianza hacia instituciones y organizaciones políticas y sociales no supera la mitad de los encuestados, excepto en tres casos: el Ejército (62%), los maestros (56%) y las iglesias (55%). Los encuestados confían un poco más en el gobierno federal que en el gobierno de su estado y municipio (36% frente 30%). Por su parte, la confianza en los partidos políticos y los diputados está por debajo de 20%, y la confianza en la autoridad electoral es de 34%. Lo anterior, deja en claro que existe un problema por corregir y que es necesario ajustar las sanciones que se imponen a aquellos que cometan el delito de revelar a terceros la información que las instituciones que componen el sistema financiero hayan proporcionado a las autoridades fiscales a fin de disuadirlos de no cometerlo, de no reincidir.

Considero importante antes de proponer un ajuste en la pena, resaltar la importancia de la ingobernabilidad ocasionada por la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos, pues esto refleja una clara distorsión del gobierno, pues éste puede dejar de lado su papel de rector frente a la sociedad que dirige y se convierte en una aparente amenaza, de ahí que hoy en día cada una de las reformas, tales como la educativa y al energética, sean fuertemente criticadas, a veces sin conocer su fondo, cada participación pública de un servidor público es una oportunidad de inundar las redes sociales con opiniones negativas, etcétera; es decir, no se trata si quiera de alguna deficiencia específica, como la falta de recursos o el exceso de demandas, sino de una degradación generalizada de su actividad en sus diversas modalidades, y esto provoca una dualidad de efectos negativos para la sociedad. Uno de estos efectos es directo e inmediato, y se caracteriza por el malogro del orden y la estabilidad, y un desgaste notorio en el régimen jurídico. El otro efecto, indirecto y mediato, es el tránsito hacia un gobierno sentado en bases políticas frá-

giles, cuyo signo frecuente, por la degeneración que entraña, es la carencia de legitimidad.

Es por eso que resulta necesario fortalecer cualquier mecanismo que tenga por objeto restaurar esa confianza, esa legitimación, y si bien es cierto que el artículo 22 de nuestra Carta Magna asevera que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, también lo es que resulta necesario tasar el bien jurídico afectado, pues no se habla de bienes específicos o de afectaciones a los intereses de unos cuantos, en este caso la afectación es nacional, vulnera la relación del estado y de sus gobernados, crea una psicosis social y una intranquilidad permanente que afecta a todos y que nos aleja del desarrollo.

Asegura nuestro presidente, Enrique Peña Nieto, en su plan nacional de desarrollo que el gobierno de la república enfrenta el reto de proteger el estado de derecho, así como los desafíos inherentes a la pluralidad y diversidad de la sociedad. Entre estos se encuentran la necesidad de fomentar la cultura ciudadana y fortalecer su participación en las decisiones públicas, de establecer una coordinación eficaz entre órdenes de gobierno, de promover un mayor equilibrio entre regiones, entidades y municipios, de redefinir la perspectiva con la que se gestionan las demandas y conflictos a fin de construir soluciones pacíficas, difundir los valores democráticos. Pero como lograr esto si la sociedad no legitima al estado, si no confía en sus instituciones.

De ahí que se deja al descubierto la necesidad de trabajar en la restauración de esa confianza y esa participación para alcanzar a la gobernabilidad democrática que todos estamos buscando.

### Fundamento legal

Nuestra constitución establece en su artículo 22 que toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado:

**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

Asimismo, nuestra Constitución establece lo siguiente:

**Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo...

**Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por su parte, el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, resalta la importancia que tiene para la gobernabilidad democrática la participación de la ciudadanía y sus organizaciones, exhibe los bajos niveles de participación de éstos y enlista las estrategias a seguir para recobrar y fomentar dicha participación:

## Capítulo I

### Diagnóstico

#### 1. Gobernabilidad democrática

En la democracia mexicana, el gobierno se ejerce en un escenario de pluralidad. El avance de nuestras instituciones democráticas ha permitido que la amplia diversi-

dad social se plasme en estructuras de gobierno plurales en donde múltiples fuerzas políticas se ven representadas, compartiendo el ejercicio del poder. La sociedad y sus diversas expresiones organizadas conviven cotidianamente, se hacen escuchar y promueven sus intereses logrando, cada vez más, incidir en la toma de decisiones públicas.

Gobernar en la pluralidad es una condición estructural del Estado mexicano. Si bien son múltiples los retos para arribar a una democracia consolidada, sólo es posible avanzar mediante la concurrencia de voluntades, el diálogo constructivo, la corresponsabilidad y la resolución pacífica de conflictos en apego al marco legal.

La gobernabilidad democrática requiere de mecanismos que articulen la participación de los partidos políticos, de la ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes y de los órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. Para ello es necesario generar acuerdos con las fuerzas políticas del país, fortalecer la cultura democrática, reforzar los mecanismos de atención a los diversos grupos de la sociedad, construir canales de entendimiento con la ciudadanía, así como privilegiar el diálogo constructivo para la prevención y atención de conflictos.

El Gobierno de la República enfrenta el reto de proteger el Estado de Derecho, así como los desafíos inherentes a la pluralidad y diversidad de la sociedad. Entre estos se encuentran la necesidad de fomentar la cultura ciudadana y fortalecer su participación en las decisiones públicas, de establecer una coordinación eficaz entre órdenes de gobierno, de promover un mayor equilibrio entre regiones, entidades y municipios, de redefinir la perspectiva con la que se gestionan las demandas y conflictos a fin de construir soluciones pacíficas, difundir los valores democráticos.

#### Bajos niveles de participación ciudadana

En México persisten bajos niveles de organización y participación de la ciudadanía. Si bien encuestas revelan un alto grado de aceptación de la democracia como forma de gobierno, la ciudadanía se declara ajena o distante del quehacer público. Así lo confirman los datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, ENCUP 2012, los cuales revelan, por un lado, que el 58% de la ciudadanía prefiere la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno y el 77% piensa

que los problemas deben ser resueltos conjuntamente entre sociedad y gobierno;<sup>5</sup> y por el otro, indica que para el 48% la política es un tema “muy complicado” y el 65% tiene poco interés en ella.

Este desinterés tiene diversas formas de expresión, como la percepción que la ciudadanía tiene sobre sus posibilidades para influir en las decisiones públicas. Al respecto, el 56% de las personas entrevistadas en esta misma encuesta consideran que existen bajas capacidades para incidir en decisiones de interés común. Esto es, aun cuando se tienen avances en materia de participación ciudadana como la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, todavía persisten insuficiencias en los mecanismos de participación y una débil cultura en la materia.

Uno de los principales factores de este problema radica en la poca confianza en los partidos políticos, en las propias organizaciones sociales y en las instituciones de gobierno, en donde persisten retos en cuanto a la comunicación y divulgación de información de mayor calidad por parte de la Administración Pública Federal. Al respecto, datos de la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil 2008 (ENAFI)<sup>6</sup> indican que el 63% de las personas entrevistadas tiene poca o nula confianza en el gobierno federal, municipal y en organizaciones de la sociedad civil, mientras que el 77% tiene esa misma opinión respecto de los partidos políticos.

Las cifras de la ENCUP 2012 refuerzan esta percepción al revelar que el 69% de las y los mexicanos no confía en la mayoría de las personas y el 65% no se ha organizado con alguien más para resolver un problema en común. Estos bajos niveles de asociación a través de organizaciones formalmente constituidas se confirman en otros estudios que dan cuenta de un total de 40 mil organizaciones de la sociedad civil en México,<sup>7</sup> es decir, cuatro por cada 10 mil habitantes, mientras que en países como Brasil y Chile, con 338 mil y 106 mil organizaciones, respectivamente, tienen indicadores de 17 y 64 organizaciones por cada 10 mil habitantes, también de manera respectiva.<sup>8</sup>

### **Complejidad para generar acuerdos políticos**

En menos de 20 años pasamos de un sistema concentrado a uno multipartidista, donde la posibilidad de la alternancia política es una realidad a nivel nacional y en

todos los órdenes de gobierno. El desarrollo democrático de México ha sido un proceso en ocasiones lento y complejo, pero también ha sido ordenado y en paz. En este nuevo escenario de pluralidad en los órganos de representación (ver tablas siguientes sobre composición de la Cámara de Diputados y Senadores por partido político) y de gobiernos divididos, que hacen efectivos los contrapesos evitando que una sola fuerza controle la mayoría, el reto principal es la construcción de acuerdos amplios. Los últimos años se caracterizaron por la polarización y falta de acuerdos. Las fuerzas políticas en esta nueva etapa no encontraron el camino para sobreponerse a sus diferencias y construir puentes a partir de sus coincidencias. Como resultado, se impidió que se llevaran a cabo necesarias y profundas reformas capaces de modificar las estructuras económicas, políticas y sociales en favor de un mayor desarrollo nacional. Bajo estas circunstancias es necesario reestablecer condiciones de diálogo y canales de comunicación política, que estaban debilitados.

Gobernar en la pluralidad y en la diversidad requiere del establecimiento de mecanismos basados en el diálogo y la concertación como condicionante para sumar las voluntades que harán posible la adopción de compromisos necesarios para el impulso de la agenda de cambios que el país requiere. Mecanismos que por otro lado, permitan reestablecer reclamos de colaboración y corresponsabilidad en beneficio del bien público y por encima de intereses individuales.

### **Objetivo 1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.**

La Secretaría de Gobernación, como responsable de la política interior, ejerce sus atribuciones bajo principios democráticos. En este sentido, el objetivo sectorial está orientado a impulsar la construcción de acuerdos mediante una política interior incluyente, responsable y respetuosa de los poderes y de los órdenes de gobierno; a prevenir y gestionar conflictos a través del diálogo constructivo, así como a impulsar la participación ciudadana, como medios para el desarrollo de la gobernabilidad democrática, en el marco de la meta México en Paz y de su gabinete especializado, derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Para impulsar las reformas que el país requiere se implementan estrategias encaminadas a la consolidación de entornos de confianza y corresponsabilidad con el

Poder Legislativo, se fortalecen los vínculos políticos y se promueven consensos y acuerdos con las diferentes fuerzas políticas y grupos parlamentarios.

La existencia de diferendos o demandas sociales no satisfechas generan tensiones que pueden escalar de no identificarse y atenderse oportunamente. Por ello, las acciones de este gobierno se reorientan hacia un modelo inspirado en la armonización y cumplimiento del marco normativo, en la prevención, la identificación, el monitoreo y en la atención de conflictos mediante el diálogo constructivo. Adicionalmente, se refuerzan los vínculos con los órdenes de gobierno y sus agrupaciones a través del impulso de un federalismo articulado.

Para impulsar la cultura democrática se fomentan las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, se impulsan y fortalecen mecanismos de diálogo y se difunden valores democráticos mediante campañas de comunicación social.

### **Estrategia 1.1. Contribuir al desarrollo democrático y cívico del país.**

#### **Líneas de acción**

#### **1.1.1. Promover y fortalecer la cultura democrática y cívica, así como la identidad nacional.**

Elaborar diagnósticos sobre la cultura política y democrática en el país. Difundir, promover y fortalecer los principios y valores democráticos. Fomentar la cultura cívica y la identidad nacional.

#### **1.1.2. Promover el conocimiento y respeto a los símbolos patrios, y vigilar el cumplimiento de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales.**

Fomentar el conocimiento, culto y respeto a los símbolos patrios. Promover y vigilar el cumplimiento de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales y emitir las autorizaciones para su reproducción, uso y difusión.

#### **1.1.3. Normar y alinear las campañas de comunicación social del Gobierno de la República a la promoción de los valores democráticos.**

Autorizar, supervisar y evaluar las campañas de comunicación social del Gobierno de la República, así como

promover que sus contenidos fomenten el pluralismo, la igualdad, la participación, el diálogo, la no discriminación, la inclusión social y la perspectiva de género.

### **1.1.4. Promover la inclusión de la cultura de los pueblos indígenas en las campañas de comunicación social de la Administración Pública Federal.**

Promover campañas sociales que enaltezcan los valores y el reconocimiento de los pueblos indígenas de conformidad con los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

### **Estrategia 1.2. Fortalecer y promover una relación incluyente, participativa y respetuosa entre el Gobierno de la República, la ciudadanía y sus organizaciones.**

#### **Líneas de acción**

#### **1.2.1. Impulsar mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.**

Emitir lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

#### **1.2.2. Fomentar la participación ciudadana por medio del fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil.**

Impulsar el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y las agrupaciones políticas mediante eventos de capacitación, atención y asesorías que incrementen los niveles y la eficacia de su participación. Contribuir a la visibilidad de las organizaciones mediante la difusión de sus actividades a través de revistas y medios electrónicos.

#### **1.2.3. Promover acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.**

Dar cumplimiento a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y demás disposiciones en la materia, participar en su Comisión y en el Consejo Técnico Consultivo. Ampliar y fortalecer el Mecanismo de Colaboración en-

tre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno de la República.

#### **1.2.4. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de Asociaciones Religiosas y Culto Público y favorecer su convivencia y desarrollo armónico.**

Atender y vigilar el cumplimiento de la ley en lo relativo al otorgamiento de registros constitutivos como Asociaciones Religiosas, a la transmisión de actos con contenido religioso a través de medios masivos de comunicación (radio y televisión) y a la celebración de actos de culto público extraordinario, entre otros. Coordinar acciones con autoridades estatales y municipales para atender conflictos e impulsar espacios de análisis y capacitación sobre el marco jurídico. Atender y asesorar a las asociaciones, iglesias y demás instituciones religiosas en sus trámites y servicios.

#### **Estrategia 1.3. Fortalecer la relación con los Poderes de la Unión y promover la construcción de acuerdos políticos.**

##### **Líneas de acción**

##### **1.3.1. Impulsar la construcción de acuerdos políticos para lograr las reformas que el país requiere.**

Mantener un diálogo permanente con los partidos políticos para consolidar los grandes acuerdos que el país demanda. Diseñar, promover y construir acuerdos políticos que puedan derivar en proyectos legislativos. Construir proyectos legislativos mediante mesas de diálogo, reuniones de trabajo y foros de análisis, en los que prevalezca la pluralidad. Realizar estudios legislativos de proyectos relevantes.

##### **1.3.2. Fortalecer el diálogo con el Honorable Congreso de la Unión.**

Desarrollar vínculos políticos institucionales con el Poder Legislativo Federal a fin de generar los consensos necesarios con las fracciones parlamentarias para concretar las reformas legislativas de una agenda nacional incluyente. Realizar mesas de trabajo con funcionarios de la Administración Pública Federal y representantes del Poder Legislativo que faciliten la construcción de acuerdos y consensos en temas específicos.

##### **1.3.3. Facilitar una adecuada relación con el Poder Legislativo mediante la atención oportuna de solicitudes, procesos y protocolos.**

Atender, tramitar y dar respuesta oportunamente a los citatorios, solicitudes, requerimientos, puntos de acuerdo, comunicaciones y demás actos que formulen el Congreso de la Unión al Poder Ejecutivo. Presentar ante las Cámaras del Congreso de la Unión o ante su Comisión Permanente, las iniciativas del Ejecutivo Federal, los tratados internacionales y los nombramientos que deban ser sometidos para su aprobación, ratificación o no objeción. Tramitar oportunamente la publicación de leyes y decretos del Congreso de la Unión. Fortalecer al Sistema de Información Legislativa como herramienta que permita propiciar información legislativa de manera ágil y oportuna, en el marco de las relaciones institucionales que la Secretaría de Gobernación mantiene con el H. Congreso de la Unión. Presentar a las Cámaras del Congreso de la Unión la información que la Administración Pública Federal debe remitir por disposición legal o por acuerdo de dichos órganos legislativos.

##### **1.3.4. Mantener una relación institucional y de trabajo respetuoso con las legislaturas de los estados.**

Mantener una comunicación permanente con los congresos locales y sus asociaciones a fin de dar seguimiento al procedimiento previsto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativa a las reformas constitucionales. Construir acuerdos con las legislaturas de los estados y sus asociaciones para promover las reformas legislativas de la agenda nacional incluyente.

##### **1.3.5. Mantener una sana y respetuosa relación con el Poder Judicial.**

Mantener una sana y respetuosa relación institucional para la atención de las acciones vinculadas con el Poder Judicial.

#### **Estrategia 1.4. Impulsar un federalismo articulado que promueva una mayor coordinación y corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno.**

##### **Líneas de acción**

#### **1.4.1. Impulsar la inclusión y participación efectiva de estados y municipios en las instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales.**

Realizar diagnósticos sobre la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales. Elaborar propuestas para integrar la representación de estados y municipios en los sistemas nacionales de coordinación, así como auxiliar en la interlocución y coordinación con la Conferencia Nacional de Gobernadores, la Conferencia Nacional de Municipios de México y otras agrupaciones

#### **1.4.2. Promover el desarrollo de capacidades institucionales en estados y municipios.**

Implementar sistemas de información y generar modelos de gestión, formación y asistencia que desarrollen las capacidades de gobierno de las administraciones públicas estatales y municipales orientadas a la descentralización.

#### **1.4.3. Promover acciones que contribuyan a una mejor delimitación entre los ámbitos de acción de los tres órdenes de gobierno.**

Realizar y promover estudios, foros públicos y análisis relativos a la delimitación de las competencias de cada orden de gobierno, así como de los instrumentos normativos que facilitarían una mejor asignación de las mismas.

#### **1.4.4. Fortalecer la coordinación interinstitucional para la atención, conservación y cuidado del territorio insular federal.**

Atender, administrar y cuidar el territorio insular nacional, así como participar activamente en las reuniones interinstitucionales ordinarias en la materia y promover reuniones extraordinarias para casos específicos.

### **Estrategia 1.5. Prevenir y promover la resolución pacífica de conflictos.**

#### **Líneas de acción**

#### **1.5.1. Desarrollar acciones que permitan anticipar el surgimiento de conflictos y su posible escalamiento.**

Elaborar escenarios de incidencia social para identificar conflictos potenciales en las entidades federativas. Definir agendas de riesgo, calendarizar eventos relevantes y plantear estrategias de atención que eviten el escalamiento de conflictos. Atender y canalizar las peticiones que formulen los ciudadanos y organizaciones sociales, brindar asesoría, orientación y capacitación. Definir y aplicar Protocolos de Atención Ciudadana.

#### **1.5.2. Establecer mecanismos que propicien el diálogo con las partes en situaciones de conflicto.**

Atender las demandas de personas, comunidades u organizaciones mediante acciones coordinadas con funcionarios de los tres órdenes de gobierno. Reducir la tensión y el nivel de conflicto entre las partes involucradas mediante recorridos de trabajo, coordinación de mesas de diálogo, y el establecimiento y seguimiento de compromisos asumidos en las negociaciones. Instalar y dar seguimiento al Grupo de Trabajo Interinstitucional de Atención Ciudadana y Concertación Política.

#### **1.5.3. Impulsar la armonización del marco legal con los tratados nacionales e internacionales en materia indígena.**

Promover la participación indígena en procesos de construcción de acuerdos y elaboración de iniciativas de ley, que permitan la armonización del marco constitucional mexicano con las disposiciones nacionales e internacionales vigentes. Lo anterior a través de protocolos de trabajo que garanticen el respeto pleno de los derechos constitucionales en favor de los pueblos y comunidades indígenas de México.

#### **1.5.4. Promover la resolución de conflictos laborales a través del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.**

Dar cumplimiento a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, mediante la resolución de las demandas presentadas. Las actividades del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quedarán establecidas en su programa institucional.

**Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio**

El propósito de esta iniciativa es recuperar la confianza y, por ende, la participación de la población en la construcción y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática que este país necesita. Para efecto de lo anterior, es necesario que a través del medio de control y de dirección social, es decir de su facultad coercitiva y su capacidad de disuadir, sancione proporcionalmente la conducta de aquellos servidores o funcionarios que destruyen dicha confianza y que vulneran la relación del gobierno con sus gobernados.

En atención a lo antes expuesto presento y propongo esta iniciativa a fin de modificar el artículo 97 del Código Fiscal de la Federación para que se quede como se muestra a continuación:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
TITULO CUARTO De las Infracciones y Delitos Fiscales	TITULO CUARTO De las Infracciones y Delitos Fiscales
CAPITULO II De los delitos fiscales	CAPITULO II De los delitos fiscales
Artículo 97	Artículo 97
Si un funcionario o empleado público comete o en cualquier forma participa en la comisión de un delito fiscal, la pena aplicable por el delito que resulte se aumentará de tres a seis años de prisión.	Si un funcionario o empleado público comete o en cualquier forma participa en la comisión de un delito fiscal, la pena aplicable por el delito que resulte se aumentará de tres a seis años de prisión y será inhabilitado de manera permanente.

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

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

**Transitorio**

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

**Notas:**

1 Plan Nacional de Desarrollo.

2 Teorías de la Pena. Estudio del H Congreso. [http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/extorsion/Teorias\\_pena\\_investigacion.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/extorsion/Teorias_pena_investigacion.pdf)

3 Ídem.

4 Jean-Jacques Rousseau. *El contrato social*. Ed. Jean-Jacques Rousseau. Amsterdam. 1762.

5 Secretaría de Gobernación. Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP). México, 2012 ([www.encup.gob.mx](http://www.encup.gob.mx)).

6 Layton, Michael; Moreno, Alejandro. *Filantropía y sociedad civil en México, análisis de la ENAFI 2005-2008*. ITAM. México. 2010

7 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro 2008*. 2011. p. 59.

8 Layton, Michael D., “Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada”, en *Este país*. Tendencias y opiniones, México, Núm. 247, noviembre de 2011, p. 11

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 4 días del mes de octubre de 2016.— Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez (rúbrica).»

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

**CÓDIGO PENAL FEDERAL**

«Iniciativa que reforma el artículo 150 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, María Guadalupe Oyervides Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión, presento y someto a consideración de esta Soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica el artículo 150 del Código Penal Federal.

## Problemática

En México, según nuestra Constitución, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y es voluntad de éstos constituirse en una república representativa y democrática, misma que es ejercida por su pueblo a través de los poderes de la unión.

La democracia es una forma de gobierno en la que las decisiones son tomadas por una población determinada, a través de sus representantes; por otro lado la gobernabilidad hace referencia a la capacidad que tiene ese gobierno, es decir sus representantes y rectores, para gobernar atendiendo a las necesidades de la población determinada.

Según Antonio Camou, la gobernabilidad nos indica el “grado de gobierno” que se ejerce en una sociedad; ese grado de gobierno está representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Asimismo, manifiesta que gobernabilidad y democracia son dos ámbitos que no necesariamente concurren; de hecho, las reflexiones sobre una y otra tienen trayectorias que sólo en ciertos casos han coincidido, revelando así las tensiones que rodean su relación.

Nuestro Plan Nacional de Desarrollo asevera que la gobernabilidad democrática requiere de mecanismos que articulen la participación de los partidos políticos, de la ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes y de los órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. Para ello es necesario generar acuerdos con las fuerzas políticas del país, fortalecer la cultura democrática, reforzar los mecanismos de atención a los diversos grupos de la sociedad, construir canales de entendimiento con la ciudadanía, así como privilegiar el diálogo constructivo para la prevención y atención de conflictos.<sup>1</sup>

Ahora bien, la ingobernabilidad es la imposibilidad del régimen para dirigir, y por lo tanto, para garantizar el factor político primordial de orden y de estabilidad como condiciones necesarias para la provisión de bienestar, extendiéndose a la imposibilidad de crear condiciones para el orden y la estabilidad, sin los cuales, la convivencia social resulta imposible.

La ingobernabilidad puede ser ocasionada por diversos factores y sus consecuencias pueden ser catastróficas para cualquier Estado. Uno de los factores más importantes está representado por la problemática de la corrupción, esto

por la desconfianza que genera respecto del gobierno, lo que trae como consecuencia la renuencia y falta de interés de la ciudadanía para participar con los poderes y órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de los objetivos nacionales.

En México, persisten bajos niveles de organización y participación de la ciudadanía. Si bien encuestas revelan un alto grado de aceptación de la democracia como forma de gobierno, la ciudadanía se declara ajena o distante del quehacer público. La poca confianza en las instituciones de gobierno y en nuestros servidores públicos vulnera la condición ciudadana de los mexicanos e impide el afianzamiento de una sociedad libre, justa y equitativa.

Con la intención de contener la corrupción en nuestro país y, con esto, restaurar la confianza y la participación de los ciudadanos en la construcción de una gobernabilidad democrática en México, entre otras cosas, hoy se sanciona a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en la evasión de presos.<sup>2</sup>

Pese a lo anterior, en los últimos años hemos sido testigos de la proliferación de conductas delictivas vinculadas a la corrupción, consecuentemente, del surgimiento de grandes fortunas acumuladas por servidores públicos, produciéndose una notoria conmoción psicosocial en el país y una creciente desconfianza en la ciudadanía respecto de sus servidores públicos y sus instituciones de gobierno. Lo anterior, como consecuencia de, entre otros factores, la insuficiencia de la pena para persuadir al infractor (en este caso quien desempeñe su cargo en el servicio público y se enriquezca ilícitamente con motivo de éste).

La ingobernabilidad ocasionada por la desconfianza de los ciudadanos y su falta de participación, como ya se mencionó, trae consigo una de las problemáticas más significativas a las que un estado de gobierno se puede enfrentar y lamentablemente en México impera dicha desconfianza y falta de participación.

## Argumentación

La Real Academia Española define la pena como el castigo impuesto conforme a la ley por los jueces o tribunales a los responsables de un delito o falta. Aunque esta definición nos presenta un panorama general del significado, una vez que se entra a su estudio es posible conocer más a fondo su significado y, sobre todo, su objetivo.

La pena ha sido analizada desde varios puntos de vista, destacan aquellas teorías que parten de puntos de vista retributivos o preventivos; la intención es dejar en claro cuál es el objetivo que persigue el Estado al imponerla.

La teoría de la justa retribución, defiende que la pena es aquella que viene a redimir la consecución de un delito, es decir, como si se tratara de la anulación de éste, pues supone que la superación del delito es el castigo. Esta teoría, impulsada por Kant y Hegel, no acepta como premisa que la finalidad de la pena es la prevención de la conducta delictiva, pues afirman que la pena no tiene una finalidad social útil, sino que sostiene que dicho sentido radica en que la culpabilidad del autor sea compensada mediante la imposición de una sanción. Esto no significa que las teorías retribucionistas no asignen objeto alguno a la pena, le atribuyen la función de realización de justicia.<sup>3</sup>

Las teorías preventivas, por su parte, aseveran que la pena es un medio para la obtención de ulteriores objetivos, como un instrumento de motivación, un remedio para impedir el delito. Por tanto, su objetivo consiste en disuadir al autor de la ejecución de futuros hechos punibles, es decir, evitar las reincidencias. Aseguran que para lograr los objetivos antes mencionados, es necesario procurar readaptar al autor mediante tratamientos de resocialización.<sup>4</sup>

Aunque aún siguen las discusiones respecto a la definición de la intención y del alcance de las penas, ambas, junto con nuevas teorías, coinciden en que éstas representan uno de los recursos más significativos con los que cuenta el Estado en su lucha por la consecución del bien común. Esto parte y comparte la teoría del contrato social presentada por Rousseau, quien manifiesta que existen ocasiones en las que los obstáculos superan la fuerza que cada individuo tiene para sobrepasarlos; motivo por el cual dichos individuos al no poder generar nuevas fuerzas se ven obligados a unirse y dirigir las existentes, pues encuentran en la suma de fuerzas el medio idóneo para preservar su existencia. Es así como los hombres se asocian y ponen su persona y todo su poder bajo la dirección del Estado. A cambio, cada miembro es acogido como parte indivisible del todo. Así, el pacto social representa el reconocimiento de que lo universal es más importante que lo particular.<sup>5</sup>

El Estado al asumir dicha dirección, se apoya del derecho penal para favorecer su encomienda. Bajo este tenor, el derecho penal, de acuerdo a Serrano Piedecabras, constituye un medio de control y de dirección social.

La encomienda a que se refiere el párrafo inmediato anterior, para efectos de la presente iniciativa debe entenderse como la satisfacción, por parte del estado, de las necesidades que la sociedad que dirige demanda, sea en el ámbito que sea. El problema se presenta cuando esa sociedad no está abierta a participar en la consecución de esta gobernabilidad democrática de la que hablamos, por que desconfía del estado, lo cual genera un enorme desequilibrio democrático.

Por lo anterior, es que resulta necesario que México ponga manos a la obra para recuperar esa confianza y, por ende, la participación de la población en la construcción y fortalecimiento de su gobernabilidad. Para efectos de lo anterior, es necesario que a través del medio de control y de dirección social antes mencionado, es decir del derecho penal tipifique y sancione la conducta de aquellos servidores o funcionarios que destruyen esta confianza y que vulneran la relación del gobierno con sus gobernados.

En el caso de la evasión de presos, el código penal en su artículo 150 establece que se sancionará a quien favoreciere la evasión de algún detenido, procesado o condenado. Para el caso de que sea un servidor público quien favoreciera dicha evasión, impone una pena que consiste, entre otras, en la inhabilitación temporal que puede ir de 8 a 12 años.

Pese a la existencia del artículo antes referido, recientes estudios elaborados por el Instituto Nacional Electoral y el Colegio de México (el Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía) concluye que en general, a nivel nacional el nivel de confianza hacia instituciones y organizaciones políticas y sociales no supera la mitad de los encuestados, excepto en tres casos: el Ejército (62%), los maestros (56%) y las iglesias (55%). Los encuestados confían un poco más en el gobierno federal que en el gobierno de su estado y municipio (36% frente 30%). Por su parte, la confianza en los partidos políticos y los diputados está por debajo de 20%, y la confianza en la autoridad electoral es de 34%. Lo anterior, deja en claro que existe un problema por corregir y que es necesario ajustar las sanciones que se imponen a aquellos servidores públicos que cometan el delito de evasión de presos a fin de disuadirlos de no cometerlo, de no reincidir.

Considero importante antes de proponer un ajuste en la pena, resaltar la importancia de la ingobernabilidad ocasionada por la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos, pues esto refleja una clara distorsión del gobierno, pues éste puede dejar de lado su papel de rector

frente a la sociedad que dirige y se convierte en una aparente amenaza, de ahí que hoy en día cada una de las reformas, tales como la educativa y la energética, sean fuertemente criticadas, a veces sin conocer su fondo, cada participación pública de un servidor público una oportunidad de inundar las redes sociales con opiniones negativas, etcétera; es decir, no se trata si quiera de alguna deficiencia específica, como la falta de recursos o el exceso de demandas, sino de una degradación generalizada de su actividad en sus diversas modalidades, y esto provoca una dualidad de efectos negativos para la sociedad. Uno de estos efectos es directo e inmediato, y se caracteriza por el malogro del orden y la estabilidad, y un desgaste notorio en el régimen jurídico. El otro efecto, indirecto y mediato, es el tránsito hacia un gobierno sentado en bases políticas frágiles, cuyo signo frecuente, por la degeneración que entraña, es la carencia de legitimidad.

Es por eso que resulta necesario fortalecer cualquier mecanismo que tenga por objeto restaurar esa confianza, esa legitimación, y si bien es cierto que el artículo 22 de nuestra Carta Magna asevera que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, también lo es que resulta necesario tasar el bien jurídico afectado, pues no se habla de bienes específicos o de afectaciones a los intereses de unos cuantos, en este caso la afectación es nacional, vulnera la relación del estado y de sus gobernados, crea una psicosis social y una intranquilidad permanente que afecta a todos y que nos aleja del desarrollo.

Asegura nuestro presidente, Enrique Peña Nieto, en su plan nacional de desarrollo que el gobierno de la república enfrenta el reto de proteger el estado de derecho, así como los desafíos inherentes a la pluralidad y diversidad de la sociedad. Entre estos se encuentran la necesidad de fomentar la cultura ciudadana y fortalecer su participación en las decisiones públicas, de establecer una coordinación eficaz entre órdenes de gobierno, de promover un mayor equilibrio entre regiones, entidades y municipios, de redefinir la perspectiva con la que se gestionan las demandas y conflictos a fin de construir soluciones pacíficas, difundir los valores democráticos. Pero como lograr esto si la sociedad no legitima al estado, si no confía en sus instituciones.

De ahí que se deja al descubierto la necesidad de trabajar en la restauración de esa confianza y esa participación para alcanzar a la gobernabilidad democrática que todos estamos buscando.

## Fundamento legal

Nuestra constitución establece en su artículo 22 que toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado:

**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

Asimismo, nuestra Constitución establece lo siguiente:

**Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo...

**Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por su parte, el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, resalta la importancia que tiene para la gobernabilidad democrática la participación de la ciudadanía y sus organizaciones, exhibe los bajos niveles de participación de éstos y enlista las estrategias a seguir para recobrar y fomentar dicha participación:

## Capítulo I

### Diagnóstico

#### 1. Gobernabilidad democrática

En la democracia mexicana, el gobierno se ejerce en un escenario de pluralidad. El avance de nuestras instituciones democráticas ha permitido que la amplia diversidad social se plasme en estructuras de gobierno plurales en donde múltiples fuerzas políticas se ven representadas, compartiendo el ejercicio del poder. La sociedad y sus diversas expresiones organizadas conviven cotidianamente, se hacen escuchar y promueven sus intereses logrando, cada vez más, incidir en la toma de decisiones públicas.

Gobernar en la pluralidad es una condición estructural del Estado mexicano. Si bien son múltiples los retos para arribar a una democracia consolidada, sólo es posible avanzar mediante la concurrencia de voluntades, el diálogo constructivo, la corresponsabilidad y la resolución pacífica de conflictos en apego al marco legal.

La gobernabilidad democrática requiere de mecanismos que articulen la participación de los partidos políticos, de la ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes y de los órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. Para ello es necesario generar acuerdos con las fuerzas políticas del país, fortalecer la cultura democrática, reforzar los mecanismos de atención a los diversos grupos de la sociedad, construir canales de entendimiento con la ciudadanía, así como privilegiar el diálogo constructivo para la prevención y atención de conflictos.

El Gobierno de la República enfrenta el reto de proteger el Estado de Derecho, así como los desafíos inherentes a la pluralidad y diversidad de la sociedad. Entre estos se encuentran la necesidad de fomentar la cultura ciudadana y fortalecer su participación en las decisiones públicas, de establecer una coordinación eficaz entre órdenes de gobierno, de promover un mayor equilibrio entre

regiones, entidades y municipios, de redefinir la perspectiva con la que se gestionan las demandas y conflictos a fin de construir soluciones pacíficas, difundir los valores democráticos.

#### Bajos niveles de participación ciudadana

En México persisten bajos niveles de organización y participación de la ciudadanía. Si bien encuestas revelan un alto grado de aceptación de la democracia como forma de gobierno, la ciudadanía se declara ajena o distante del quehacer público. Así lo confirman los datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, ENCUP 2012, los cuales revelan, por un lado, que el 58% de la ciudadanía prefiere la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno y el 77% piensa que los problemas deben ser resueltos conjuntamente entre sociedad y gobierno;<sup>6</sup> y por el otro, indica que para el 48% la política es un tema “muy complicado” y el 65% tiene poco interés en ella.

Este desinterés tiene diversas formas de expresión, como la percepción que la ciudadanía tiene sobre sus posibilidades para influir en las decisiones públicas. Al respecto, el 56% de las personas entrevistadas en esta misma encuesta consideran que existen bajas capacidades para incidir en decisiones de interés común. Esto es, aun cuando se tienen avances en materia de participación ciudadana como la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, todavía persisten insuficiencias en los mecanismos de participación y una débil cultura en la materia.

Uno de los principales factores de este problema radica en la poca confianza en los partidos políticos, en las propias organizaciones sociales y en las instituciones de gobierno, en donde persisten retos en cuanto a la comunicación y divulgación de información de mayor calidad por parte de la Administración Pública Federal. Al respecto, datos de la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil 2008 (ENAFI)<sup>7</sup> indican que el 63% de las personas entrevistadas tiene poca o nula confianza en el gobierno federal, municipal y en organizaciones de la sociedad civil, mientras que el 77% tiene esa misma opinión respecto de los partidos políticos.

Las cifras de la ENCUP 2012 refuerzan esta percepción al revelar que el 69% de las y los mexicanos no confía en la mayoría de las personas y el 65% no se ha organi-

zados con alguien más para resolver un problema en común. Estos bajos niveles de asociación a través de organizaciones formalmente constituidas se confirman en otros estudios que dan cuenta de un total de 40 mil organizaciones de la sociedad civil en México,<sup>8</sup> es decir, cuatro por cada 10 mil habitantes, mientras que en países como Brasil y Chile, con 338 mil y 106 mil organizaciones, respectivamente, tienen indicadores de 17 y 64 organizaciones por cada 10 mil habitantes, también de manera respectiva.<sup>9</sup>

### **Complejidad para generar acuerdos políticos**

En menos de 20 años pasamos de un sistema concentrado a uno multipartidista, donde la posibilidad de la alternancia política es una realidad a nivel nacional y en todos los órdenes de gobierno. El desarrollo democrático de México ha sido un proceso en ocasiones lento y complejo, pero también ha sido ordenado y en paz. En este nuevo escenario de pluralidad en los órganos de representación (ver tablas siguientes sobre composición de la Cámara de Diputados y Senadores por partido político) y de gobiernos divididos, que hacen efectivos los contrapesos evitando que una sola fuerza controle la mayoría, el reto principal es la construcción de acuerdos amplios. Los últimos años se caracterizaron por la polarización y falta de acuerdos. Las fuerzas políticas en esta nueva etapa no encontraron el camino para sobreponerse a sus diferencias y construir puentes a partir de sus coincidencias. Como resultado, se impidió que se llevaran a cabo necesarias y profundas reformas capaces de modificar las estructuras económicas, políticas y sociales en favor de un mayor desarrollo nacional. Bajo estas circunstancias es necesario reestablecer condiciones de diálogo y canales de comunicación política, que estaban debilitados.

Gobernar en la pluralidad y en la diversidad requiere del establecimiento de mecanismos basados en el diálogo y la concertación como condicionante para sumar las voluntades que harán posible la adopción de compromisos necesarios para el impulso de la agenda de cambios que el país requiere. Mecanismos que por otro lado, permitan reestablecer reclamos de colaboración y corresponsabilidad en beneficio del bien público y por encima de intereses individuales.

### **Objetivo 1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.**

La Secretaría de Gobernación, como responsable de la política interior, ejerce sus atribuciones bajo principios democráticos. En este sentido, el objetivo sectorial está orientado a impulsar la construcción de acuerdos mediante una política interior incluyente, responsable y respetuosa de los poderes y de los órdenes de gobierno; a prevenir y gestionar conflictos a través del diálogo constructivo, así como a impulsar la participación ciudadana, como medios para el desarrollo de la gobernabilidad democrática, en el marco de la meta México en Paz y de su gabinete especializado, derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Para impulsar las reformas que el país requiere se implementan estrategias encaminadas a la consolidación de entornos de confianza y corresponsabilidad con el Poder Legislativo, se fortalecen los vínculos políticos y se promueven consensos y acuerdos con las diferentes fuerzas políticas y grupos parlamentarios.

La existencia de diferendos o demandas sociales no satisfechas generan tensiones que pueden escalar de no identificarse y atenderse oportunamente. Por ello, las acciones de este gobierno se reorientan hacia un modelo inspirado en la armonización y cumplimiento del marco normativo, en la prevención, la identificación, el monitoreo y en la atención de conflictos mediante el diálogo constructivo. Adicionalmente, se refuerzan los vínculos con los órdenes de gobierno y sus agrupaciones a través del impulso de un federalismo articulado.

Para impulsar la cultura democrática se fomentan las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, se impulsan y fortalecen mecanismos de diálogo y se difunden valores democráticos mediante campañas de comunicación social.

### **Estrategia 1.1. Contribuir al desarrollo democrático y cívico del país.**

#### **Líneas de acción**

#### **1.1.1. Promover y fortalecer la cultura democrática y cívica, así como la identidad nacional.**

Elaborar diagnósticos sobre la cultura política y democrática en el país. Difundir, promover y fortalecer los

principios y valores democráticos. Fomentar la cultura cívica y la identidad nacional.

**1.1.2. Promover el conocimiento y respeto a los símbolos patrios, y vigilar el cumplimiento de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales.**

Fomentar el conocimiento, culto y respeto a los símbolos patrios. Promover y vigilar el cumplimiento de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales y emitir las autorizaciones para su reproducción, uso y difusión.

**1.1.3. Normar y alinear las campañas de comunicación social del Gobierno de la República a la promoción de los valores democráticos.**

Autorizar, supervisar y evaluar las campañas de comunicación social del Gobierno de la República, así como promover que sus contenidos fomenten el pluralismo, la igualdad, la participación, el diálogo, la no discriminación, la inclusión social y la perspectiva de género.

**1.1.4. Promover la inclusión de la cultura de los pueblos indígenas en las campañas de comunicación social de la Administración Pública Federal.**

Promover campañas sociales que enaltezcan los valores y el reconocimiento de los pueblos indígenas de conformidad con los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

**Estrategia 1.2. Fortalecer y promover una relación incluyente, participativa y respetuosa entre el Gobierno de la República, la ciudadanía y sus organizaciones.**

**Líneas de acción**

**1.2.1. Impulsar mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.**

Emitir lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

**1.2.2. Fomentar la participación ciudadana por medio del fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil.**

Impulsar el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y las agrupaciones políticas mediante eventos de capacitación, atención y asesorías que incrementen los niveles y la eficacia de su participación. Contribuir a la visibilidad de las organizaciones mediante la difusión de sus actividades a través de revistas y medios electrónicos.

**1.2.3. Promover acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.**

Dar cumplimiento a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y demás disposiciones en la materia, participar en su Comisión y en el Consejo Técnico Consultivo. Ampliar y fortalecer el Mecanismo de Colaboración entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno de la República.

**1.2.4. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de Asociaciones Religiosas y Culto Público y favorecer su convivencia y desarrollo armónico.**

Atender y vigilar el cumplimiento de la ley en lo relativo al otorgamiento de registros constitutivos como Asociaciones Religiosas, a la transmisión de actos con contenido religioso a través de medios masivos de comunicación (radio y televisión) y a la celebración de actos de culto público extraordinario, entre otros. Coordinar acciones con autoridades estatales y municipales para atender conflictos e impulsar espacios de análisis y capacitación sobre el marco jurídico. Atender y asesorar a las asociaciones, iglesias y demás instituciones religiosas en sus trámites y servicios.

**Estrategia 1.3. Fortalecer la relación con los Poderes de la Unión y promover la construcción de acuerdos políticos.**

**Líneas de acción**

**1.3.1. Impulsar la construcción de acuerdos políticos para lograr las reformas que el país requiere.**

Mantener un diálogo permanente con los partidos políticos para consolidar los grandes acuerdos que el país

demanda. Diseñar, promover y construir acuerdos políticos que puedan derivar en proyectos legislativos. Construir proyectos legislativos mediante mesas de diálogo, reuniones de trabajo y foros de análisis, en los que prevalezca la pluralidad. Realizar estudios legislativos de proyectos relevantes.

### **1.3.2. Fortalecer el diálogo con el Honorable Congreso de la Unión.**

Desarrollar vínculos políticos institucionales con el Poder Legislativo Federal a fin de generar los consensos necesarios con las fracciones parlamentarias para concretar las reformas legislativas de una agenda nacional incluyente. Realizar mesas de trabajo con funcionarios de la Administración Pública Federal y representantes del Poder Legislativo que faciliten la construcción de acuerdos y consensos en temas específicos.

### **1.3.3. Facilitar una adecuada relación con el Poder Legislativo mediante la atención oportuna de solicitudes, procesos y protocolos.**

Atender, tramitar y dar respuesta oportunamente a los citatorios, solicitudes, requerimientos, puntos de acuerdo, comunicaciones y demás actos que formulen el Congreso de la Unión al Poder Ejecutivo. Presentar ante las Cámaras del Congreso de la Unión o ante su Comisión Permanente, las iniciativas del Ejecutivo Federal, los tratados internacionales y los nombramientos que deban ser sometidos para su aprobación, ratificación o no objeción. Tramitar oportunamente la publicación de leyes y decretos del Congreso de la Unión. Fortalecer al Sistema de Información Legislativa como herramienta que permita propiciar información legislativa de manera ágil y oportuna, en el marco de las relaciones institucionales que la Secretaría de Gobernación mantiene con el Honorable Congreso de la Unión. Presentar a las Cámaras del Congreso de la Unión la información que la Administración Pública Federal debe remitir por disposición legal o por acuerdo de dichos órganos legislativos.

### **1.3.4. Mantener una relación institucional y de trabajo respetuoso con las legislaturas de los estados.**

Mantener una comunicación permanente con los congresos locales y sus asociaciones a fin de dar seguimiento al procedimiento previsto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativa a las reformas constitucionales. Construir acuer-

dos con las legislaturas de los estados y sus asociaciones para promover las reformas legislativas de la agenda nacional incluyente.

### **1.3.5. Mantener una sana y respetuosa relación con el Poder Judicial.**

Mantener una sana y respetuosa relación institucional para la atención de las acciones vinculadas con el Poder Judicial.

## **Estrategia 1.4. Impulsar un federalismo articulado que promueva una mayor coordinación y corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno.**

### **Líneas de acción**

#### **1.4.1. Impulsar la inclusión y participación efectiva de estados y municipios en las instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales.**

Realizar diagnósticos sobre la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales. Elaborar propuestas para integrar la representación de estados y municipios en los sistemas nacionales de coordinación, así como auxiliar en la interlocución y coordinación con la Conferencia Nacional de Gobernadores, la Conferencia Nacional de Municipios de México y otras agrupaciones.

#### **1.4.2. Promover el desarrollo de capacidades institucionales en estados y municipios.**

Implementar sistemas de información y generar modelos de gestión, formación y asistencia que desarrollen las capacidades de gobierno de las administraciones públicas estatales y municipales orientadas a la descentralización.

#### **1.4.3. Promover acciones que contribuyan a una mejor delimitación entre los ámbitos de acción de los tres órdenes de gobierno.**

Realizar y promover estudios, foros públicos y análisis relativos a la delimitación de las competencias de cada orden de gobierno, así como de los instrumentos normativos que facilitarían una mejor asignación de las mismas.

**1.4.4. Fortalecer la coordinación interinstitucional para la atención, conservación y cuidado del territorio insular federal.**

Atender, administrar y cuidar el territorio insular nacional, así como participar activamente en las reuniones interinstitucionales ordinarias en la materia y promover reuniones extraordinarias para casos específicos.

**Estrategia 1.5. Prevenir y promover la resolución pacífica de conflictos**

**Líneas de acción**

**1.5.1. Desarrollar acciones que permitan anticipar el surgimiento de conflictos y su posible escalamiento.**

Elaborar escenarios de incidencia social para identificar conflictos potenciales en las entidades federativas. Definir agendas de riesgo, calendarizar eventos relevantes y plantear estrategias de atención que eviten el escalamiento de conflictos. Atender y canalizar las peticiones que formulen los ciudadanos y organizaciones sociales, brindar asesoría, orientación y capacitación. Definir y aplicar Protocolos de Atención Ciudadana.

**1.5.2. Establecer mecanismos que propicien el diálogo con las partes en situaciones de conflicto.**

Atender las demandas de personas, comunidades u organizaciones mediante acciones coordinadas con funcionarios de los tres órdenes de gobierno. Reducir la tensión y el nivel de conflicto entre las partes involucradas mediante recorridos de trabajo, coordinación de mesas de diálogo, y el establecimiento y seguimiento de compromisos asumidos en las negociaciones. Instalar y dar seguimiento al Grupo de Trabajo Interinstitucional de Atención Ciudadana y Concertación Política.

**1.5.3. Impulsar la armonización del marco legal con los tratados nacionales e internacionales en materia indígena.**

Promover la participación indígena en procesos de construcción de acuerdos y elaboración de iniciativas de ley, que permitan la armonización del marco constitucional mexicano con las disposiciones nacionales e internacionales vigentes. Lo anterior a través de protocolos de trabajo que garanticen el respeto pleno de los

derechos constitucionales en favor de los pueblos y comunidades indígenas de México.

**1.5.4. Promover la resolución de conflictos laborales a través del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.**

Dar cumplimiento a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, mediante la resolución de las demandas presentadas. Las actividades del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quedarán establecidas en su programa institucional.

**Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio**

El propósito de esta iniciativa es recuperar la confianza y, por ende, la participación de la población en la construcción y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática que este país necesita. Para efecto de lo anterior, es necesario que a través del medio de control y de dirección social, es decir del derecho penal y su capacidad de disuadir, sancione proporcionalmente la conducta de aquellos servidores o funcionarios que destruyen dicha confianza y que vulneran la relación del gobierno con sus gobernados.

En atención a lo antes expuesto presento y propongo esta iniciativa a fin de modificar el artículo 150 del Código Penal Federal para que se quede como se muestra a continuación:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
TITULO CUARTO Delitos Contra la Seguridad Pública	TITULO CUARTO Delitos Contra la Seguridad Pública
CAPITULO I Evasión de presos	CAPITULO I Evasión de presos
<b>Artículo 150.-</b> Se aplicarán de seis meses a nueve años de prisión al que favoreciere la evasión de algún detenido, procesado o condenado. Si el detenido o procesado estuviese inculcado por delito o delitos contra la salud, a la persona que favoreciere su evasión se le impondrán de siete a quince años de prisión, o bien, en tratándose de la evasión de un condenado, se aumentarán hasta veinte años de	<b>Artículo 150.-</b> Se aplicarán de seis meses a nueve años de prisión al que favoreciere la evasión de algún detenido, procesado o condenado. Si el detenido o procesado estuviese inculcado por delito o delitos contra la salud, a la persona que favoreciere su evasión se le impondrán de siete a quince años de prisión, o bien, en tratándose de la evasión de un condenado, se aumentarán hasta veinte

prisión.	años de prisión.
Si quien propicie la evasión fuese servidor público, se le incrementará la pena en una tercera parte de las penas señaladas en este artículo, según corresponda. Además será destituido de su empleo y <u>se le inhabilitará para obtener otro durante un período de ocho a doce años.</u>	Si quien propicie la evasión fuese servidor público, se le incrementará la pena en una tercera parte de las penas señaladas en este artículo, según corresponda. Además será destituido de su empleo y <u>se le inhabilitará para obtener otro de manera permanente.</u>

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

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

### Transitorio

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

#### Notas:

- 1 Plan Nacional de Desarrollo.
- 2 Código Penal Federal.
- 3 Teorías de la Pena. Estudio del H Congreso. [http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/extorsion/Teorias\\_pena\\_investigacion.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/extorsion/Teorias_pena_investigacion.pdf)
- 4 Ídem.
- 5 Jean-Jacques Rousseau. *El contrato social*. Ed. Jean-Jacques Rousseau. Amsterdam. 1762.
- 6 Secretaría de Gobernación. Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP). México, 2012 ([www.encup.gob.mx](http://www.encup.gob.mx)).
- 7 Layton, Michael; Moreno, Alejandro. *Filantropía y sociedad civil en México, análisis de la ENAFI 2005-2008*. ITAM. México. 2010
- 8 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro 2008*. 2011. p. 59.
- 9 Layton, Michael D., “Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada”, en *Este país. Tendencias y opiniones*, México, Núm. 247, noviembre de 2011, p. 11

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2016.—  
Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

#### CÓDIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que reforma el artículo 194 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, María Guadalupe Oyervides Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, presento y someto a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica el artículo 194 del Código Penal Federal.

#### Problemática

En México, según nuestra Constitución, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y es voluntad de éstos constituirse en una república representativa y democrática, misma que es ejercida por su pueblo a través de los poderes de la unión.

La democracia es una forma de gobierno en la que las decisiones son tomadas por una población determinada, a través de sus representantes; por otro lado la gobernabilidad hace referencia a la capacidad que tiene ese gobierno, es decir sus representantes y rectores, para gobernar atendiendo a las necesidades de la población determinada.

Según Antonio Camou, la gobernabilidad nos indica el “grado de gobierno” que se ejerce en una sociedad; ese grado de gobierno está representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Asimismo, manifiesta que gobernabilidad y democracia son dos ámbitos que no necesariamente concurren; de hecho, las reflexiones sobre una y otra tienen trayectorias que sólo en ciertos casos han coincidido, revelando así las tensiones que rodean su relación.

Nuestro Plan Nacional de Desarrollo asevera que la gobernabilidad democrática requiere de mecanismos que articulen la participación de los partidos políticos, de la ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes y de los órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. Para ello es necesario generar acuerdos con las fuerzas políticas del país, fortalecer la cultura democrática, reforzar los mecanismos de atención a los diversos grupos de la sociedad, construir canales de entendimiento con la ciudadanía, así como privilegiar el diálogo constructivo para la prevención y atención de conflictos.<sup>1</sup>

Ahora bien, la ingobernabilidad es la imposibilidad del régimen para dirigir, y por lo tanto, para garantizar el factor político primordial de orden y de estabilidad como condiciones necesarias para la provisión de bienestar, extendiéndose a la imposibilidad de crear condiciones para el orden y la estabilidad, sin los cuales, la convivencia social resulta imposible.

La ingobernabilidad puede ser ocasionada por diversos factores y sus consecuencias pueden ser catastróficas para cualquier Estado. Uno de los factores más importantes está representado por la problemática de la corrupción, esto por la desconfianza que genera respecto del gobierno, lo que trae como consecuencia la renuencia y falta de interés de la ciudadanía para participar con los poderes y órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de los objetivos nacionales.

En México, persisten bajos niveles de organización y participación de la ciudadanía. Si bien encuestas revelan un alto grado de aceptación de la democracia como forma de gobierno, la ciudadanía se declara ajena o distante del quehacer público. La poca confianza en las instituciones de gobierno y en nuestros servidores públicos vulnera la condición ciudadana de los mexicanos e impide el afianzamiento de una sociedad libre, justa y equitativa.

Con la intención de contener la corrupción en nuestro país y, con esto, restaurar la confianza y la participación de los ciudadanos en la construcción de una gobernabilidad democrática en México, entre otras cosas, hoy se sanciona a al servidor público que participe en la producción, tenencia, tráfico, proselitismo de narcóticos.<sup>2</sup>

Pese a lo anterior, en los últimos años hemos sido testigos de la proliferación de conductas delictivas vinculadas a la

corrupción, consecuentemente, del surgimiento de grandes fortunas acumuladas por servidores públicos, produciéndose una notoria conmoción psicosocial en el país y una creciente desconfianza en la ciudadanía respecto de sus servidores públicos y sus instituciones de gobierno. Lo anterior, como consecuencia de, entre otros factores, la insuficiencia de la pena para persuadir al infractor (en este caso quien desempeñe su cargo en el servicio público y se enriquezca ilícitamente con motivo de éste).

La ingobernabilidad ocasionada por la desconfianza de los ciudadanos y su falta de participación, como ya se mencionó, trae consigo una de las problemáticas más significativas a las que un estado de gobierno se puede enfrentar y lamentablemente en México impera dicha desconfianza y falta de participación.

### Argumentación

La Real Academia Española define la pena como el castigo impuesto conforme a la ley por los jueces o tribunales a los responsables de un delito o falta. Aunque esta definición nos presenta un panorama general del significado, una vez que se entra a su estudio es posible conocer más a fondo su significado y, sobre todo, su objetivo.

La pena ha sido analizada desde varios puntos de vista, destacan aquellas teorías que parten de puntos de vista retributivos o preventivos; la intención es dejar en claro cuál es el objetivo que persigue el Estado al imponerla.

La teoría de la justa retribución, defiende que la pena es aquella que viene a redimir la consecución de un delito, es decir, como si se tratara de la anulación de éste, pues supone que la superación del delito es el castigo. Esta teoría, impulsada por Kant y Hegel, no acepta como premisa que la finalidad de la pena es la prevención de la conducta delictiva, pues afirman que la pena no tiene una finalidad social útil, sino que sostiene que dicho sentido radica en que la culpabilidad del autor sea compensada mediante la imposición de una sanción. Esto no significa que las teorías retribucionistas no asignen objeto alguno a la pena, le atribuyen la función de realización de justicia.<sup>3</sup>

Las teorías preventivas, por su parte, aseveran que la pena es un medio para la obtención de ulteriores objetivos, como un instrumento de motivación, un remedio para impedir el delito. Por tanto, su objetivo consiste en disuadir al autor de la ejecución de futuros hechos punibles, es decir,

evitar las reincidencias. Aseguran que para lograr los objetivos antes mencionados, es necesario procurar readaptar al autor mediante tratamientos de resocialización.<sup>4</sup>

Aunque aún siguen las discusiones respecto a la definición de la intención y del alcance de las penas, ambas, junto con nuevas teorías, coinciden en que éstas representan uno de los recursos más significativos con los que cuenta el Estado en su lucha por la consecución del bien común. Esto parte y comparte la teoría del contrato social presentada por Rosseau, quien manifiesta que existen ocasiones en las que los obstáculos superan la fuerza que cada individuo tiene para sobrepasarlos; motivo por el cual dichos individuos al no poder generar nuevas fuerzas se ven obligados a unir y dirigir las existentes, pues encuentran en la suma de fuerzas el medio idóneo para preservar su existencia. Es así como los hombres se asocian y ponen su persona y todo su poder bajo la dirección del Estado. A cambio, cada miembro es acogido como parte indivisible del todo. Así, el pacto social representa el reconocimiento de que lo universal es más importante que lo particular.<sup>5</sup>

El Estado al asumir dicha dirección, se apoya del derecho penal para favorecer su encomienda. Bajo este tenor, el derecho penal, de acuerdo a Serrano Piedecabras, constituye un medio de control y de dirección social.

La encomienda a que se refiere el párrafo inmediato anterior, para efectos de la presente iniciativa debe entenderse como la satisfacción, por parte del estado, de las necesidades que la sociedad que dirige demanda, sea en el ámbito que sea. El problema se presenta cuando esa sociedad no está abierta a participar en la consecución de esta gobernabilidad democrática de la que hablamos, por que desconfía del estado, lo cual genera un enorme desequilibrio democrático.

Por lo anterior, es que resulta necesario que México ponga manos a la obra para recuperar esa confianza y, por ende, la participación de la población en la construcción y fortalecimiento de su gobernabilidad. Para efectos de lo anterior, es necesario que a través del medio de control y de dirección social antes mencionado, es decir del derecho penal tipifique y sancione la conducta de aquellos servidores o funcionarios que destruyen esta confianza y que vulneran la relación del gobierno con sus gobernados.

En el caso de la producción, tenencia, tráfico, proselitismo de narcóticos, el código penal en su artículo 194 establece que, además de otras penas, se sancionará con inhabilita-

ción temporal de hasta 5 años para ocupar un cargo público, al servidor público que:

**I.** Produzca, transporte, trafique, comercie, suministre aun gratuitamente o prescriba alguno de los narcóticos señalados en la ley, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud;

**II.** Introduzca o extraiga del país alguno de los narcóticos comprendidos en la ley.

**III.** Aporte recursos económicos o de cualquier especie, o colabore de cualquier manera al financiamiento, supervisión o fomento para posibilitar la ejecución de alguno de los delitos a que se refiere el capítulo del Código Penal Federal relacionado con la producción, tenencia tráfico y proselitismo de narcóticos, entre otros.

**IV.** Realice actos de publicidad o propaganda, para que se consuma algún narcótico.

Pesé a la existencia del artículo antes referido, recientes estudios elaborados por el Instituto Nacional Electoral y el Colegio de México (el Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía) concluye que en general, a nivel nacional el nivel de confianza hacia instituciones y organizaciones políticas y sociales no supera la mitad de los encuestados, excepto en tres casos: el Ejército (62 por ciento), los maestros (56 por ciento) y las iglesias (55 por ciento). Los encuestados confían un poco más en el gobierno federal que en el gobierno de su estado y municipio (36 por ciento frente 30 por ciento). Por su parte, la confianza en los partidos políticos y los diputados está por debajo de 20 por ciento, y la confianza en la autoridad electoral es de 34 por ciento. Lo anterior, deja en claro que existe un problema por corregir y que es necesario ajustar las sanciones que se imponen a aquellos servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones o aprovechando su cargo, permitan, autoricen o toleren la producción, tenencia, tráfico, proselitismo de narcóticos, a fin de disuadirlos de no cometerlo, de no reincidir.

Considero importante antes de proponer un ajuste en la pena, resaltar la importancia de la ingobernabilidad ocasionada por la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos, pues esto refleja una clara distorsión del gobierno, pues éste puede dejar de lado su papel de rector frente a la sociedad que dirige y se convierte en una aparente amenaza, de ahí que hoy en día cada una de las re-

formas, tales como la educativa y la energética, sean fuertemente criticadas, a veces sin conocer su fondo, cada participación pública de un servidor público una oportunidad de inundar las redes sociales con opiniones negativas, etcétera; es decir, no se trata si quiera de alguna deficiencia específica, como la falta de recursos o el exceso de demandas, sino de una degradación generalizada de su actividad en sus diversas modalidades, y esto provoca una dualidad de efectos negativos para la sociedad. Uno de estos efectos es directo e inmediato, y se caracteriza por el malogro del orden y la estabilidad, y un desgaste notorio en el régimen jurídico. El otro efecto, indirecto y mediato, es el tránsito hacia un gobierno sentado en bases políticas frágiles, cuyo signo frecuente, por la degeneración que entraña, es la carencia de legitimidad.

Es por eso que resulta necesario fortalecer cualquier mecanismo que tenga por objeto restaurar esa confianza, esa legitimación, y si bien es cierto que el artículo 22 de nuestra Carta Magna asevera que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, también lo es que resulta necesario tasar el bien jurídico afectado, pues no se habla de bienes específicos o de afectaciones a los intereses de unos cuantos, en este caso la afectación es nacional, vulnera la relación del estado y de sus gobernados, crea una psicosis social y una intranquilidad permanente que afecta a todos y que nos aleja del desarrollo.

Asegura nuestro presidente, Enrique Peña Nieto, en su plan nacional de desarrollo que el gobierno de la república enfrenta el reto de proteger el estado de derecho, así como los desafíos inherentes a la pluralidad y diversidad de la sociedad. Entre estos se encuentran la necesidad de fomentar la cultura ciudadana y fortalecer su participación en las decisiones públicas, de establecer una coordinación eficaz entre órdenes de gobierno, de promover un mayor equilibrio entre regiones, entidades y municipios, de redefinir la perspectiva con la que se gestionan las demandas y conflictos a fin de construir soluciones pacíficas, difundir los valores democráticos. Pero como lograr esto si la sociedad no legitima al estado, si no confía en sus instituciones.

De ahí que se deja al descubierto la necesidad de trabajar en la restauración de esa confianza y esa participación para alcanzar a la gobernabilidad democrática que todos estamos buscando.

## Fundamento legal

Nuestra constitución establece en su artículo 22 que toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado:

**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

Asimismo, nuestra Constitución establece lo siguiente:

**Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo...

**Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por su parte, el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, resalta la importancia que tiene para la gobernabilidad democrática la participación de la ciudadanía y sus organizaciones, exhibe los bajos niveles de participación de éstos y enlista las estrategias a seguir para recobrar y fomentar dicha participación:

## Capítulo I

### Diagnóstico

#### 1. Gobernabilidad Democrática

En la democracia mexicana, el gobierno se ejerce en un escenario de pluralidad. El avance de nuestras instituciones democráticas ha permitido que la amplia diversidad social se plasme en estructuras de gobierno plurales en donde múltiples fuerzas políticas se ven representadas, compartiendo el ejercicio del poder. La sociedad y sus diversas expresiones organizadas conviven cotidianamente, se hacen escuchar y promueven sus intereses logrando, cada vez más, incidir en la toma de decisiones públicas.

Gobernar en la pluralidad es una condición estructural del Estado mexicano. Si bien son múltiples los retos para arribar a una democracia consolidada, sólo es posible avanzar mediante la concurrencia de voluntades, el diálogo constructivo, la corresponsabilidad y la resolución pacífica de conflictos en apego al marco legal.

La gobernabilidad democrática requiere de mecanismos que articulen la participación de los partidos políticos, de la ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes y de los órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. Para ello es necesario generar acuerdos con las fuerzas políticas del país, fortalecer la cultura democrática, reforzar los mecanismos de atención a los diversos grupos de la sociedad, construir canales de entendimiento con la ciudadanía, así como privilegiar el diálogo constructivo para la prevención y atención de conflictos.

El gobierno de la república enfrenta el reto de proteger el estado de derecho, así como los desafíos inherentes a la pluralidad y diversidad de la sociedad. Entre estos se encuentran la necesidad de fomentar la cultura ciudadana y fortalecer su participación en las decisiones públicas, de establecer una coordinación eficaz entre órdenes

de gobierno, de promover un mayor equilibrio entre regiones, entidades y municipios, de redefinir la perspectiva con la que se gestionan las demandas y conflictos a fin de construir soluciones pacíficas, difundir los valores democráticos.

#### Bajos niveles de participación ciudadana

En México persisten bajos niveles de organización y participación de la ciudadanía. Si bien encuestas revelan un alto grado de aceptación de la democracia como forma de gobierno, la ciudadanía se declara ajena o distante del quehacer público. Así lo confirman los datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, ENCUP 2012, los cuales revelan, por un lado, que el 58 por ciento de la ciudadanía prefiere la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno y el 77 por ciento piensa que los problemas deben ser resueltos conjuntamente entre sociedad y gobierno;<sup>6</sup> y por el otro, indica que para el 48 por ciento la política es un tema “muy complicado” y el 65 por ciento tiene poco interés en ella.

Este desinterés tiene diversas formas de expresión, como la percepción que la ciudadanía tiene sobre sus posibilidades para influir en las decisiones públicas. Al respecto, el 56 por ciento de las personas entrevistadas en esta misma encuesta consideran que existen bajas capacidades para incidir en decisiones de interés común. Esto es, aun cuando se tienen avances en materia de participación ciudadana como la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, todavía persisten insuficiencias en los mecanismos de participación y una débil cultura en la materia.

Uno de los principales factores de este problema radica en la poca confianza en los partidos políticos, en las propias organizaciones sociales y en las instituciones de gobierno, en donde persisten retos en cuanto a la comunicación y divulgación de información de mayor calidad por parte de la Administración Pública Federal. Al respecto, datos de la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil 2008 (ENAFI)<sup>7</sup> indican que el 63 por ciento de las personas entrevistadas tiene poca o nula confianza en el gobierno federal, municipal y en organizaciones de la sociedad civil, mientras que el 77 por ciento tiene esa misma opinión respecto de los partidos políticos.

Las cifras de la ENCUP 2012 refuerzan esta percepción al revelar que el 69 por ciento de las y los mexicanos no confía en la mayoría de las personas y el 65 por ciento no se ha organizado con alguien más para resolver un problema en común. Estos bajos niveles de asociación a través de organizaciones formalmente constituidas se confirman en otros estudios que dan cuenta de un total de 40 mil organizaciones de la sociedad civil en México,<sup>8</sup> es decir, cuatro por cada 10 mil habitantes, mientras que en países como Brasil y Chile, con 338 mil y 106 mil organizaciones, respectivamente, tienen indicadores de 17 y 64 organizaciones por cada 10 mil habitantes, también de manera respectiva.<sup>9</sup>

### **Complejidad para generar acuerdos políticos**

En menos de 20 años pasamos de un sistema concentrado a uno multipartidista, donde la posibilidad de la alternancia política es una realidad a nivel nacional y en todos los órdenes de gobierno. El desarrollo democrático de México ha sido un proceso en ocasiones lento y complejo, pero también ha sido ordenado y en paz. En este nuevo escenario de pluralidad en los órganos de representación (ver tablas siguientes sobre composición de la Cámara de Diputados y Senadores por partido político) y de gobiernos divididos, que hacen efectivos los contrapesos evitando que una sola fuerza controle la mayoría, el reto principal es la construcción de acuerdos amplios. Los últimos años se caracterizaron por la polarización y falta de acuerdos. Las fuerzas políticas en esta nueva etapa no encontraron el camino para superponerse a sus diferencias y construir puentes a partir de sus coincidencias. Como resultado, se impidió que se llevaran a cabo necesarias y profundas reformas capaces de modificar las estructuras económicas, políticas y sociales en favor de un mayor desarrollo nacional. Bajo estas circunstancias es necesario reestablecer condiciones de diálogo y canales de comunicación política, que estaban debilitados.

Gobernar en la pluralidad y en la diversidad requiere del establecimiento de mecanismos basados en el diálogo y la concertación como condicionante para sumar las voluntades que harán posible la adopción de compromisos necesarios para el impulso de la agenda de cambios que el país requiere. Mecanismos que por otro lado, permitan reestablecer reclamos de colaboración y corresponsabilidad en beneficio del bien público y por encima de intereses individuales.

### **Objetivo 1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática**

La Secretaría de Gobernación, como responsable de la política interior, ejerce sus atribuciones bajo principios democráticos. En este sentido, el objetivo sectorial está orientado a impulsar la construcción de acuerdos mediante una política interior incluyente, responsable y respetuosa de los poderes y de los órdenes de gobierno; a prevenir y gestionar conflictos a través del diálogo constructivo, así como a impulsar la participación ciudadana, como medios para el desarrollo de la gobernabilidad democrática, en el marco de la meta México en Paz y de su gabinete especializado, derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Para impulsar las reformas que el país requiere se implementan estrategias encaminadas a la consolidación de entornos de confianza y corresponsabilidad con el Poder Legislativo, se fortalecen los vínculos políticos y se promueven consensos y acuerdos con las diferentes fuerzas políticas y grupos parlamentarios.

La existencia de diferendos o demandas sociales no satisfechas generan tensiones que pueden escalar de no identificarse y atenderse oportunamente. Por ello, las acciones de este gobierno se reorientan hacia un modelo inspirado en la armonización y cumplimiento del marco normativo, en la prevención, la identificación, el monitoreo y en la atención de conflictos mediante el diálogo constructivo. Adicionalmente, se refuerzan los vínculos con los órdenes de gobierno y sus agrupaciones a través del impulso de un federalismo articulado.

Para impulsar la cultura democrática se fomentan las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, se impulsan y fortalecen mecanismos de diálogo y se difunden valores democráticos mediante campañas de comunicación social.

### **Estrategia 1.1. Contribuir al desarrollo democrático y cívico del país.**

#### **Líneas de acción**

#### **1.1.1. Promover y fortalecer la cultura democrática y cívica, así como la identidad nacional.**

Elaborar diagnósticos sobre la cultura política y democrática en el país. Difundir, promover y fortalecer los

principios y valores democráticos. Fomentar la cultura cívica y la identidad nacional.

**1.1.2. Promover el conocimiento y respeto a los símbolos patrios, y vigilar el cumplimiento de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales.**

Fomentar el conocimiento, culto y respeto a los símbolos patrios. Promover y vigilar el cumplimiento de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales y emitir las autorizaciones para su reproducción, uso y difusión.

**1.1.3. Normar y alinear las campañas de comunicación social del gobierno de la República a la promoción de los valores democráticos.**

Autorizar, supervisar y evaluar las campañas de comunicación social del Gobierno de la República, así como promover que sus contenidos fomenten el pluralismo, la igualdad, la participación, el diálogo, la no discriminación, la inclusión social y la perspectiva de género.

**1.1.4. Promover la inclusión de la cultura de los pueblos indígenas en las campañas de comunicación social de la Administración Pública Federal.**

Promover campañas sociales que enaltezcan los valores y el reconocimiento de los pueblos indígenas de conformidad con los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

**Estrategia 1.2. Fortalecer y promover una relación incluyente, participativa y respetuosa entre el Gobierno de la República, la ciudadanía y sus organizaciones.**

**Líneas de acción**

**1.2.1. Impulsar mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.**

Emitir lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

**1.2.2. Fomentar la participación ciudadana por medio del fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil.**

Impulsar el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y las agrupaciones políticas mediante eventos de capacitación, atención y asesorías que incrementen los niveles y la eficacia de su participación. Contribuir a la visibilidad de las organizaciones mediante la difusión de sus actividades a través de revistas y medios electrónicos.

**1.2.3. Promover acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.**

Dar cumplimiento a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y demás disposiciones en la materia, participar en su Comisión y en el Consejo Técnico Consultivo. Ampliar y fortalecer el Mecanismo de Colaboración entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno de la República.

**1.2.4. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de Asociaciones Religiosas y Culto Público y favorecer su convivencia y desarrollo armónico.**

Atender y vigilar el cumplimiento de la ley en lo relativo al otorgamiento de registros constitutivos como Asociaciones Religiosas, a la transmisión de actos con contenido religioso a través de medios masivos de comunicación (radio y televisión) y a la celebración de actos de culto público extraordinario, entre otros. Coordinar acciones con autoridades estatales y municipales para atender conflictos e impulsar espacios de análisis y capacitación sobre el marco jurídico. Atender y asesorar a las asociaciones, iglesias y demás instituciones religiosas en sus trámites y servicios.

**Estrategia 1.3. Fortalecer la relación con los Poderes de la Unión y promover la construcción de acuerdos políticos.**

**Líneas de acción**

**1.3.1. Impulsar la construcción de acuerdos políticos para lograr las reformas que el país requiere.**

Mantener un diálogo permanente con los partidos políticos para consolidar los grandes acuerdos que el país

demanda. Diseñar, promover y construir acuerdos políticos que puedan derivar en proyectos legislativos. Construir proyectos legislativos mediante mesas de diálogo, reuniones de trabajo y foros de análisis, en los que prevalezca la pluralidad. Realizar estudios legislativos de proyectos relevantes.

### **1.3.2. Fortalecer el diálogo con el Honorable Congreso de la Unión.**

Desarrollar vínculos políticos institucionales con el Poder Legislativo Federal a fin de generar los consensos necesarios con las fracciones parlamentarias para concretar las reformas legislativas de una agenda nacional incluyente. Realizar mesas de trabajo con funcionarios de la Administración Pública Federal y representantes del Poder Legislativo que faciliten la construcción de acuerdos y consensos en temas específicos.

### **1.3.3. Facilitar una adecuada relación con el Poder Legislativo mediante la atención oportuna de solicitudes, procesos y protocolos.**

Atender, tramitar y dar respuesta oportunamente a los citatorios, solicitudes, requerimientos, puntos de acuerdo, comunicaciones y demás actos que formulen el Congreso de la Unión al Poder Ejecutivo. Presentar ante las Cámaras del Congreso de la Unión o ante su Comisión Permanente, las iniciativas del Ejecutivo Federal, los tratados internacionales y los nombramientos que deban ser sometidos para su aprobación, ratificación o no objeción. Tramitar oportunamente la publicación de leyes y decretos del Congreso de la Unión. Fortalecer al Sistema de Información Legislativa como herramienta que permita propiciar información legislativa de manera ágil y oportuna, en el marco de las relaciones institucionales que la Secretaría de Gobernación mantiene con el Honorable Congreso de la Unión. Presentar a las Cámaras del Congreso de la Unión la información que la Administración Pública Federal debe remitir por disposición legal o por acuerdo de dichos órganos legislativos.

### **1.3.4. Mantener una relación institucional y de trabajo respetuoso con las legislaturas de los estados.**

Mantener una comunicación permanente con los congresos locales y sus asociaciones a fin de dar seguimiento al procedimiento previsto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativa a las reformas constitucionales. Construir acuer-

dos con las legislaturas de los estados y sus asociaciones para promover las reformas legislativas de la agenda nacional incluyente.

### **1.3.5. Mantener una sana y respetuosa relación con el Poder Judicial.**

Mantener una sana y respetuosa relación institucional para la atención de las acciones vinculadas con el Poder Judicial.

## **Estrategia 1.4. Impulsar un federalismo articulado que promueva una mayor coordinación y corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno.**

### **Líneas de acción**

#### **1.4.1. Impulsar la inclusión y participación efectiva de estados y municipios en las instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales.**

Realizar diagnósticos sobre la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales. Elaborar propuestas para integrar la representación de estados y municipios en los sistemas nacionales de coordinación, así como auxiliar en la interlocución y coordinación con la Conferencia Nacional de Gobernadores, la Conferencia Nacional de Municipios de México y otras agrupaciones.

#### **1.4.2. Promover el desarrollo de capacidades institucionales en estados y municipios.**

Implementar sistemas de información y generar modelos de gestión, formación y asistencia que desarrollen las capacidades de gobierno de las administraciones públicas estatales y municipales orientadas a la descentralización.

#### **1.4.3. Promover acciones que contribuyan a una mejor delimitación entre los ámbitos de acción de los tres órdenes de gobierno.**

Realizar y promover estudios, foros públicos y análisis relativos a la delimitación de las competencias de cada orden de gobierno, así como de los instrumentos normativos que facilitarían una mejor asignación de las mismas.

**1.4.4. Fortalecer la coordinación interinstitucional para la atención, conservación y cuidado del territorio insular federal.**

Atender, administrar y cuidar el territorio insular nacional, así como participar activamente en las reuniones interinstitucionales ordinarias en la materia y promover reuniones extraordinarias para casos específicos.

**Estrategia 1.5. Prevenir y promover la resolución pacífica de conflictos.**

**Líneas de acción**

**1.5.1. Desarrollar acciones que permitan anticipar el surgimiento de conflictos y su posible escalamiento.**

Elaborar escenarios de incidencia social para identificar conflictos potenciales en las entidades federativas. Definir agendas de riesgo, calendarizar eventos relevantes y plantear estrategias de atención que eviten el escalamiento de conflictos. Atender y canalizar las peticiones que formulen los ciudadanos y organizaciones sociales, brindar asesoría, orientación y capacitación. Definir y aplicar Protocolos de Atención Ciudadana.

**1.5.2. Establecer mecanismos que propicien el diálogo con las partes en situaciones de conflicto.**

Atender las demandas de personas, comunidades u organizaciones mediante acciones coordinadas con funcionarios de los tres órdenes de gobierno. Reducir la tensión y el nivel de conflicto entre las partes involucradas mediante recorridos de trabajo, coordinación de mesas de diálogo, y el establecimiento y seguimiento de compromisos asumidos en las negociaciones. Instalar y dar seguimiento al Grupo de Trabajo Interinstitucional de Atención Ciudadana y Concertación Política.

**1.5.3. Impulsar la armonización del marco legal con los tratados nacionales e internacionales en materia indígena.**

Promover la participación indígena en procesos de construcción de acuerdos y elaboración de iniciativas de ley, que permitan la armonización del marco constitucional mexicano con las disposiciones nacionales e internacionales vigentes. Lo anterior a través de protocolos de trabajo que garanticen el respeto pleno de los

derechos constitucionales en favor de los pueblos y comunidades indígenas de México.

**1.5.4. Promover la resolución de conflictos laborales a través del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.**

Dar cumplimiento a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, mediante la resolución de las demandas presentadas. Las actividades del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quedarán establecidas en su programa institucional.

**Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio**

El propósito de esta iniciativa es recuperar la confianza y, por ende, la participación de la población en la construcción y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática que este país necesita. Para efecto de lo anterior, es necesario que a través del medio de control y de dirección social, es decir del derecho penal y su capacidad de disuadir, sancione proporcionalmente la conducta de aquellos servidores o funcionarios que destruyen dicha confianza y que vulneran la relación del gobierno con sus gobernados.

En atención a lo antes expuesto presento y propongo esta iniciativa a fin de modificar el artículo 194 del Código Penal Federal para que se quede como se muestra a continuación:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
TÍTULO SÉPTIMO Delitos Contra la Salud	TÍTULO SÉPTIMO Delitos Contra la Salud
CAPÍTULO I De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos.	CAPÍTULO I De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos.
Artículo 194.- Se impondrá prisión de diez a veinticinco años y de cien hasta quinientos días multa al que:	Artículo 194.- Se impondrá prisión de diez a veinticinco años y de cien hasta quinientos días multa al que:
(...)	(...)
Las mismas penas previstas en este artículo y, además, privación del cargo o comisión <u>e inhabilitación para ocupar otro hasta por cinco años</u> , se impondrán al servidor público que, en ejercicio de sus funciones o aprovechando su cargo, permita, autorice o tolere cualesquiera de las conductas señaladas en este artículo.	Las mismas penas previstas en este artículo y, además, privación del cargo o comisión <u>e inhabilitación permanente para ocupar otro</u> , se impondrán al servidor público que, en ejercicio de sus funciones o aprovechando su cargo, permita, autorice o tolere cualesquiera de las conductas señaladas en este artículo.

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

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

### Transitorio

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

#### Notas:

1 Plan Nacional de Desarrollo.

2 Código Penal Federal.

3 Teorías de la Pena. Estudio del Honorable Congreso. [http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/extorsion/Teorias\\_pena\\_investigacion.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/extorsion/Teorias_pena_investigacion.pdf)

4 Ídem.

5 Jean-Jacques Rousseau. El contrato social. Editorial Jean-Jacques Rousseau. Amsterdam. 1762.

6 Secretaría de Gobernación. Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP). México, 2012 ([www.encup.gob.mx](http://www.encup.gob.mx)).

7 Layton, Michael; Moreno, Alejandro. Filantropía y sociedad civil en México, análisis de la ENAFI 2005-2008. ITAM. México. 2010

8 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro 2008. 2011, página 59.

9 Layton, Michael D., “Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada”, en Este país. Tendencias y opiniones, México, número 247, noviembre de 2011, página 11.

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2016.—  
Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez (rúbrica).»

**Se remite a la Comisión de Justicia, para dictamen.**

## LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

«Iniciativa que reforma el artículo 7o. de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, María Guadalupe Oyervides Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, presento y someto a consideración de esta Soberanía, la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica un párrafo al artículo 7 fracción XIV Bis de la Ley General de Educación.

### Problemática

Los niños sin educación hoy tienen más posibilidades de convertirse en los trabajadores más jóvenes en la fábrica, las novias más jóvenes en el altar y los soldados más jóvenes en las trincheras.<sup>1</sup> Sin oportunidades, los niños son vulnerables al crimen organizado y la delincuencia, con consecuencias funestas y talentos subdesarrollados, existe consenso entre los líderes académicos en que la clave para el crecimiento incluyente es la educación, en consecuencia ampliar el acceso a la educación de calidad permite extender la gama de oportunidades para hacer frente a los desafíos que presenta la vida. Proporcionar a los niños y jóvenes mayor escolaridad y educación de calidad permitirá una adquisición efectiva de habilidades, ya que cuando se trata de garantizar la educación de calidad, ningún precio es demasiado alto.

Es tarea de las autoridades generar proyectos que permitan aprovechar el talento, desarrollar el potencial y garantizar un futuro para todos los niños y jóvenes de México, como lo dicta el artículo tercero Constitucional, que a la letra dice: “toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias”.

La lectura<sup>2</sup> como herramienta para combatir el rezago educativo, el analfabetismo y la pobreza, es condición ne-

cesaria para construir sociedades sostenibles, desarrolladas e igualitarias en el largo plazo, un joven que gusta de la lectura tiene mayor probabilidad de desarrollar habilidades cognitivas más complejas y mayor empoderamiento en el futuro.

El estado mexicano, en sus diversos órdenes y ámbitos de gobierno, ha generado programas, estrategias y actividades para fomentar la lectura en amplios grupos de población: el impulso y fortalecimiento del programa nacional de bibliotecas públicas, la edición y distribución de libros a bajo costo, la organización de ferias del libro son sólo algunos ejemplos de acciones sistemáticas que se han desarrollado, pero sin éxitos sustanciales. Los argumentos más frecuentes para explicar su escaso impacto apuntan hacia la escuela: ésta ha sido incapaz de formar lectores, ¿cómo hacer para que la población que ya sabe leer ejerza esta capacidad?; y en seguida, ¿cómo lograr que los individuos que carecen de esta competencia la adquieran y la pongan en práctica con mayor frecuencia y constancia?<sup>3</sup>

Actualmente, México enfrenta un problema educativo de fondo, comparado con países similares de América Latina, el desempeño de nuestro país es de los mejores, sin embargo frente a países desarrollados estamos muy rezagados. En el verano de 2016 se publicó en el *Journal of Economic Perspectives* un documento de investigación titulado “La importancia de los sistemas escolares: La evidencia de las diferencias internacionales en rendimiento de los estudiantes”<sup>4</sup> del autor Woessmann, Ludger, experto mundial en materia educacional; el objetivo del documento es explicar que motiva las principales diferencias en materia de educación entre países, expresada a través de las pruebas de evaluación internacional.

El ensayo describe los factores del sistema escolar, así como determinantes más allá del sistema, que se asocian con las diferencias en los rendimientos obtenidos a través del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA),<sup>5</sup> realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde el año 2000. Desde entonces, se pone a prueba a estudiantes<sup>6</sup> de 15 años en áreas de lectura, matemáticas y ciencias, cada tres años.

En la prueba realizada el año 2012 en las áreas de matemáticas, ciencias y lectura, el país con el mejor resultado fue Shanghai, China, con 596 puntos; seguido por Singapur, Hong Kong, Corea, Japón; Estados Unidos obtuvo 489 puntos y nuestro país logro una puntuación de 414 puntos.

De acuerdo a Woessmann cada 25-30 puntos<sup>7</sup> de diferencia en la prueba PISA equivalen –aproximadamente- a un año de educación. Lo anterior significa que estamos a 182 puntos de China (casi 7 años de diferencia), 128 de Japón (5 años), 118 de Finlandia (4.5 años), 108 de Canadá (4 años), 90 de Reino Unido (3.5 años), 75 de Estados Unidos (3 años) y 20 puntos de Chile<sup>8</sup> (poco menos de un año).

La brecha de rezago educativo implica que un estudiante mexicano que está culminando el nivel medio superior puede competir contra un estudiante chino que apenas finaliza la primaria, un estudiante japonés de segundo de secundaria, un estudiante británico que termina la secundaria o un estudiante estadounidense que apenas la inicia. La diferencia de rezago educativo en algunos casos es extremadamente grande.

El autor concluye que hay tres factores que explican y dan cuenta de más de cuatro quintas partes de la variación total o el 80% de las diferencias entre los países analizados: 1) antecedentes familiares, 2) recursos de la escuela y 3) el marco institucional educativo. La familia y el marco institucional explican el 41 y 44 por ciento, respectivamente; mientras que los recursos de la escuela explican el diferencial de manera marginal con solo 15%. Además, concluye que el total de horas cursadas en la escuela así como las medidas de calidad implementadas tienen efectos significativos en los resultados de los alumnos.

En materia de marco institucional, los factores que tienen impacto positivo en el rendimiento estudiantil destacan los siguientes: 1) la competencia, preferiblemente impulsada por instituciones privadas, 2) incrementar el presupuesto del gobierno en materia educativa, 3) exámenes externos aplicados a los alumnos, 4) autonomía de las escuelas, siempre y cuando el sistema educativo aplicado en la institución sea exitoso ya que de lo contrario puede provocar distorsiones, por último, 5) un sistema educativo que privilegie la calidad sobre el incremento de horas efectivas en la escuela. Aplicar los factores mencionados significaría aportar poco más de 120 puntos al rendimiento de los alumnos mexicanos.

Al interior del *factor familia*, la situación laboral de los padres impacta en mejores resultados si uno de ellos trabaja de tiempo completo y el otro solo medio tiempo con el propósito de convivir con los hijos, por otro lado destaca el impacto positivo de la situación socioeconómica y cultural del entorno familiar. Sin embargo, el factor que más apor-

ta a lograr mejores resultados en el rendimiento del alumno, es la cantidad de libros que hay en casa, de tal modo que si una familia cuenta con un acervo de más de 25 libros, los alumnos podrán obtener aproximadamente 25 puntos adicionales, frente a las familias que tienen menos de 10 libros. El mejor desempeño se logra cuando el acervo de libros llega a más de 200 ejemplares, ya que se puede sumar más de 54 puntos en promedio en el rendimiento del estudiante.

Con base en los datos presentados, si se quiere lograr cambios significativos en los resultados de rendimiento de los estudiantes mexicanos, se debe de insistir en la importancia de que los niños y jóvenes logren hacer de la lectura un hábito, no obstante no es tarea fácil ni de corto plazo, sino por el contrario es un reto de enormes proporciones, por lo que requiere un proyecto a nivel nacional para lograr transformar la actitud de la población frente a los beneficios y virtudes que ofrece el hábito de la lectura.

Es tiempo de hacer frente al problema de manera efectiva y eficiente a través de una estrategia que logre hacer de los jóvenes una población competitiva y productiva a nivel nacional e internacional. Lograr el objetivo requiere estrategias de largo plazo, ya que dotar a las familias de libros de la noche a la mañana sin que previamente descubran las ventajas de leer sería un despropósito en todos los sentidos, dicha estrategia tiene que ir más allá de campañas, cursos o ferias, que sin desmeritar sus nobles objetivos no resultan suficientes para lograr cambios de estructura de largo plazo.

**Por tanto esta iniciativa tiene a bien impulsar que el hábito de la lectura se desarrolle a través de un proyecto a nivel nacional con el compromiso de los gobiernos de impulsar y ejecutar políticas educativas que establezcan como obligatorio introducir en el sistema educativo un modelo de escuela que fomente la lectura a través de una asignatura adicional al plan de estudios vigente publicado por la autoridad competente, dicha asignatura será de carácter obligatorio a los estudiantes que inician nivel primaria hasta la educación secundaria en escuelas públicas, por lo que es importante articular el contenido de la asignatura a fin de garantizar que exista continuidad entre lo aprendido en la educación primaria y lo que se enseña en nivel secundaria, ya que se ha identificado que el desarrollo del hábito de la lectura impacta de manera positiva en la mejora de habilidades y rendimiento de los alumnos en el largo plazo.**

## Situación actual

En mayo 2016, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó el quinto levantamiento del Módulo sobre Lectura MOLEC, el cual tiene como objetivo generar información estadística sobre el comportamiento lector de la población de 18 y más años, con ello se busca conocer las principales características de la práctica de la lectura de la población adulta en el país y se proporcionan datos útiles que contribuyen a enfocar esfuerzos para su fomento,<sup>9</sup> de acuerdo a dicha encuesta destaca lo siguiente:

- Considerando a la población de 18 y más años alfabetada, se tiene que de cada cien personas 47 declararon leer al menos un libro en los últimos doce meses, mientras que 42 declararon leer al menos un periódico en los últimos 3 meses.
- La duración promedio de la sesión de lectura es mayor conforme el nivel de escolaridad es más alto, de tal manera que las personas con al menos un grado de educación superior, registraron un promedio de 48 minutos; por el contrario, las personas sin educación básica terminada, esto es, que no han concluido la educación secundaria, registran el menor tiempo promedio, con 29 minutos por sesión.
- Más de tres cuartas partes de la población de 18 y más años lectora, considera que comprende todo o la mayor parte de lo que lee, el 22% señala comprender poco o solo la mitad de su lectura.
- La información por nivel de escolaridad permite identificar que la población de 18 y más años lectora, incrementa la proporción de aquellos que leen dos o más tipos de material según sea mayor el nivel de estudios que declaró tener el informante.
- De la población de 18 y más años lectora, 68.9% recibió estímulos para la lectura tanto en el hogar como en la escuela. Existe una mayor población lectora cuando se motiva tanto en el hogar como en la escuela.
- Respecto a estímulos en el hogar durante la infancia para la práctica de la lectura, casi 60% de la población de 18 y más años alfabetada declaró haber tenido libros diferentes a los de texto en casa; poco más de la mitad veía a sus padres leer; más del 25% de la población declaró que hubo fomento para la asistencia a bibliotecas o

librerías; y a poco más de un tercio de esta población les leían sus padres o tutores.

Adicionalmente, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés, UNESCO) publicó una lista de 108 naciones relacionada al indicador de lectura, México ocupa el penúltimo lugar con un promedio de 2.8 libros al año y solo 2 por ciento tiene como hábito la lectura, comparado con España o Alemania que leen en promedio 7.6 y 12 libros, respectivamente.

De acuerdo con cifras de INEGI, la población en edad escolar de 3 a 24 años en el año 2010 asciende a 47,276,312 personas, por otro lado el porcentaje de la población de 15 años y más alfabeta, para el mismo año es de 92.4 por ciento, respecto a la población entre 8 y 14 años el 95.4 por ciento sabe leer y escribir,<sup>10</sup> el grado de escolaridad de la población de 15 y más años es de 8.6 años. Estas cifras contrastan con los datos de hábito a la lectura, ya que permite conceder que el problema más importante es la falta de incentivos, de información y en este caso particular, la ausencia de carácter obligatorio en materia de lectura; así, destaca la virtud de promover la lectura a través de una asignatura adicional al plan de estudio cursado por los estudiantes que inician nivel primaria hasta la educación secundaria en escuelas públicas, ya que el problema no está en el analfabetismo sino en la falta de incentivos y en la desvalorización de los beneficios que significa desarrollar el hábito de la lectura.

Por último con datos de PISA 2012, al interior de nuestro país los rezagos y diferencias se acentúan aún más, para el caso de Oaxaca y Michoacán no se cuenta con cifras de la prueba, el estado con mejores resultados fue Aguascalientes con 437 puntos, seguido por Jalisco y Nuevo León, en contraste el estado con el peor resultado fue Guerrero con 367 puntos, precedido por Chiapas y Tabasco, el diferencial entre Aguascalientes y Guerrero es de 70 puntos equivalente a casi 3 años de escolaridad, esta brecha de rezago educativo implica que un estudiante mexicano de los estados de Guerrero, Chiapas y Tabasco que están culminando el nivel medio superior pueden competir contra un estudiante chino de tercero de primaria, un estudiante japonés que finaliza la primaria, un estudiante británico que inicia la secundaria o un estudiante estadounidense que apenas la inicia.

La diferencia de rezago educativo al interior del país requiere que la estrategia propuesta en esta iniciativa tome en

cuenta el diferencial para focalizar esfuerzos en los estados más rezagados con el fin de abatir o por lo menos disminuir la brecha.

### Argumentación

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 declara que un México con Educación de Calidad, significa abrir las puertas de superación y éxito a nuestros niños y jóvenes, a través de la premisa: se deberá fomentar la calidad de la enseñanza y promover la ciencia, la tecnología y la innovación, conjuntando esfuerzos, en la meta 3 México con Educación de Calidad.

Plan Nacional de Desarrollo Objetivo 3.1: Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.

Estrategia 3.3.1: Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes y contribuyan a que los estudiantes puedan avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollen aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida.

Programa Sectorial de Educación Objetivo 1: Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población.

Estrategia 1.3: Garantizar la pertinencia de los planes y programas de estudio, así como los materiales educativos.

Convenio de colaboración firmado entre La Secretaria de Educación Pública y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en mayo de 2013, con el propósito de crear líneas de cooperación, para acompañar en el proceso de preselección de títulos para las bibliotecas y aulas.

Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria, contenidos en el Acuerdo Número 181, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de agosto de 1993, asigna la prioridad más alta al dominio de la lectura, la escritura y la expresión oral.

El acuerdo 384, en el que se establece el Plan y los Programas de Estudio para Secundaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2006.

En los documentos señalados, existe la preocupación permanente de elevar la calidad de la educación en el país. Se

reconocen los avances en cobertura en los niveles básicos de la educación, a pesar de ello, las distintas evaluaciones (PISA, EXCALE, ENLACE) demuestran el bajo logro académico de los alumnos en el dominio de herramientas fundamentales para el acceso a los distintos contenidos disciplinarios, la comprensión de lectura, la expresión escrita y las matemáticas.<sup>11</sup>

Por lo anterior resulta prioritario apremiar los proyectos e iniciativas que tengan por objeto incentivar la mejora constante en el rendimiento de los alumnos para disminuir los diferenciales al interior del país y lograr ser competitivos en la arena internacional. De modo que si se quiere alcanzar los niveles de los países desarrollados, es importante empezar con un sistema educativo de calidad que premie la competitividad, aumente el presupuesto destinado a la educación pública y privada, y más importante promueva el hábito por la lectura de calidad a través de incorporar una asignatura en el plan de estudio de las escuelas del país de nivel primaria a nivel secundaria de carácter obligatorio, toda vez que se ha identificado que el desarrollo del hábito de la lectura impacta de manera positiva en la mejora de habilidades y rendimiento de los alumnos en el largo plazo. Dicha asignatura tendrá como propósito que los estudiantes mejoren su rendimiento escolar a través del incentivo de la lectura, de modo que será importante que las escuelas cuenten con importantes acervos de libros en sus bibliotecas o bien que impulsen la construcción de salas de lectura donde el estudiante pueda acudir. Así, es importante la participación de las escuelas, el gobierno, librerías e incluso mediante donaciones para poder ofrecer una variedad de libros a los alumnos.

**En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de modificación de la Ley General de Educación para fomenta la lectura a través de una asignatura adicional al plan de estudios vigente publicado por la autoridad competente, dicha asignatura será de carácter obligatorio a los estudiantes que inician nivel primaria hasta la educación secundaria en escuelas públicas, por lo que es importante articular el contenido de la asignatura a fin de garantizar que exista continuidad entre lo aprendido en la educación primaria y lo que se enseña en nivel secundaria, ya que se ha identificado que el desarrollo del hábito de la lectura impacta de manera positiva en la mejora de habilidades y rendimiento de los alumnos en el largo plazo.**

## Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio

En atención a lo antes expuesto presento y propongo esta iniciativa a fin de modificar un párrafo al artículo 7 fracción XIV Bis de la Ley General de Educación para que quede como a continuación se señala:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 7o.-</b> La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:</p> <p>(...)</p> <p><b>XIV.-</b> Fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el conocimiento en los educandos de su derecho al acceso a la información pública gubernamental y de las mejores prácticas para ejercerlo.</p> <p><b>XIV Bis.-</b> Promover y fomentar la lectura y el libro</p>	<p><b>Artículo 7o.-</b> La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:</p> <p>(...)</p> <p><b>XIV.-</b> Fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el conocimiento en los educandos de su derecho al acceso a la información pública gubernamental y de las mejores prácticas para ejercerlo.</p> <p><b>XIV Bis.- Promover y fomentar la lectura y el libro, a través de una asignatura adicional al plan de estudios vigente publicado por la autoridad competente, dicha asignatura será de carácter obligatorio a los estudiantes que inician primer grado de primaria hasta tercer grado de la educación secundaria en escuelas públicas, por lo que es importante articular el contenido de la asignatura a fin de garantizar que exista continuidad entre lo aprendido en la educación primaria y lo que se enseña en nivel secundaria, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia.</b></p>

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

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

### Transitorio

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

#### Notas:

1 Véase Gordon Brown, (2016).

2 El significado del verbo leer implica: capacidad intelectual y/o actividad y práctica social.

3 Informe Preliminar de Resultados Encuesta Nacional de Prácticas de Lectura en las Escuelas de Educación Básica 2006 Elaboración del Informe: Alejandra Pellicer Ugalde

4 “The Importance of School Systems: Evidence from International Differences in Student Achievement.” *Journal of Economic Perspectives*, 30 (3): 3-32.

5 Por sus siglas en inglés: Programme for International Student Assessment

6 Todas las pruebas toman muestras aleatorias de los estudiantes para garantizar la representatividad de las poblaciones nacionales de destino.

7 Medido a través del instrumento estadístico conocido como desviación estándar, entre un cuarto y un tercio de una desviación estándar.

8 Para más información véase la tabla 1 del documento previamente citado.

9 Módulo sobre Lectura (MOLEC) Principales resultados mayo 2016. INEGI

10 Para todas las entidades federativas este porcentaje está por encima del 90 por ciento, excepto Chiapas con un porcentaje de 89.4.

11 Informe final. Evaluación de consistencia y resultados del Programa Nacional de Lectura 2007 Coordinadora General: Leticia Morales Herrera Equipo coordinador: María del Carmen Hernández Juárez Enrique Agustín Reyes Gaytán

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2016.—  
Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez (rúbrica).»

### **Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen.**

---

## LEY GENERAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE

---

«Iniciativa que reforma el artículo 2o. de la Ley General de Cultura Física y Deporte, a cargo del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, en su carácter de diputado federal de la LXIII legisla-

tura de la cámara de diputados e integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II; y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XII, del artículo 2 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La nueva Ley General de Cultura Física y Deporte fue publicada en el diario oficial de la federación con fecha 7 de junio de 2013. A través de ella, el legislador perfiló las obligaciones que el Estado mexicano debe asumir, principalmente en cuanto a la responsabilidad que le cabe respecto del diseño, coordinación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas en la materia.

Es una ley que, en términos generales, puede ser considerada integral, ya que en ella se mandataron una serie de mecanismos institucionales tendientes a resguardar y “garantizar la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos públicos federales destinados al deporte, además de que busca eliminar prácticas caducas o autoritarias dentro de las asociaciones deportivas nacionales.”<sup>1</sup>

Enseguida, es que hay que valorar la norma contenida en la fracción XI, del artículo segundo de ella la que consagra el principio general de no discriminación al establecer que, entre otras, la ley tiene como finalidad general la de “Garantizar a todas las personas sin distinción de género, edad, discapacidad, condición social, religión, opiniones, preferencias o estado civil, la igualdad de oportunidades dentro de los programas de desarrollo que en materia de cultura física y deporte se implementen ...”.

De allí que resulte incomprensible que la fracción XII del mismo artículo ordene, dentro de las mismas finalidades generales, que “Los deportistas con algún tipo de discapacidad no serán objeto de discriminación alguna.” lo que a todas luces resulta ser una reiteración de la norma contenida en la fracción XI, siendo del todo redundante lo mandado en la fracción XII.

Reconociendo la importancia que tiene para nuestra sociedad la existencia de los deportistas que presentan algún tipo de discapacidad, no sólo como ejemplo para toda la co-

unidad nacional, sino también como la materialización del legítimo ejercicio de éstos a desarrollar la actividad física y deportiva que ellos deseen realizar, y el consecuente deber del Estado mexicano para posibilitar dicha pretensión, es que se considera necesario reformar la fracción XII, del artículo 2 de la Ley General de la Cultura Física y Deporte, con el fin de suprimir la reiteración de no discriminación ya contenida en la fracción XI del mismo artículo y establecer, en su reemplazo, el deber que ha de pesar en el Estado de fomentar oportunidades para la práctica deportiva de las personas con discapacidades, ya sea que tengan un nivel amateur o profesional.

Refuerza el fundamento de la reforma planteada, la necesidad de seguir avanzando en la materia y, en especial, de incentivar y apoyar la formación de nuevos deportistas paralímpicos, para lo cual los tres órdenes de gobierno deberán diseñar una política pública nacional, en el ámbito deportivo, verdaderamente inclusiva.

En este sentido, habrá que recordar que nuestros deportistas paralímpicos han obtenido importantes reconocimientos en las olimpiadas paralímpicas, en especial las de verano, desde que éstos realizaron su debut en Heidelberg, Alemania, en 1972.

Desde dicha competición a la fecha, los deportistas paraolímpicos mexicanos han obtenido 273 medallas paralímpicas, 93 de las cuales son de oro, 88 de plata y 92 de bronce, siendo su mejor actuación en las olimpiadas de 1980 realizadas en Arnhem, Países Bajos, donde consiguieron el 9º puesto del medallero general.

Dentro de los deportistas paralímpicos mexicanos más destacados se encuentran la atleta Juana Soto, con 8 medallas de oro; la nadadora Doramitzi González, 5 medallas de oro; y Josefina Cornejo, en las modalidades de atletismo de pista y de campo, natación y tenis de mesa, que obtuvo un total de 8 medallas de oro.

Estas cifras dan cuenta del potencial deportivo paralímpico mexicano el que, pese a la poca o inexistente ayuda gubernamental, ha logrado sobresalir a nivel internacional, representando exitosamente a nuestro país.

En atención a lo anterior, es que es posible afirmar que nuestro país se encuentra en deuda con estos deportistas con discapacidades, sea a nivel profesional o amateur, esencialmente en cuanto a la falta de programas públicos de fomento de sus actividades deportivas, de donde se si-

gue la necesidad de establecer, en la ley general en la materia, un imperativo jurídico que obligue a los tres órdenes de gobierno a fomentar las oportunidades para la práctica deportiva de este importante colectivo nacional.

Finalmente, se hace constar en qué consiste la reforma propuesta a la fracción XII, del artículo 2 de la Ley General de la Cultura Física y Deporte, misma que se señala en el siguiente cuadro comparativo:

Texto legal vigente.	Texto legal propuesto.
<p><b>Artículo 2.</b> Esta Ley y su Reglamento tienen por objeto establecer las bases generales para la distribución de competencias, la coordinación y colaboración entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en materia de cultura física y deporte, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-J de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la participación de los sectores social y privado en esta materia, con las siguientes finalidades generales:</p> <p>I. a XI. ...</p> <p>XII. Los deportistas con algún tipo de discapacidad no serán objeto de discriminación alguna</p>	<p><b>Artículo 2.</b> Esta Ley y su Reglamento tienen por objeto establecer las bases generales para la distribución de competencias, la coordinación y colaboración entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en materia de cultura física y deporte, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-J de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la participación de los sectores social y privado en esta materia, con las siguientes finalidades generales:</p> <p>I. a XI. ....</p> <p><b>XII. Fomentar oportunidades para la práctica deportiva de las personas con discapacidades, sea que tengan un nivel amateur o profesional.</b></p>

Por lo anteriormente expuesto y de conformidad a lo prescrito en el párrafo primero, del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable soberanía el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforma la fracción XII del artículo 2 de la Ley General de Cultura Física y Deporte**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción XII del artículo 2 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, para quedar como sigue:

#### **Artículo 2. ...**

I. a XI. ...

**XII. Fomentar oportunidades para la práctica deportiva de las personas con discapacidades, sea que tengan un nivel amateur o profesional.**

#### **Transitorio**

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

**Nota:**

1 2016, *Noticias MVS*, Noticiasmvs.com, fecha de acceso: 7 de marzo de 2016, disponible en: <http://www.noticias-mvs.com/#!/noticias/avalas-senado-nueva-ley-del-deporte-crea-nuevos-organismos-874>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a cuatro de octubre de dos mil dieciséis.— Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica).»

**Se remite a la Comisión de Deporte, para dictamen.****LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE**

«Iniciativa que reforma el artículo 1o. de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a cargo del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, en su carácter de diputado federal de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II; y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo 2 del artículo 1o. de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El campo representa para nuestro país identidad nacional, el sector campesino era hasta hace algunos años próspero, símbolo de la fuerza productiva de México y de la organización social que dio al país el empuje necesario para salir adelante después de los movimientos tanto de revolución como de independencia.

El sector rural en México hablando en términos económicos, es sin duda de los más desfavorecidos de la región sobre todo tras las crisis económicas sufridas en 1994 y en el 2008, años en los que ha quedado relegado dentro de los sectores productivos del país, a pesar de la riqueza y diversidad con la que cuenta por encima de muchos otros países del mundo.

Esta situación es de suma gravedad ya que uno de los pilares de la economía mexicana y de cualquier país, por ejemplo, en la década de los 50, la participación del campo como sector primario era de aproximadamente 35 por ciento del producto interno bruto (PIB); para el primer decenio del presente siglo, el porcentaje cayó por debajo del cuatro por ciento del PIB anual.

Las cifras muestran que el campo y los campesinos han sufrido un deterioro en la calidad de vida que otorgan a quienes tienen puesto su trabajo en el sector. No sólo han padecido el detrimento de las condiciones del entorno, sino que han sido desplazados a niveles equiparables a niveles propios de economías de escalas mucho menores a la mexicana. Datos de la Universidad de Chapingo colocan al 85 por ciento de la población en situación de pobreza y al 55 por ciento en situación de pobreza extrema.

En este sentido, cabe asentar que actualmente viven en el campo unos 30 millones de mexicanos, sin embargo sólo una tercera parte están dentro de la población económicamente activa. De dicho porcentaje, sólo tres millones de ellos son dueños de la porción de tierra que trabaja, bajo diversos esquemas, parcelas, tierras ejidales o pequeñas cooperativas en algunas regiones del país.

Aunado a lo anterior e igualmente grave, tenemos el problema que representa la contingencia ambiental que atraviesa México y el mundo, los altos niveles de contaminación están asfixiando el territorio nacional, ante lo cual no han sido suficientes las medidas de mitigación que se han presentado en los meses recientes. Es prudente añadir que la situación de contaminación afecta de igual forma al campo y a las grandes ciudades, en ambos casos es igualmente grave.

La contaminación en México ha alcanzado números preocupantes, aproximadamente 20 mil decesos al año son atribuidos a la contaminación de nuestro medio ambiente. También se tiene cuenta de que casi la mitad de tales decesos ocurren en el valle de México, esto es, la Ciudad de México y los estados de México, Tlaxcala, Hidalgo y Querétaro.

La contaminación medioambiental es una causa destacada de entre las causas que originan más decesos y enfermedades en México, ocupa en lugar nueve de las causales de enfermedades y muertes del país. A este respecto cabe agregar que casi 30 millones de mexicanos viven aún con los nocivos efectos del humo resultante de la quema de leña y

carbón que se utiliza para calentar hogares y preparar comida. No está de sobra mencionar que hablamos de población que vive en el campo y que utilizan esta práctica cotidianamente para subsistir.

Es por ello que mediante todos los mecanismos que sea posible, se debe procurar la protección del medio ambiente y debe ser en todos los ámbitos de la vida productiva, esto es, en el campo, la ciudad, en el sector primario y en el industrial, la emergencia ambiental exige que así sea y el deber de los legisladores es garantizar dicha protección en todos los cuerpos jurídicos y claro, velar por su cabal cumplimiento.

En este mismo tenor se encuentra la situación de la soberanía alimentaria de México, es otro tema que merece toda la atención de los legisladores, puesto que un país que tiene 128 millones de habitantes requiere necesariamente tener cierto el cómo va a alimentar a su población. Actualmente se tiene registro de que el 50 por ciento de la producción del campo es exportada, lo cual es positivo, siempre y cuando se cuente con la producción agrícola que permita abastecer al mercado nacional de forma autosuficiente, complementado únicamente por productos importados que no representen riesgo para nuestra soberanía alimentaria.

Vale la pena agregar el significado del término, el cual se encuentra definido en la propia Ley de Desarrollo Rural Sustentable en la fracción XXXIII de su artículo 3° y a la letra dice:

“Soberanía alimentaria. La libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional.”

Es responsabilidad del Estado mexicano el garantizar los aspectos que ocupan a la presente iniciativa con el fin de conducir hacia mejor puerto el destino del campo de nuestro país, el campo debe retomar el papel protagónico en la economía nacional que ocupó hace algunas décadas y es nuestro deber como legisladores propiciar mediante los cuerpos normativos ese reposicionamiento, por el campo y por los millones de mexicanos que se ocupan de él.

Finalmente, se hace constar en qué consiste la reforma propuesta de modificación del párrafo 2 del artículo 1o. de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, misma que se señala en el siguiente cuadro comparativo:

### Texto normativo vigente

**Artículo 1o.** La presente Ley es Reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es de observancia general en toda la República.

Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4o. del artículo 4o.; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución.

Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, para lo que el Estado tendrá la participación que determina el presente ordenamiento, llevando a cabo su regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución.

### Texto normativo propuesto

**Artículo 1o.** La presente Ley es Reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es de observancia general en toda la República.

Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, **preservar el medio ambiente** en los términos del párrafo 4o. del artículo 4o. **de la Constitución;** y garantizar la **soberanía alimentaria y la** rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución.

Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, para lo que el Estado tendrá la participación que determina el presente ordenamiento, llevando a cabo su regulación y fomento en el

marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución.

Por lo expuesto y de conformidad a lo prescrito en el párrafo primero, del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable soberanía el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el párrafo 2 del artículo 1o. de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo 2 del artículo 1o. de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable., para quedar como sigue:

#### **Artículo 1o. ...**

Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, **preservar el medio ambiente** en los términos del párrafo 4o. del artículo 4o. **de la Constitución**; y garantizar la **soberanía alimentaria y la rectoría** del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución.

...

#### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 4 días del mes de octubre de 2016.— Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Desarrollo Rural, para dictamen.**

### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

«Iniciativa que adiciona el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, en su carácter de integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

Precisamente por ser el fin primigenio del Estado, el bienestar común es guía de los gobiernos de países democráticos como el nuestro, por lo que es considerado el eje toral que mueve a todo el aparato gubernamental mexicano. Ello se pone de manifiesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que, con base en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política se presentó al comienzo del presente sexenio.

El bienestar común tiene como una de sus formas de expresión el desarrollo social, que no es otra cosa que igualdad, equidad, libertad y justicia social, conceptos que desde el punto de vista de las ciencias sociales expresan grandes cualidades de las que todo pueblo debería de gozar, sobre todo considerando a una nación que ya cumplió dos centenarios desde su lucha de independencia como la nuestra.

Respecto a esta materia, hay que tener en cuenta la notable labor de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ya que a través de negociaciones, debates y acuerdos, ha logrado colocar en la agenda internacional desde hace años, el tema del desarrollo social en las naciones miembros.

La ONU cuenta entre sus principales líneas de trabajo el desarrollo de los pueblos, como la única vía para conseguir paz y seguridad en la comunidad internacional de forma

perdurable, desarrollo materializado a través de bienestar económico y social de la población de todo el mundo.

En el marco de la *Cumbre mundial sobre desarrollo social*, llevada a cabo en Copenhague en 1995, fueron firmados acuerdos entre los cuales podemos destacar los siguientes: la erradicación de la pobreza, la promoción del pleno empleo y el fomento de la integración social, especialmente de los grupos más desfavorecidos. Cabe añadir al respecto que México, como siempre, tuvo un papel activo y lideró las mesas del tema en comento. Desde entonces tenemos dicha asignatura pendiente.

Sin duda, una sociedad que ostente en sus bases las cualidades arriba mencionadas, igualdad, equidad, libertad y justicia social, será una sociedad para la cual no será una tarea imposible conseguir el bienestar común, ni el desarrollo social que procure a todos y cada uno de los habitantes las condiciones necesarias para desarrollarse por sí mismos, en escenarios de paz, respeto, generosidad y fraternidad, es decir, conforme a los más altos ideales de los Estados modernos.

Para lograr dicho cometido, el gobierno de la república presentó como uno de los ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el eje “México incluyente”, el cual se considera pertinente citar en el presente documento, a fin de dejar claro el enfoque que el titular del ejecutivo federal al respecto de tan importante tema para México.

Un **México Incluyente** propone enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen. El objetivo es que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva.

Esto implica hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos, a través del acceso a servicios básicos, agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, como base de un capital humano que les permita desarrollarse plenamente como individuos (pnd.gob.mx. 2016. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 [versión web]. Disponible en <http://pnd.gob.mx/> Consultado el 26 de marzo de 2016)”.

Así pues, queda claro que para el Estado mexicano es de suma importancia lograr la conformación de una sociedad más justa, en términos generales, y también queda claro

que se está actuando en consecuencia para obtener tan importante y necesario fin.

De ahí la importancia de sumar la obligación estatal de procurar la participación social, ello con el propósito de construir un sistema de gobierno democrático en el más amplio de los sentidos, esto es, el que favorezca mayor riqueza, y por supuesto su equitativa distribución, con lo que el nivel de vida mejorará continuamente de la mano de la calidad de vida y finalmente lograr un pueblo feliz, lo cual es un concepto fundamental para un Estado.

Engarzada con la participación social, es necesario contar con fortaleza institucional, bajo dicha bandera es que las diversas instituciones del Estado deben funcionar y ofrecer capacidad de respuesta a las demandas sociales, a todas, aquellas que buscan promover el desarrollo económico, el desarrollo político y por supuesto, el desarrollo social. Dicha tarea es fundamental para un Estado, es preciso no perder de vista este punto, ya que es uno de los pilares que fundamentos de la acción del gobierno.

Bien vale la pena traer al presente documento un fragmento de la introducción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el cual se reconoce con base en números y encuestas, a un país desigual y fragmentado, se cita a continuación:

Uno de cada cuatro participantes de la consulta ciudadana consideró que la prioridad del gobierno de la república debe ser combatir la pobreza y apoyar a los sectores más vulnerables de la población. Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) correspondientes a 2010, 46.2 por ciento de la población se encontraba en condiciones de pobreza.

El hambre es la expresión más lacerante de la pobreza extrema; de acuerdo con el Coneval, entre 2008 y 2010, en un escenario de crisis económica y volatilidad de precios internacionales de alimentos, la única carencia social que aumentó su incidencia fue la carencia alimentaria.

Por otro lado, la distribución del ingreso del país representa un reto para el desarrollo nacional y la equidad social. Los procesos de diseño, gestión, implementación, y monitoreo se han trabajado de manera aislada, lo que ha derivado en ocasiones en la duplicidad de programas y en una falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno; se carece además de una adecuada articulación interinstitucional.

Aquí tenemos la prueba fehaciente de la preocupación que implica para el gobierno de la república el bienestar social y el desarrollo social. Por ello es una obligación irrenunciable para el Congreso de la Unión, actuar en armonía con el Ejecutivo federal y con base en nuestras facultades, fortalecer la lucha que ahora encabeza el presidente Peña para conquistar los más altos niveles de desarrollo social que México haya visto en muchos años.

Por último, se sintetiza en qué consiste la reforma propuesta respecto al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejemplifica en el cuadro comparativo siguiente:

Texto legal vigente.	Texto legal propuesto.
<p><b>Artículo 25.</b> Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p><b>Artículo 25.</b> Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico, el empleo, <b>el desarrollo social</b> y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

Por lo expuesto y de conformidad con lo prescrito en el párrafo primero del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se adiciona el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se **adiciona** el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo, **el desarrollo social** y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

...

...

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de octubre de 2016.—  
Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica).»

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

**LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA**

«Iniciativa que reforma el artículo 1o. de la Ley de la Industria Eléctrica, a cargo del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, en su carácter de diputado federal de la LXIII legislatura de la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Par-

lamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II; y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo, del artículo 1 de la Ley de la Industria Eléctrica, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en 1987, sirvió como marco para que se acuñara la definición del término “desarrollo sostenible” de la siguiente manera: “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.” Dicho término se ha vuelto necesario en las agendas nacionales y, por lo tanto, de suma importancia en la agenda mundial.

Desde aquella década, el tema del desarrollo sostenible se ha constituido como un eje toral del desarrollo de las naciones a nivel mundial, debido a su importancia y sobre todo a su urgencia. Al desarrollo sostenible lo conforman tres aspectos que buscan conjuntarse de manera armónica, son el desarrollo económico, el desarrollo social y la preservación del medio ambiente.<sup>1</sup>

Es en este sentido, que no podemos concebir crecimiento económico exitoso sin que haya consideración para contar con un medio ambiente sostenible, por lo que es pertinente tener en cuenta la protección del medio ambiente como la tierra sobre la cual se siembra el desarrollo económico y social para el futuro.

Es sin duda hora de que los viejos métodos de producción y explotación queden atrás, ya que ellos nos llevarán a aumentar la inestabilidad social, la degradación irracional del medio ambiente y la pérdida del capital natural para países dedicados a actividades primarias, como una buena parte de nuestro México. La preservación y cuidado del medio ambiente debe ser uno de los ejes rectores de la política nacional, a fin de construir un mejor país para las generaciones venideras.

Lo anterior ha sido ya considerado por el Poder Ejecutivo Federal, ya que a lo largo del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) se deja en claro que la situación que enfrenta nuestro país en diversas materias con impacto am-

biental es de todo nuestro cuidado, como es el caso de la generación de energía eléctrica, objeto de la presente iniciativa.

A este respecto, bien cabe traer a cuenta lo descrito en el PND sobre el uso y suministro de energía eléctrica en México:

“El uso y suministro de energía son esenciales para las actividades productivas de la sociedad. Su escasez derivaría en un obstáculo para el desarrollo de cualquier economía. Por ello, es imperativo satisfacer las necesidades energéticas del país, identificando de manera anticipada los requerimientos asociados al crecimiento económico y extendiéndolos a todos los mexicanos, además de los beneficios que derivan del acceso y consumo de la energía. En México, la producción de energía primaria registró una disminución promedio anual de 0.3 por ciento entre 2000 y 2011, mientras que el consumo de energía creció a un promedio anual de 2.1 por ciento en el mismo periodo. Por tanto, se deben redoblar los esfuerzos para que el país siga siendo superavitario en su balanza de energía primaria más allá del año 2020.”<sup>2</sup>

Lo enunciado anteriormente, es adicional a otros retos que enfrenta el gobierno mexicano como es el de la cobertura de suministro de energía, que, si bien según el mismo documento ha alcanzado el 98 por ciento de la población, existen factores que nos llevan a pensar que pronto esta cobertura será insuficiente, como la explosión demográfica, la instauración de asentamientos humanos en zonas no idealmente propicias para tal fin y también el costo de los combustibles fósiles y finitos que se usan para la generación de energía eléctrica.

En este sentido, el PND enuncia, en uno de sus apartados, los siguientes datos:

“...en 2011 la mitad de la electricidad fue generada a partir de gas natural, debido a que este combustible tiene el menor precio por unidad energética. En este contexto, tecnologías de generación que utilicen fuentes renovables de energía deberán contribuir para enfrentar los retos en materia de diversificación y seguridad energética. A pesar del potencial y rápido crecimiento en el uso de este tipo de energías, en el presente, su aportación al suministro energético nacional es apenas 2 por ciento del total.”<sup>3</sup>

Es precisamente este 2 por ciento la cifra que debe preocuparnos y ocuparnos como encargados de generar las leyes que regulan la generación de energía eléctrica, sobre todo porque el Poder Ejecutivo Federal ya ha hecho su parte, fijando esta reocupación en el documento rector de la política nacional de desarrollo, incluso mediante un eje completo en dicho documento.

El eje referido es: “México próspero”, en él se contemplan materias tales como: desarrollo sustentable, energía y fomento económico, política sectorial y regional. Dicho eje es definido en el documento de la siguiente manera:

“Un México Próspero que promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades. Lo anterior considerando que una infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos fomentan la competencia y permiten mayores flujos de capital, insumos y conocimiento hacia individuos y empresas con el mayor potencial para aprovecharlo. Asimismo, esta meta busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico a través de fomentar una regulación que permita una competencia sana entre las empresas y el desarrollo de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y desarrollo en sectores estratégicos.”<sup>4</sup>

Es de tal suerte, que nuestro esfuerzo en consecuencia debe ser el de orientar el andamiaje jurídico hacia la consecución de dichos propósitos, que tienen una gran nobleza y que sin duda contribuirán de importante manera al desarrollo nacional, impactando positivamente a la población y ayudando a nuestro sector productivo.

Adicionalmente a ello, estaremos dando cumplimiento a uno de los preceptos constitucionales más importantes para nosotros y para nuestros hijos, aquel que dicta el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho.”

Así pues, la reciente reforma energética promovida por el Poder Ejecutivo federal contempla diversos aspectos, lo cual deja asentado en el texto siguiente:

“Con el aprovechamiento eficiente de nuestros recursos naturales será posible detonar el potencial del sector energético para generar mayor bienestar para la pobla-

ción. Este objetivo se logrará a través del aumento de la producción de energía más limpia y de menor costo, el incremento de la renta petrolera, la generación de empleos bien remunerados y la protección del medio ambiente.”<sup>5</sup>

En el mismo texto, se enumeran los aspectos que comprende atender la reforma energética, ellos son: la economía familiar, el desarrollo social, el cuidado del medio ambiente, la transparencia en el sector, la competitividad nacional y la capacidad productiva e industrial del país. Vale reconocer que entre estos aspectos encontramos los enunciados al principio del documento, los relativos al desarrollo sostenible.

Es por ello que, en la recientemente expedida Ley de Energía Eléctrica, reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es preciso fortalecer los ordenamientos regulatorios de la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica.

La presente iniciativa busca en consecuencia a los argumentos expuestos, fortalecer las obligaciones del Estado en lo que respecta a la generación de energía eléctrica, amplificando el abanico de posibilidades para su generación, considerando a las energías limpias no sólo como una mínima fuente, sino plantándola como la que puede convertirse en la fuente más importante de producción energética.

La misma ley contempla en el artículo 3, relativo a definiciones, aquellas que son consideradas “energías limpias”, se citan a continuación:

“Energías limpias: Aquellas fuentes de energía y procesos de generación de electricidad cuyas emisiones o residuos, cuando los haya, no rebasen los umbrales establecidos en las disposiciones reglamentarias que para tal efecto se expidan. Entre las energías limpias se consideraran las siguientes:

- a) El viento;
- b) La radiación solar, en todas sus formas;
- c) La energía oceánica en sus distintas formas: maremotriz, maremotérmica, de las olas, de las corrientes marinas y del gradiente de concentración de sal;

- d) El calor de los yacimientos geotérmicos;
- e) Los bioenergéticos que determine la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos;
- f) La energía generada por el aprovechamiento del poder calorífico del metano y otros gases asociados en los sitios de disposición de residuos, granjas pecuarias y en las plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otros;
- g) La energía generada por el aprovechamiento del hidrógeno mediante su combustión o su uso en celdas de combustible, siempre y cuando se cumpla con la eficiencia mínima que establezca la CRE y los criterios de emisiones establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en su ciclo de vida;
- h) La energía proveniente de centrales hidroeléctricas;
- i) La energía nucleoelectrica;
- j) La energía generada con los productos del procesamiento de esquilmos agrícolas o residuos sólidos urbanos (como gasificación o plasma molecular), cuando dicho procesamiento no genere dioxinas y furanos u otras emisiones que puedan afectar a la salud o al medio ambiente y cumpla con las normas oficiales mexicanas que al efecto emita la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- k) La energía generada por centrales de cogeneración eficiente en términos de los criterios de eficiencia emitidos por la CRE y de emisiones establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- l) La energía generada por ingenios azucareros que cumplan con los criterios de eficiencia que establezca la CRE y de emisiones establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- m) La energía generada por centrales térmicas con procesos de captura y almacenamiento geológico o biosecuestro de bióxido de carbono que tengan una eficiencia igual o superior en términos de kWh-generado por tonelada de bióxido de carbono equivalente emitida a la atmósfera a la eficiencia mínima que establezca la CRE y los criterios de emisiones establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

n) Tecnologías consideradas de bajas emisiones de carbono conforme a estándares internacionales, y

o) Otras tecnologías que determinen la Secretaría y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con base en parámetros y normas de eficiencia energética e hídrica, emisiones a la atmósfera y generación de residuos, de manera directa, indirecta o en ciclo de vida;”

De este modo queda expuesta la amplia gama de posibilidades que representan las energías limpias para la generación de energía eléctrica, lo que deberá ser una tendencia nacional si es que se quiere dar cumplimiento a lo prescrito en el Plan Nacional de Desarrollo y a los preceptos constitucionales relativos a la preservación del medio ambiente y a derechos humanos fundamentales de primera generación.

Es claro que el fomento es un primer paso para la creación de nuevos métodos de generación de energía, esto deberá cambiar y necesariamente deberá ser la regla en los años venideros, no puede ser de otra manera como es de suponerse ante factores como el cambio climático y la escases de combustibles fósiles a nivel global.

Finalmente, se ejemplifica en qué consiste la reforma propuesta al párrafo segundo del artículo 1 de la Ley de la Industria Eléctrica, misma que se señala en el siguiente comparativo:

#### **Texto legal vigente**

**Artículo 1.** La presente ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica. Las disposiciones de esta Ley son de interés social y orden público.

Esta ley tiene por finalidad promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de Energías Limpias y de reducción de emisiones contaminantes.

**Texto legal propuesto**

**Artículo 1.** La presente ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica. Las disposiciones de esta Ley son de interés social y orden público.

Esta Ley tiene por finalidad promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal; **y fomentar el uso de energías limpias para la generación de energía eléctrica, de tal modo que se favorezca la reducción de emisiones contaminantes y la preservación del medio ambiente.**

Por lo expuesto y de conformidad a lo prescrito en el párrafo primero, del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 1 de la Ley de la Industria Eléctrica**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 1 de la Ley de la Industria Eléctrica, para quedar como sigue:

**Artículo 1. ...**

Esta ley tiene por finalidad promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal; **y fomentar el uso de energías limpias para la generación de energía eléctrica, de tal modo que se favorezca la reducción de emisiones contaminantes y la preservación del medio ambiente.**

**Transitorio**

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

**Notas:**

1 Un.org. (2016). *Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Versión electrónica

Disponible en:  
<http://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml> [Consultado: 30 de junio de 2016].

2 Gobierno de la República, (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Presidencia de la República, página 78.

3 Gobierno de la República, (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Presidencia de la República, p.79.

4 Gobierno de la República, (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Presidencia de la República, p.22.

5 Reformas.gob.mx. (2016). *Reformas en acción*. Versión electrónica Disponible en: <http://reformas.gob.mx/reforma-energetica/que-es-consultado> el 1 de julio de 2016.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de octubre de 2016.— Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Energía, para dictamen.**

---

**LEY DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA**

---

«Iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Ley de Transición Energética, a cargo del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, en su carácter de diputado federal de la LXIII legislatura de la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II; y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a conside-

ración del pleno de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 4º de la Ley de Transición Energética, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

Uno de los propósitos de la reforma energética promovida por el Presidente Enrique Peña Nieto al comienzo de su gestión, fue el de facilitar la generación de energía limpia y a un menor costo, para consecuentemente reducir la emisión de dióxido de carbono, resultante de la quema de combustibles fósiles, como la gasolina por ejemplo. La importancia del objetivo es alta, actualmente vemos los efectos de la contaminación por dióxido de carbono, además de los elevados niveles de contaminantes y de ozono en la atmósfera, se han presentado acentuados cambios en las condiciones climatológicas en todo el mundo.

La meta de la reforma energética al respecto de la generación de energía limpia es llegar a un 35 por ciento del total de la energía consumida en el país, para el año 2024, según lo establecido en la Ley General de Cambio Climático. De dicha meta, actualmente tenemos el 25 por ciento, lo que si bien es cierto es un notorio avance, aún es insuficiente en consideración de la problemática medioambiental mundial, no sólo de México.

Para entender la importancia de generar un mayor porcentaje de energías limpias para nuestro consumo, hay que entender lo que causamos al utilizar combustibles fósiles como principal fuente de energía. El “Cambio Climático es un cambio significativo y duradero de los patrones locales o globales del clima, las causas pueden ser naturales, como por ejemplo, variaciones en la energía que se recibe del Sol, erupciones volcánicas, circulación oceánica, procesos biológicos y otros, o puede ser causada por influencia antropológica (por las actividades humanas), como por ejemplo, a través de la emisión de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y otros gases que atrapan calor, o alteración del uso de grandes extensiones de suelos que causan, finalmente, un calentamiento global.”<sup>1</sup>

Las causas del cambio climático como se mencionó son principalmente dos, las naturales entre las que se puede enlistar la constante actividad volcánica y los cambios en la cantidad de energía que la Tierra recibe desde el Sol. Por otra parte, se encuentran las causas derivadas de la actividad humana, principalmente la quema de combustibles fósiles,

es decir, el petróleo, el gas, el diesel y la gasolina que usamos para la vida cotidiana.

Si bien es cierto los avances que se han logrado en el desarrollo del mundo con base en la generación y consumo de energía fósil es notable, la combinación de variables que se ha dado en los últimos 20 años ha orillado a la humanidad a poner mucha más atención a la forma como se transporta, como alumbramos sus edificios, como construye sus carreteras e incluso como prepara sus alimentos.

Actualmente, para que todos tengan la electricidad y el combustible suficiente para moverse sin incentivar más las causas del cambio climático, es primordial un cambio y utilizar el mayor número de fuentes de energía no contaminante, como son las energías limpias o energías renovables. Existen diversas opciones que posibilitan lo anteriormente expuesto, ergo, la energía eólica, la energía solar, la energía hidráulica y los biocombustibles. Son consideradas energías limpias o energías renovables todas las que en el proceso productivo de generación, procesamiento y distribución provocan un mínimo impacto ambiental.

En este sentido, el Gobierno de la República contempló la problemática medioambiental dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, incluyéndola dentro de una de las Metas Nacionales que lo integran, que es llamada: “México Próspero”, que plantea lo siguiente:

“Un México Próspero que detone el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades. Lo anterior considerando que una infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos fomentan la competencia y permiten mayores flujos de capital, insumos y conocimiento hacia individuos y empresas con el mayor potencial para aprovecharlo. Asimismo, esta meta busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico a través de fomentar una regulación que permita una competencia sana entre las empresas y el desarrollo de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y desarrollo en sectores estratégicos.”<sup>2</sup>

Es por ello que para cumplir el mandato del documento rector del accionar del Gobierno de la República, es vital que las instituciones actúen bajo esquemas de total cooperación y alineadas a las metas nacionales de forma clara, ágil y transparente. En virtud de lo anterior, es que el Poder Ejecutivo Federal debe proveer bases jurídicas sólidas

que posibiliten la coordinación entre las instituciones para que complementen su labor y optimicen sus resultados.

Hay que reconocer la cooperación que ha existido en esta materia entre diversas Secretarías de Estado, encabezadas por la Secretaría de Energía y con la guía del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Energía 2013-2018, en estricto apego a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que refieren la rectoría del Estado en lo que al desarrollo nacional toca y al sistema nacional de planeación democrática respectivamente.

Es precisamente para fortalecer dicha cooperación y el accionar que ha tenido en la materia la Secretaría de Energía que se propone la siguiente iniciativa a fin de incorporar a la Semarnat (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) a las decisiones y acciones en materia de generación de energía

Por su parte, la Semarnat desde su creación ha demostrado ser un importante participante en las decisiones que a nivel mundial se han tomado en materia medioambiental, cuestión que quedó de manifiesto en la pasada Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de París, COP 21 celebrada el año 2015, en la cual entre los resultados más significativos para la materia de la presente iniciativa, tenemos:

Se lanzó la “Misión Innovación, la cual pretende duplicar la inversión para investigación y desarrollo a 20 mil millones de dólares para los próximos cinco años, con el fin de acelerar el desarrollo en torno al sector de las energías limpias tanto en el ámbito privado como el público. En esta iniciativa, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en conjunto con Alemania Canadá, Chile, Etiopía, Francia y México están pidiendo a la par, a empresas globales y otros países fijar el precio del carbono, ello denota la importancia del tema para la comunidad mundial.

Es precisamente por ello que los reconocidos esfuerzos de las Secretarías de Energía y Medio Ambiente y Recursos Naturales deben tener la base jurídica específica que les permita coordinarse, interactuar e impulsar conjuntamente su trabajo en torno, para el caso de esta materia, a las energías limpias, tema en el que México tiene un potencial total aprovechable al año 2020, de un total de 57mil megawatts.

Finalmente, se hace constar en qué consiste la reforma propuesta al artículo 4 de la Ley de Transición Energética, misma que se señala en el siguiente cuadro comparativo:

Texto legal vigente.	Texto legal propuesto.
<p><b>Artículo 4.-</b> La Estrategia deberá establecer Metas a fin de que el consumo de energía eléctrica se satisfaga mediante un portafolio de alternativas que incluyan a la Eficiencia Energética y una proporción creciente de generación con Energías Limpias, en condiciones de viabilidad económica. A través de las Metas de Energías Limpias y las Metas de Eficiencia Energética, la Secretaría promoverá que la generación eléctrica proveniente de fuentes de energía limpias alcance los niveles establecidos en la Ley General de Cambio Climático para la Industria Eléctrica.</p> <p>Para ello, la Secretaría deberá considerar el mayor impulso a la Eficiencia Energética y a la generación con Energías Limpias que pueda ser soportado de manera sustentable bajo las condiciones económicas y del mercado eléctrico en el país.</p>	<p><b>Artículo 4.</b> La Estrategia deberá establecer Metas a fin de que el consumo de energía eléctrica se satisfaga mediante un portafolio de alternativas que incluyan a la Eficiencia Energética y una proporción creciente de generación con Energías Limpias, en condiciones de viabilidad económica. A través de las Metas de Energías Limpias y las Metas de Eficiencia Energética, la Secretaría <b>en coordinación con la SEMARNAT</b> promoverá que la generación eléctrica proveniente de fuentes de energía limpias alcance los niveles establecidos en la Ley General de Cambio Climático para la Industria Eléctrica.</p> <p>Para ello, la Secretaría <b>en coordinación con la SEMARNAT</b> deberá considerar el mayor impulso a la Eficiencia Energética y a la generación con Energías Limpias que pueda ser soportado de manera sustentable bajo las condiciones económicas y del mercado eléctrico en el país.</p>

Por lo anteriormente expuesto y de conformidad a lo prescrito en el párrafo primero, del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable soberanía el siguiente **proyecto de**

#### **Decreto por el que se reforma el artículo 4o. de la Ley de Transición Energética**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 4o. de la Ley de Transición Energética, para quedar como sigue

**Artículo 4.** La Estrategia deberá establecer Metas a fin de que el consumo de energía eléctrica se satisfaga mediante un portafolio de alternativas que incluyan a la Eficiencia Energética y una proporción creciente de generación con Energías Limpias, en condiciones de viabilidad económica. A través de las Metas de Energías Limpias y las Metas de Eficiencia Energética, la Secretaría **en coordinación con la Semarnat** promoverá que la generación eléctrica proveniente de fuentes de energía limpias alcance los niveles establecidos en la Ley General de Cambio Climático para la Industria Eléctrica.

Para ello, la Secretaría **en coordinación con la Semarnat** deberá considerar el mayor impulso a la Eficiencia Energética y a la generación con Energías Limpias que pueda

ser soportado de manera sustentable bajo las condiciones económicas y del mercado eléctrico en el país.

### Transitorio

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

#### Notas:

1 Cambio Climático Global (2013). *Cambio Climático, Calentamiento Global y Efecto Invernadero*. [Versión web] Disponible en: <http://cambioclimaticoglobal.com/> [Consultado: 16 Mar. 2016].

2 Pnd.gob.mx. (2016). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. [Versión web] Disponible en: <http://pnd.gob.mx/> [Consultado: 17 Mar. 2016].

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.— Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica).»

### Se remite a la Comisión de Energía, para dictamen.

---

## CÓDIGO PENAL FEDERAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 224 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, María Guadalupe Oyervides Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, presento y someto a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica el artículo 224 del Código Penal Federal.

### Problemática

En México, según nuestra Constitución, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y es voluntad de éstos constituirse en una república representa-

tiva y democrática, misma que es ejercida por su pueblo a través de los poderes de la unión.

La democracia es una forma de gobierno en la que las decisiones son tomadas por una población determinada, a través de sus representantes; por otro lado, la gobernabilidad hace referencia a la capacidad que tiene ese gobierno, es decir sus representantes y rectores, para gobernar atendiendo a las necesidades de la población determinada.

Según Antonio Camou, la gobernabilidad nos indica el “grado de gobierno” que se ejerce en una sociedad; ese grado de gobierno está representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Asimismo, manifiesta que gobernabilidad y democracia son dos ámbitos que no necesariamente concurren; de hecho, las reflexiones sobre una y otra tienen trayectorias que sólo en ciertos casos han coincidido, revelando así las tensiones que rodean su relación.

El actual Plan Nacional de Desarrollo asevera que la gobernabilidad democrática requiere de mecanismos que articulen la participación de los partidos políticos, de la ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes y de los órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. Para ello es necesario generar acuerdos con las fuerzas políticas del país, fortalecer la cultura democrática, reforzar los mecanismos de atención a los diversos grupos de la sociedad, construir canales de entendimiento con la ciudadanía, así como privilegiar el diálogo constructivo para la prevención y atención de conflictos.<sup>1</sup>

Ahora bien, la ingobernabilidad es la imposibilidad del régimen para dirigir, por lo tanto, para garantizar el factor político primordial de orden y de estabilidad como condiciones necesarias para la provisión de bienestar, extendiéndose a la imposibilidad de crear condiciones para los mismos, sin los cuales, la convivencia social resulta imposible.

La ingobernabilidad puede ser ocasionada por diversos factores y sus consecuencias pueden ser catastróficas para cualquier Estado. Uno de los factores más importantes está representado por la problemática de la corrupción, esto por la desconfianza que genera respecto del gobierno, lo que trae como consecuencia la renuencia y falta de interés de la ciudadanía para participar con los poderes y órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de los objetivos nacionales.

En México, persisten bajos niveles de organización y participación de la ciudadanía. Si bien encuestas revelan un alto grado de aceptación de la democracia como forma de gobierno, la ciudadanía se declara ajena o distante del quehacer público. La poca confianza en las instituciones de gobierno y en nuestros servidores públicos vulnera la condición ciudadana de los mexicanos e impide el afianzamiento de una sociedad libre, justa y equitativa.

Con la intención de contener la corrupción en nuestro país y, con esto, restaurar la confianza y la participación de los ciudadanos en la construcción de una gobernabilidad democrática en México, entre otras cosas, hoy se sanciona a quien, con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito.<sup>2</sup>

Pese a lo anterior, en los últimos años hemos sido testigos de la proliferación de conductas delictivas vinculadas a la corrupción, consecuentemente, del surgimiento de grandes fortunas acumuladas por servidores públicos, produciendo una notoria conmoción psicosocial en el país y una creciente desconfianza en la ciudadanía respecto de sus servidores públicos y sus instituciones de gobierno. Lo anterior, como consecuencia de, entre otros factores, la insuficiencia de la pena para persuadir al infractor (en este caso quien desempeña su cargo en el servicio público y se enriquezca ilícitamente con motivo de éste).

La ingobernabilidad ocasionada por la desconfianza de los ciudadanos y su falta de participación, como ya se mencionó, trae consigo una de las problemáticas más significativas a las que un estado de gobierno se puede enfrentar y lamentablemente en México impera dicha desconfianza y falta de participación.

### Argumentación

La Real Academia Española define la pena como el castigo impuesto conforme a la ley por los jueces o tribunales a los responsables de un delito o falta. Aunque esta definición nos presenta un panorama general del significado, una vez que se entra a su estudio es posible conocer a más a fondo su significado y, sobre todo, su objetivo.

La pena ha sido analizada desde varios puntos de vista, destacan aquellas teorías que parten de puntos de vista retributivos o preventivos; la intención es dejar en claro cuál es el objetivo que persigue el Estado al imponerla.

La teoría de la justa retribución, defiende que la pena es aquella que viene a redimir la consecución de un delito, es decir, como si se tratara de la anulación de éste, pues supone que la superación del delito es el castigo. Esta teoría, impulsada por Kant y Hegel, no acepta como premisa que la finalidad de la pena es la prevención de la conducta delictiva, pues afirman que la pena no tiene una finalidad social útil, sino que sostiene que dicho sentido radica en que la culpabilidad del autor sea compensada mediante la imposición de una sanción. Esto no significa que las teorías retribucionistas no asignen objeto alguno a la pena, le atribuyen la función de realización de justicia.<sup>3</sup>

Las teorías preventivas, por su parte, aseveran que la pena es un medio para la obtención de ulteriores objetivos, como un instrumento de motivación, un remedio para impedir el delito. Por tanto, su objetivo consiste en disuadir al autor de la ejecución de futuros hechos punibles, es decir, evitar las reincidencias. Aseguran que, para lograr los objetivos antes mencionados, es necesario procurar readaptar al autor mediante tratamientos de resocialización.<sup>4</sup>

Aunque aún siguen las discusiones respecto a la definición de la intención y del alcance de las penas, ambas, junto con nuevas teorías, coinciden en que éstas representan uno de los recursos más significativos con los que cuenta el Estado en su lucha por la consecución del bien común. Esto parte y comparte de la teoría del contrato social presentada por Rousseau, quien manifiesta que existen ocasiones en las que los obstáculos superan la fuerza que cada individuo tiene para sobrepasarlos; motivo por el cual dichos individuos al no poder generar nuevas fuerzas se ven obligados a unir y dirigir las existentes, pues encuentran en la suma de fuerzas el medio idóneo para preservar su existencia. Es así como los hombres se asocian y ponen su persona y todo su poder bajo la dirección del Estado. A cambio, cada miembro es acogido como parte indivisible del todo. Así, el pacto social representa el reconocimiento de que lo universal es más importante que lo particular.<sup>5</sup>

El Estado al asumir dicha dirección, se apoya del derecho penal para favorecer su encomienda. Bajo este tenor, el derecho penal, de acuerdo a Serrano Piedecabras, constituye un medio de control y de dirección social.

La encomienda a que se refiere el párrafo anterior, para efectos de la presente iniciativa debe entenderse como la satisfacción, por parte del estado, de las necesidades que la sociedad que dirige demanda, sea en el ámbito que sea. El problema se presenta cuando esa sociedad no está abierta a

participar en la consecución de esta gobernabilidad democrática de la que hablamos, por que desconfía del estado, lo cual genera un enorme desequilibrio democrático.

Por lo anterior, es que resulta necesario que México ponga manos a la obra para recuperar esa confianza y, por ende, la participación de la población en la construcción y fortalecimiento de su gobernabilidad. Por ello, es necesario que a través del medio de control y de dirección social antes mencionado, es decir del derecho penal tipifique y sancione la conducta de aquellos servidores o funcionarios que destruyen esta confianza y que vulneran la relación del gobierno con sus gobernados.

En el caso del enriquecimiento ilícito, el código penal en su artículo 224 establece que se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito, el cual define como el acto mediante el cual el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño. Para estos servidores públicos impone una pena que consiste en:

- a) El decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar.
- b) Destitución del cargo.
- c) Multa de hasta \$21,912.00 pesos (considerando como salario mínimo la cantidad de \$73.04 pesos) cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda de \$365,200.00 pesos y de hasta \$36,520.00 pesos cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda los \$365,200.00 pesos.
- d) De 3 meses a 2 años de prisión cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda de \$365,200.00 pesos y de 2 a 14 años de prisión cuando el monto exceda de dicha cantidad.
- e) Inhabilitación de 3 meses a 2 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda de \$365,200.00 pesos y de 2 a 14 años cuando el monto exceda de dicha cantidad.

Pesé a la existencia del artículo antes referido, recientes estudios elaborados por el Instituto Nacional Electoral y el Colegio de México (el Informe País sobre la Calidad de la

Ciudadanía) concluye que en general, a nivel nacional el nivel de confianza hacia instituciones y organizaciones políticas y sociales no supera la mitad de los encuestados, excepto en tres casos: el Ejército (62%), los maestros (56%) y las iglesias (55%). Los encuestados confían un poco más en el gobierno federal que en el gobierno de su estado y municipio (36 frente 30%). Por su parte, la confianza en los partidos políticos y los diputados está por debajo de 20%, y la confianza en la autoridad electoral es de 34%. Lo anterior, deja en claro que existe un problema por corregir y que es necesario ajustar las sanciones que se imponen a aquellos que cometan el delito de enriquecimiento ilícito a fin de disuadirlos de no cometerlo, de no reincidir.

Considero importante antes de proponer un ajuste en la pena, resaltar la importancia de la ingobernabilidad ocasionada por la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos, pues esto refleja una clara distorsión del gobierno, pues éste puede dejar de lado su papel de rector frente a la sociedad que dirige y se convierte en una aparente amenaza, de ahí que hoy en día cada una de las reformas, tales como la educativa y al energética, sean fuertemente criticadas, a veces sin conocer su fondo, cada participación pública de un servidor público una oportunidad de inundar las redes sociales con opiniones negativas, etc. Es decir, no se trata si quiera de alguna deficiencia específica, como la falta de recursos o el exceso de demandas, sino de una degradación generalizada de su actividad en sus diversas modalidades, y esto provoca una dualidad de efectos negativos para la sociedad. Uno de estos efectos es directo e inmediato, y se caracteriza por el malogro del orden y la estabilidad, y un desgaste notorio en el régimen jurídico. El otro efecto, indirecto y mediato, es el tránsito hacia un gobierno sentado en bases políticas frágiles, cuyo signo frecuente, por la degeneración que entraña, es la carencia de legitimidad.

Es por eso que resulta necesario fortalecer cualquier mecanismo que tenga por objeto restaurar esa confianza, esa legitimación, y si bien es cierto que el artículo 22 de nuestra Carta Magna asevera que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, también lo es que resulta necesario fijar el bien jurídico afectado, pues no se habla de bienes específicos o de afectaciones a los intereses de unos cuantos, en este caso la afectación es nacional, vulnera la relación del estado y de sus gobernados, crea una psicosis social y una intranquilidad permanente que afecta a todos y que nos aleja del desarrollo.

Asegura nuestro presidente, Enrique Peña Nieto, en su plan nacional de desarrollo que el gobierno de la república enfrenta el reto de proteger el Estado de Derecho, así como los desafíos inherentes a la pluralidad y diversidad de la sociedad. Entre estos se encuentran la necesidad de fomentar la cultura ciudadana y fortalecer su participación en las decisiones públicas, de establecer una coordinación eficaz entre órdenes de gobierno, de promover un mayor equilibrio entre regiones, entidades y municipios, de redefinir la perspectiva con la que se gestionan las demandas y conflictos a fin de construir soluciones pacíficas, difundir los valores democráticos. Pero ¿cómo lograr esto, si la sociedad no legitima al estado, si no confía en sus instituciones?

De ahí que se deja al descubierto la necesidad de trabajar en la restauración de esa confianza y esa participación para alcanzar a la gobernabilidad democrática que todos estamos buscando.

### Fundamento legal

Nuestra constitución establece en su artículo 22 que toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado:

**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

Asimismo, nuestra Constitución establece lo siguiente:

**Artículo 25.-** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo...

**Artículo 39.-** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El

pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

**Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por su parte, el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, resalta la importancia que tiene para la gobernabilidad democrática la participación de la ciudadanía y sus organizaciones, exhibe los bajos niveles de participación de éstos y enlista las estrategias a seguir para recobrar y fomentar dicha participación:

## Capítulo I

### Diagnóstico

#### 1. Gobernabilidad democrática

En la democracia mexicana, el gobierno se ejerce en un escenario de pluralidad. El avance de nuestras instituciones democráticas ha permitido que la amplia diversidad social se plasme en estructuras de gobierno plurales en donde múltiples fuerzas políticas se ven representadas, compartiendo el ejercicio del poder. La sociedad y sus diversas expresiones organizadas conviven cotidianamente, se hacen escuchar y promueven sus intereses logrando, cada vez más, incidir en la toma de decisiones públicas.

Gobernar en la pluralidad es una condición estructural del Estado mexicano. Si bien son múltiples los retos para arribar a una democracia consolidada, sólo es posible avanzar mediante la concurrencia de voluntades, el diálogo constructivo, la corresponsabilidad y la resolución pacífica de conflictos en apego al marco legal.

La gobernabilidad democrática requiere de mecanismos que articulen la participación de los partidos políticos, de la

ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes y de los órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. Para ello es necesario generar acuerdos con las fuerzas políticas del país, fortalecer la cultura democrática, reforzar los mecanismos de atención a los diversos grupos de la sociedad, construir canales de entendimiento con la ciudadanía, así como privilegiar el diálogo constructivo para la prevención y atención de conflictos.

El Gobierno de la República enfrenta el reto de proteger el Estado de Derecho, así como los desafíos inherentes a la pluralidad y diversidad de la sociedad. Entre estos se encuentran la necesidad de fomentar la cultura ciudadana y fortalecer su participación en las decisiones públicas, de establecer una coordinación eficaz entre órdenes de gobierno, de promover un mayor equilibrio entre regiones, entidades y municipios, de redefinir la perspectiva con la que se gestionan las demandas y conflictos a fin de construir soluciones pacíficas, difundir los valores democráticos.

### **Bajos niveles de participación ciudadana**

En México persisten bajos niveles de organización y participación de la ciudadanía. Si bien encuestas revelan un alto grado de aceptación de la democracia como forma de gobierno, la ciudadanía se declara ajena o distante del quehacer público. Así lo confirman los datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, ENCUP 2012, los cuales revelan, por un lado, que el 58% de la ciudadanía prefiere la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno y el 77% piensa que los problemas deben ser resueltos conjuntamente entre sociedad y gobierno;<sup>6</sup> y por el otro, indica que para el 48% la política es un tema “muy complicado” y el 65% tiene poco interés en ella.

Este desinterés tiene diversas formas de expresión, como la percepción que la ciudadanía tiene sobre sus posibilidades para influir en las decisiones públicas. Al respecto, el 56% de las personas entrevistadas en esta misma encuesta consideran que existen bajas capacidades para incidir en decisiones de interés común. Esto es, aun cuando se tienen avances en materia de participación ciudadana como la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, todavía persisten insuficiencias en los mecanismos de participación y una débil cultura en la materia.

Uno de los principales factores de este problema radica en la poca confianza en los partidos políticos, en las propias organizaciones sociales y en las instituciones de gobierno, en donde persisten retos en cuanto a la comunicación y divulgación de información de mayor calidad por parte de la Administración Pública Federal. Al respecto, datos de la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil 2008 (ENAFI)<sup>7</sup> indican que el 63% de las personas entrevistadas tiene poca o nula confianza en el gobierno federal, municipal y en organizaciones de la sociedad civil, mientras que el 77% tiene esa misma opinión respecto de los partidos políticos.

Las cifras de la ENCUP 2012 refuerzan esta percepción al revelar que el 69% de las y los mexicanos no confía en la mayoría de las personas y el 65% no se ha organizado con alguien más para resolver un problema en común. Estos bajos niveles de asociación a través de organizaciones formalmente constituidas se confirman en otros estudios que dan cuenta de un total de 40 mil organizaciones de la sociedad civil en México,<sup>8</sup> es decir, cuatro por cada 10 mil habitantes, mientras que en países como Brasil y Chile, con 338 mil y 106 mil organizaciones, respectivamente, tienen indicadores de 17 y 64 organizaciones por cada 10 mil habitantes, también de manera respectiva.<sup>9</sup>

### **Complejidad para generar acuerdos políticos**

En menos de 20 años pasamos de un sistema concentrado a uno multipartidista, donde la posibilidad de la alternancia política es una realidad a nivel nacional y en todos los órdenes de gobierno. El desarrollo democrático de México ha sido un proceso en ocasiones lento y complejo, pero también ha sido ordenado y en paz.

En este nuevo escenario de pluralidad en los órganos de representación (ver tablas siguientes sobre composición de la Cámara de Diputados y Senadores por partido político) y de gobiernos divididos, que hacen efectivos los contrapesos evitando que una sola fuerza controle la mayoría, el reto principal es la construcción de acuerdos amplios. Los últimos años se caracterizaron por la polarización y falta de acuerdos. Las fuerzas políticas en esta nueva etapa no encontraron el camino para sobreponerse a sus diferencias y construir puentes a partir de sus coincidencias. Como resultado, se impidió que se llevaran a cabo necesarias y profundas reformas capaces de modificar las estructuras económicas, políticas y sociales en favor de un mayor desarrollo nacional. Bajo estas circunstancias es necesario

reestablecer condiciones de diálogo y canales de comunicación política, que estaban debilitados.

Gobernar en la pluralidad y en la diversidad requiere del establecimiento de mecanismos basados en el diálogo y la concertación como condicionante para sumar las voluntades que harán posible la adopción de compromisos necesarios para el impulso de la agenda de cambios que el país requiere. Mecanismos que por otro lado, permitan reestablecer reclamos de colaboración y corresponsabilidad en beneficio del bien público y por encima de intereses individuales.

### **Objetivo 1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.**

La Secretaría de Gobernación, como responsable de la política interior, ejerce sus atribuciones bajo principios democráticos. En este sentido, el objetivo sectorial está orientado a impulsar la construcción de acuerdos mediante una política interior incluyente, responsable y respetuosa de los poderes y de los órdenes de gobierno; a prevenir y gestionar conflictos a través del diálogo constructivo, así como a impulsar la participación ciudadana, como medios para el desarrollo de la gobernabilidad democrática, en el marco de la meta México en Paz y de su gabinete especializado, derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Para impulsar las reformas que el país requiere se implementan estrategias encaminadas a la consolidación de entornos de confianza y corresponsabilidad con el Poder Legislativo, se fortalecen los vínculos políticos y se promueven consensos y acuerdos con las diferentes fuerzas políticas y grupos parlamentarios.

La existencia de diferendos o demandas sociales no satisfechas generan tensiones que pueden escalar de no identificarse y atenderse oportunamente. Por ello, las acciones de este gobierno se reorientan hacia un modelo inspirado en la armonización y cumplimiento del marco normativo, en la prevención, la identificación, el monitoreo y en la atención de conflictos mediante el diálogo constructivo. Adicionalmente, se refuerzan los vínculos con los órdenes de gobierno y sus agrupaciones a través del impulso de un federalismo articulado.

Para impulsar la cultura democrática se fomentan las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, se impulsan y fortalecen mecanismos de diálogo y se difunden

valores democráticos mediante campañas de comunicación social.

### **Estrategia 1.1. Contribuir al desarrollo democrático y cívico del país.**

#### **Líneas de acción**

#### **1.1.1. Promover y fortalecer la cultura democrática y cívica, así como la identidad nacional.**

Elaborar diagnósticos sobre la cultura política y democrática en el país. Difundir, promover y fortalecer los principios y valores democráticos. Fomentar la cultura cívica y la identidad nacional.

#### **1.1.2. Promover el conocimiento y respeto a los símbolos patrios, y vigilar el cumplimiento de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales.**

Fomentar el conocimiento, culto y respeto a los símbolos patrios. Promover y vigilar el cumplimiento de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales y emitir las autorizaciones para su reproducción, uso y difusión.

#### **1.1.3. Normar y alinear las campañas de comunicación social del Gobierno de la República a la promoción de los valores democráticos.**

Autorizar, supervisar y evaluar las campañas de comunicación social del Gobierno de la República, así como promover que sus contenidos fomenten el pluralismo, la igualdad, la participación, el diálogo, la no discriminación, la inclusión social y la perspectiva de género.

#### **1.1.4. Promover la inclusión de la cultura de los pueblos indígenas en las campañas de comunicación social de la Administración Pública Federal.**

Promover campañas sociales que enaltezcan los valores y el reconocimiento de los pueblos indígenas de conformidad con los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

### **Estrategia 1.2. Fortalecer y promover una relación incluyente, participativa y respetuosa entre el Go-**

**bierno de la República, la ciudadanía y sus organizaciones.**

### **Líneas de acción**

#### **1.2.1. Impulsar mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.**

Emitir lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

#### **1.2.2. Fomentar la participación ciudadana por medio del fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil.**

Impulsar el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y las agrupaciones políticas mediante eventos de capacitación, atención y asesorías que incrementen los niveles y la eficacia de su participación. Contribuir a la visibilidad de las organizaciones mediante la difusión de sus actividades a través de revistas y medios electrónicos.

#### **1.2.3. Promover acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.**

Dar cumplimiento a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y demás disposiciones en la materia, participar en su Comisión y en el Consejo Técnico Consultivo. Ampliar y fortalecer el Mecanismo de Colaboración entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno de la República.

#### **1.2.4. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de Asociaciones Religiosas y Culto Público y favorecer su convivencia y desarrollo armónico.**

Atender y vigilar el cumplimiento de la ley en lo relativo al otorgamiento de registros constitutivos como Asociaciones Religiosas, a la transmisión de actos con contenido religioso a través de medios masivos de comunicación (radio y televisión) y a la celebración de actos de culto público extraordinario, entre otros. Coordinar acciones con autoridades estatales y municipales para atender conflictos e impulsar espacios de análisis y capacitación sobre el marco jurídico. Atender y asesorar

a las asociaciones, iglesias y demás instituciones religiosas en sus trámites y servicios.

### **Estrategia 1.3. Fortalecer la relación con los Poderes de la Unión y promover la construcción de acuerdos políticos.**

#### **Líneas de acción**

#### **1.3.1. Impulsar la construcción de acuerdos políticos para lograr las reformas que el país requiere.**

Mantener un diálogo permanente con los partidos políticos para consolidar los grandes acuerdos que el país demanda. Diseñar, promover y construir acuerdos políticos que puedan derivar en proyectos legislativos. Construir proyectos legislativos mediante mesas de diálogo, reuniones de trabajo y foros de análisis, en los que prevalezca la pluralidad. Realizar estudios legislativos de proyectos relevantes.

#### **1.3.2. Fortalecer el diálogo con el Honorable Congreso de la Unión.**

Desarrollar vínculos políticos institucionales con el Poder Legislativo Federal a fin de generar los consensos necesarios con las fracciones parlamentarias para concretar las reformas legislativas de una agenda nacional incluyente. Realizar mesas de trabajo con funcionarios de la Administración Pública Federal y representantes del Poder Legislativo que faciliten la construcción de acuerdos y consensos en temas específicos.

#### **1.3.3. Facilitar una adecuada relación con el Poder Legislativo mediante la atención oportuna de solicitudes, procesos y protocolos.**

Atender, tramitar y dar respuesta oportunamente a los citatorios, solicitudes, requerimientos, puntos de acuerdo, comunicaciones y demás actos que formulen el Congreso de la Unión al Poder Ejecutivo. Presentar ante las Cámaras del Congreso de la Unión o ante su Comisión Permanente, las iniciativas del Ejecutivo Federal, los tratados internacionales y los nombramientos que deban ser sometidos para su aprobación, ratificación o no objeción. Tramitar oportunamente la publicación de leyes y decretos del Congreso de la Unión. Fortalecer al Sistema de Información Legislativa como herramienta que permita propiciar información legislativa de manera ágil y oportuna, en el marco de las relaciones institucionales

que la Secretaría de Gobernación mantiene con el H. Congreso de la Unión. Presentar a las Cámaras del Congreso de la Unión la información que la Administración Pública Federal debe remitir por disposición legal o por acuerdo de dichos órganos legislativos.

#### **1.3.4. Mantener una relación institucional y de trabajo respetuoso con las legislaturas de los estados.**

Mantener una comunicación permanente con los congresos locales y sus asociaciones a fin de dar seguimiento al procedimiento previsto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativa a las reformas constitucionales. Construir acuerdos con las legislaturas de los estados y sus asociaciones para promover las reformas legislativas de la agenda nacional incluyente.

#### **1.3.5. Mantener una sana y respetuosa relación con el Poder Judicial.**

Mantener una sana y respetuosa relación institucional para la atención de las acciones vinculadas con el Poder Judicial.

### **Estrategia 1.4. Impulsar un federalismo articulado que promueva una mayor coordinación y corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno.**

#### **Líneas de acción**

##### **1.4.1. Impulsar la inclusión y participación efectiva de estados y municipios en las instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales.**

Realizar diagnósticos sobre la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales. Elaborar propuestas para integrar la representación de estados y municipios en los sistemas nacionales de coordinación, así como auxiliar en la interlocución y coordinación con la Conferencia Nacional de Gobernadores, la Conferencia Nacional de Municipios de México y otras agrupaciones.

##### **1.4.2. Promover el desarrollo de capacidades institucionales en estados y municipios.**

Implementar sistemas de información y generar modelos de gestión, formación y asistencia que desarrollen

las capacidades de gobierno de las administraciones públicas estatales y municipales orientadas a la descentralización.

##### **1.4.3. Promover acciones que contribuyan a una mejor delimitación entre los ámbitos de acción de los tres órdenes de gobierno.**

Realizar y promover estudios, foros públicos y análisis relativos a la delimitación de las competencias de cada orden de gobierno, así como de los instrumentos normativos que facilitarían una mejor asignación de las mismas.

##### **1.4.4. Fortalecer la coordinación interinstitucional para la atención, conservación y cuidado del territorio insular federal.**

Atender, administrar y cuidar el territorio insular nacional, así como participar activamente en las reuniones interinstitucionales ordinarias en la materia y promover reuniones extraordinarias para casos específicos.

### **Estrategia 1.5. Prevenir y promover la resolución pacífica de conflictos.**

#### **Líneas de acción**

##### **1.5.1. Desarrollar acciones que permitan anticipar el surgimiento de conflictos y su posible escalamiento.**

Elaborar escenarios de incidencia social para identificar conflictos potenciales en las entidades federativas. Definir agendas de riesgo, calendarizar eventos relevantes y plantear estrategias de atención que eviten el escalamiento de conflictos. Atender y canalizar las peticiones que formulen los ciudadanos y organizaciones sociales, brindar asesoría, orientación y capacitación. Definir y aplicar Protocolos de Atención Ciudadana.

##### **1.5.2. Establecer mecanismos que propicien el diálogo con las partes en situaciones de conflicto.**

Atender las demandas de personas, comunidades u organizaciones mediante acciones coordinadas con funcionarios de los tres órdenes de gobierno. Reducir la tensión y el nivel de conflicto entre las partes involucradas mediante recorridos de trabajo, coordinación de mesas de diálogo, y el establecimiento y seguimiento de compromisos asumidos en las negociaciones. Instalar y

dar seguimiento al Grupo de Trabajo Interinstitucional de Atención Ciudadana y Concertación Política.

**1.5.3. Impulsar la armonización del marco legal con los tratados nacionales e internacionales en materia indígena.**

Promover la participación indígena en procesos de construcción de acuerdos y elaboración de iniciativas de ley, que permitan la armonización del marco constitucional mexicano con las disposiciones nacionales e internacionales vigentes. Lo anterior a través de protocolos de trabajo que garanticen el respeto pleno de los derechos constitucionales en favor de los pueblos y comunidades indígenas de México.

**1.5.4. Promover la resolución de conflictos laborales a través del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.**

Dar cumplimiento a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, mediante la resolución de las demandas presentadas. Las actividades del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quedarán establecidas en su programa institucional.

**Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio**

El propósito de esta iniciativa es recuperar la confianza y, por ende, la participación de la población en la construcción y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática que este país necesita. Para efectos de lo anterior, es necesario que a través del medio de control y de dirección social, es decir del derecho penal y su capacidad de disuadir, sancione proporcionalmente la conducta de aquellos servidores o funcionarios que destruyen dicha confianza y que vulneran la relación del gobierno con sus gobernados.

En atención a lo antes expuesto presento y propongo esta iniciativa a fin de modificar el artículo 224 del Código Penal Federal para que se quede como se muestra a continuación:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
TITULO DECIMO Delitos Cometidos por Servidores Públicos.	TITULO DECIMO Delitos Cometidos por Servidores Públicos.
CAPITULO XIII Enriquecimiento Illicito.	CAPITULO XIII Enriquecimiento Illicito.
Artículo 224.- Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito...	Artículo 224.- Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito...
Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:	Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:
Quando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, <u>se impondrán de tres meses a dos años de prisión</u> , multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y <u>destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</u>	...
Quando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de <u>dos años a catorce años de prisión</u> , multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y <u>destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</u>	Quando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, <b>se impondrá de uno a cuatro años de prisión</b> , multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y <b>destitución e inhabilitación por un periodo de veinte años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</b>
	Quando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de <b>cuatro a catorce años de prisión</b> , multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y <b>destitución e inhabilitación por un periodo de veinte años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</b>

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

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta H. Asamblea, el siguiente proyecto de:

## Decreto por el que se modifica el artículo 224, del Código Penal Federal

### Título Décimo Delitos Cometidos por Servidores Públicos

#### Capítulo XIII Enriquecimiento Ilícito.

**Artículo 224.** Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito...

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

...

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, **se impondrá de uno a cuatro años de prisión**, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y **destitución e inhabilitación por un periodo de veinte años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.**

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de **cuatro a catorce años de prisión**, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y **destitución e inhabilitación por un periodo de veinte años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.**

#### Transitorio

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

#### Notas:

1 Plan Nacional de Desarrollo.

2 Código Penal Federal.

3 Teorías de la Pena. Estudio del H Congreso. [http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/extorsion/Teorias\\_pena\\_investigacion.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/extorsion/Teorias_pena_investigacion.pdf)

4 Ídem.

5 Jean-Jacques Rousseau. *El contrato social*. Ed. Jean-Jacques Rousseau. Amsterdam. 1762.

6 Secretaría de Gobernación. Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP). México, 2012 ([www.encup.gob.mx](http://www.encup.gob.mx)).

7 Layton, Michael; Moreno, Alejandro. *Filantropía y sociedad civil en México, análisis de la ENAFI 2005-2008*. ITAM. México. 2010

8 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro 2008*. 2011. p. 59.

9 Layton, Michael D., “Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada”, en *Este país. Tendencias y opiniones*, México, Núm. 247, noviembre de 2011, p. 11

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 20 días del mes de octubre de 2016.— Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.**

---

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

---

«Iniciativa que reforma el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, suscrita por los diputados Sara Latife Ruiz Chávez y Arturo Álvarez Angli, de los Grupos Parlamentarios del PRI y del PVEM, respectivamente

Con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la suscrita, diputada federal de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, Sara Latife Ruiz Chávez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, y Arturo Álvarez Angli, del Partido Verde Ecologista de México, someten a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El 28 de enero de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, elaborada por la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. El objetivo que persigue este ordenamiento se advierte desde el primer artículo, que a la letra establecía:

La presente ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.

Atendiendo a la naturaleza de las leyes generales, esta ley estableció la concurrencia y la determinación de competencias entre la federación, los estados y los municipios.

La ley original, en su articulado, en particular el contenido en el capítulo V del título sexto, “Medidas de control y seguridad y sanciones”, establecía un recurso de inconformidad en los siguientes términos:

Artículo 176. Las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de esta ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen **podrán** ser recurridas por los interesados en el término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

Una simple lectura de la disposición contenida en el artículo 176, en particular a partir del empleo del verbo *pod* en su forma de futuro simple para la segunda y tercera persona del plural, daba a entender que la presentación del recurso era optativa para el afectado, en tanto que podía presentar el recurso administrativo o iniciar un juicio de nulidad ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

No obstante, en mayo de 1995 el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, al resolver un amparo directo, emitió la tesis siguiente:

**Equilibrio ecológico y la protección al ambiente, recurso de inconformidad previsto en el artículo 176 de la ley general del. No es optativo y debe agotarse antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación.**

El término *podrán* que se contiene en el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección

al Ambiente, **implica una opción pero no para agotar el recurso de inconformidad a que se refiere tal precepto, sino como una alternativa de impugnación de la resolución, es decir, si se desea impugnar un acto, puede hacerse por ese recurso, y si ese propio acto es recurrible, no será definitivo, por lo que la apreciación de la parte quejosa, resulta inexacta, en cuanto considera que al incluirse dicho término *podrán* en el precepto en comento, se libera al particular de la obligación de hacer valer ese recurso, ya que éste es un medio de defensa al alcance de los interesados,** mediante el cual se puede obtener la modificación o la revocación de las resoluciones emitidas de conformidad a dicha ley, **lo que hace necesario que dicho recurso se agote antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación,** de conformidad con lo establecido por el artículo 23 de la ley orgánica de dicho Tribunal, en el que se exige que las resoluciones que se impugnan tengan el carácter de definitivas, entendiéndose por tales las que no puedan ser modificadas o revocadas por la autoridad o autoridades que las emitieron.

En octubre del mismo año, seguidos los trámites de un amparo directo, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito dictó y publicó en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta una tesis aislada en el siguiente sentido:

**Artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. El término *podrán* utilizado conlleva la obligación de interponer el recurso establecido en él antes de acudir al juicio fiscal.**

Según el *Diccionario* de la Real Academia Española, el vocablo *podrán*, que es una inflexión del verbo *poder*, significa “tener expedita la facultad o potencia de hacer una cosa. Ser contingente o posible que suceda una cosa. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer una cosa”. Esos significados difieren visiblemente del asignado al término *optar*, que quiere decir, según el propio *Diccionario*, “acción de escoger una cosa entre varias”. Así, es dable decir que cuando el legislador utilizó el término *podrán* en el artículo 176 de la referida ley, lo hizo para dar cumplimiento al imperativo constitucional de legítima defensa y garantía de audiencia. Esto es, **con la utilización de dicho vocablo, se da al particular la oportunidad de que, en caso de que no esté de acuerdo con la resolución emitida, pueda elegir entre recurrirla o no, en este supuesto se daría por consentida tácitamente, pero ello nunca podría entenderse como**

**la posibilidad de acudir directamente al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y obviar la tramitación del recurso administrativo procedente.**

Sin embargo, las dos interpretaciones transcritas no reflejaban el espíritu de la disposición ni una interpretación homogénea o constante de tal dispositivo legal. Por referir un ejemplo, para el caso de la procedencia en la interposición de un juicio de amparo, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa interpretó, a mediados de 1996, la posibilidad de presentar el juicio de amparo, y no el recurso administrativo, en la excepción del principio de definitividad, con el siguiente argumento:

**Recurso de inconformidad previsto en el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico. No es obligatorio agotarlo antes de acudir al juicio de amparo.**

Tratándose del recurso de inconformidad a que se refiere la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con su interposición puede ser suspendida la ejecución de la resolución impugnada en los términos del artículo 180 de la ley, empero, prevé mayores requisitos que la Ley de Amparo para la suspensión, ya que exige, entre otros, el que no se trate de infracciones reincidentes y, en este sentido, tal prevención no la establece el artículo 124 de la Ley de Amparo, por lo que es de concluirse que **se está en el caso de excepción a que se refiere la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, por cuanto a que no es obligatorio para el particular afectado agotar previamente a la promoción del juicio de garantías, el recurso de inconformidad aludido.**

En resumen, para el caso de la procedencia del juicio de nulidad, el Poder Judicial de la Federación interpretó que era necesario agotar el recurso administrativo; en tanto que para la procedencia del juicio de amparo, no era necesario haber agotado dicha instancia en sede administrativa para que conociera del caso la justicia federal.

Por otra parte, el 13 de diciembre de 1996 se publicaría en el Diario Oficial de la Federación una reforma total de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, impulsada por el ex presidente Ernesto Zedillo.

A partir de esta amplia reforma, el recurso de inconformidad se transformó en recurso de revisión, para armonizarlo

con la legislación procesal administrativa. La disposición ahora sería ésta:

**Artículo 176.** Las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, **o ante las instancias jurisdiccionales competentes.**

El recurso de revisión se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, acordará su admisión, y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva.

Con esta modificación se pretendió dejar claro que el ejercicio del recurso en sede administrativa era optativo y, en cambio, se podía presentar directamente un juicio de nulidad ante el tribunal fiscal.

Un tribunal colegiado en materia administrativa del segundo circuito explicaría hacia 1999 que la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el 1 de junio de 1995, derogó tácitamente el recurso de revisión establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Sin embargo, el mismo artículo 176 ha sido fundamento en diversos procedimientos. Sobre esta tesis aislada cabe destacar la mención de la alternativa de las vías judiciales correspondientes, en el siguiente sentido:

**Recurso de revisión. El previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente fue derogado al entrar en vigor la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.**

El recurso que prevé el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fue derogado a partir del 1o. de junio de 1995 en que entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual en su artículo segundo transitorio, señala expresamente que se derogan las diversas leyes, en las materias reguladas por dicho ordenamiento; por lo que **el particular afectado puede interponer el recurso de revisión que establece el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o bien intentar las vías judiciales correspondientes.**

A pesar de la interpretación citada, es claro que el procedimiento que rige el artículo 176 se encuentra plenamente en vigor. Lo confirma el hecho de que el 7 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un tercer párrafo al artículo en comento, reformado por última ocasión en diciembre de 1996. El párrafo adicionado, y vigente, establece lo siguiente:

La resolución del procedimiento administrativo y la que recaiga al recurso administrativo de revisión, podrán controvertirse en vía de juicio ante los juzgados de distrito en materia administrativa. Cuando se impugne la resolución del recurso administrativo, se entenderá que simultáneamente se impugna la resolución administrativa recurrida en la parte que continúa afectándolo, pu-

diendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Con esta modificación se pretendió aclarar la posibilidad de impugnar por ambas vías, administrativa y judicial, la resolución que recayera al procedimiento administrativo y al recurso administrativo de revisión, sin embargo, la incoherencia entre el primer y el tercer párrafo ha generado que la confusión permanezca entre juzgadores y justiciables.

Por ello se propone modificar los párrafos primero y tercero del artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como adicionar un cuarto párrafo al mismo dispositivo, para quedar como ilustra la siguiente tabla:

Texto Actual	Propuesta de Reforma
<p>Artículo 176. Las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o ante las instancias jurisdiccionales competentes.</p>	<p>Artículo 176. Las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los afectados mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.</p>
<p>El recurso de revisión se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, acordará su admisión, y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva.</p>	<p>El recurso de revisión se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, acordará su admisión, y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva.</p>
<p>La resolución del procedimiento administrativo y la que recaiga al recurso administrativo de revisión, podrán controvertirse en vía de juicio ante los juzgados de distrito en materia administrativa. Cuando se impugne la resolución del recurso administrativo, se entenderá que simultáneamente se impugna la resolución administrativa recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.</p>	<p>La resolución del procedimiento administrativo y la que recaiga al recurso administrativo de revisión, <b>podrán controvertirse optativamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o a través de juicio ordinario administrativo ante los juzgados de distrito con jurisdicción especial en materia ambiental.</b> Cuando se impugne la resolución del recurso administrativo, se entenderá que simultáneamente se impugna la resolución administrativa recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.</p>
	<p><b>Los jueces de distrito en materia administrativa serán competentes para conocer de los juicios ordinarios referidos en el párrafo anterior.</b></p>

Con la redacción propuesta, se acentúa y clarifica en el tercer párrafo, la posibilidad de impugnar, optativamente, tanto la resolución del procedimiento administrativo, como la que recaiga al recurso de revisión, ya sea ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mediante un juicio de nulidad, o bien, a través del juicio ordinario administrativo ante los juzgados de distrito con jurisdicción especial en materia ambiental.

En la propuesta de reforma se conserva la condición de que cuando se impugne la resolución del recurso administrativo, se entienda que, en el mismo acto procesal, se impugna la resolución administrativa recurrida, en la parte que continúa afectando al individuo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no 'planteados en el recurso original.

Del mismo modo, con la adición de un cuarto párrafo se faculta a los jueces administrativos a conocer del juicio ordinario ante la ausencia de tribunales con jurisdicción especial en materia medioambiental, a fin de no hacer más gravosa la interposición del juicio en detrimento del derecho de acceso a la justicia.

En la práctica, se ha dicho con anterioridad, se ha interpretado este artículo no como una alternativa para el justiciable, sino como una exclusión a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

De esta forma se evitará que la sala especializada en materia ambiental y de la regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se diga incompetente para conocer sobre juicios contencioso-administrativos que se desprendan de la aplicación, en particular, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Por lo expuesto y fundado se somete a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

**Único.** Se **reforma** el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

**Artículo 176.** Las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen podrán ser impugnadas por los afectados me-

dante el recurso de revisión dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

El recurso de revisión se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, acordará su admisión, y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva.

La resolución del procedimiento administrativo y la que recaiga al recurso administrativo de revisión, podrán controvertirse **optativamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o a través de juicio ordinario administrativo ante los juzgados de distrito con jurisdicción especial en materia ambiental.** Cuando se impugne la resolución del recurso administrativo, se entenderá que simultáneamente se impugna la resolución administrativa recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

**Los jueces de distrito en materia administrativa serán competentes para conocer de los juicios ordinarios referidos en el párrafo anterior.**

Palacio Legislativo de San Lázaro. Ciudad de México, a 25 de octubre de 2016.— Diputados: Sara Latife Ruiz Chávez, Arturo Álvarez Angli (rúbricas).»

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

---

## LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 6o. de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, a cargo de la diputada Sara Latife Ruiz Chávez, del Grupo Parlamentario del PRI

Sara Latife Ruiz Chávez, diputada federal a la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, al tenor de la siguiente

## Exposición de Motivos

La **Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA)** fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2013, como parte de una reforma integral a la Justicia en materia Ambiental que, entre otras cosas, incluyó modificaciones a los siguientes ordenamientos: (i) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; (ii) Ley General de Vida Silvestre; (iii) Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; (iv) Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; (v) Ley de Aguas Nacionales; (vi) Código Penal Federal; (vii) Ley de Navegación y Comercio Marítimos, y (viii) Ley General de Bienes Nacionales.

La LFRA se constituyó como el instrumento a partir del cual se regularía:

...la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17 constitucional, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

Esta, recientemente nueva, Ley Federal se definió como reglamentaria del artículo 40. Constitucional,<sup>1</sup> y fijó como objetivo fundamental:

La protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico, para garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona, y a la responsabilidad generada por el daño y el deterioro ambiental.

El tercer párrafo del artículo 1º en cita, permite disociar el daño ocasionado al ambiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales. Del mismo modo que el cuarto y último párrafo establecen el proceso judicial para determinar la responsabilidad ambiental, de forma independiente a los procesos para determinar otras formas de responsabilidad (civil, penal o administrativa).

En ese contexto de objetivos y definiciones, el artículo sexto establece las exclusiones de lo que se considerará *daño ambiental*.<sup>2</sup>

Artículo 6o. No se considerará que existe daño al ambiente cuando los menoscabos, pérdidas, afectaciones, modificaciones o deterioros no sean adversos en virtud de:

I. Haber sido expresamente manifestados por el responsable y explícitamente identificados, delimitados en su alcance, evaluados, mitigados y compensados mediante condicionantes, y autorizados por la Secretaría, previamente a la realización de la conducta que los origina, mediante la evaluación del impacto ambiental o su informe preventivo, la autorización de cambio de uso de suelo forestal o algún otro tipo de autorización análoga expedida por la Secretaría; o de que,

**II. No rebasen los límites previstos por las disposiciones que en su caso prevean las Leyes ambientales o las normas oficiales mexicanas.**

La excepción prevista por la fracción I del presente artículo no operará, cuando se incumplan los términos o condiciones de la autorización expedida por la autoridad.

Como se desprende de la interpretación literal de la primera fracción del dispositivo en comento, resulta razonable que no se considere daño ambiental, y en consecuencia no derive en responsabilidad medioambiental, el hecho de un deterioro o menoscabo al medio ambiente, cuando se den las siguientes tres condiciones:

- i Hayan sido expresamente manifestados por el responsable;
- ii Hayan sido explícitamente identificados, delimitados, evaluados, mitigados y compensados, y
- iii Hayan sido conocidos y autorizados, naturalmente, con anterioridad por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

No obstante, la segunda fracción del artículo 6º de la LFRA transcrito, establece una excepción que adolece de ciertos defectos de técnica legislativa y que trastocan principios fundamentales del derecho administrativo, así como los principios de legalidad y de reserva de ley.

En efecto, cuando la Ley establece como una excepción a la existencia del daño ambiental el no rebasar los límites previstos por las disposiciones que en su caso prevean, en particular, las normas oficiales mexicanas, lo que jurídicamente ocurre es que se trata de una **indebida remisión**

**normativa o reenvío a un ordenamiento de inferior rango.**

En efecto, si identificamos la intención del Legislador, manifiesta en las discusiones celebradas en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República en particular en el mes de abril del año 2013,<sup>3</sup> podemos advertir que, derivado del mandato constitucional del 8 de febrero de 2012,<sup>4</sup> el Legislador buscó establecer un régimen unificado de responsabilidad por daño ambiental, así como una definición puntual que resultara aplicable a sus diversos procedimientos, entre los que podemos encontrar: (i) los estrictamente administrativos, sean individuales y colectivos, (ii) las acciones de carácter civil en sede jurisdiccional, también en su doble vertiente individual y colectiva, así como (iii) los penales.

En ese contexto, tal como ocurre con la determinación de un tipo penal o un procedimiento que pudiera derivar en una sanción administrativa, advertimos que la exclusión o modificación de la categoría de daño ambiental, a través de Normas Oficiales Mexicanas, deviene en inconstitucional.

Lo anterior es así porque hacer una remisión a un dispositivo de carácter reglamentario o inferior, como lo es una Norma Oficial Mexicana, violaría los principios de legalidad, tipicidad y de reserva de ley, que debe imperar en todo tipo de derecho sancionador. Insistimos, sea penal o de carácter administrativo.

En efecto, cuando el artículo 6 reenvía la determinación o no de un daño ambiental, según lo califiquen así las normas oficiales mexicanas, está permitiendo que sea una autoridad ajena al legislador, la que determine el contenido de los tipos penales y administrativos sancionadores, abriendo de tal forma el tipo que generaría una situación violatoria de las garantías del gobernado según los principios referidos en el párrafo anterior.

A mayor abundamiento, el maestro José Roldán Xopa, al referirse al principio de Reserva de Ley en el derecho administrativo sancionador establece lo siguiente:

Una cuestión importante es la determinación del rango de la norma adecuada para establecer ilícitos y sanciones. Una analogía con la penal indicaría que debería ser la ley (en sentido formal y material) la norma que las prevea. Esto significaría la aplicación del principio de reserva de ley en el derecho administrativo sancionador. **El establecimiento de actos ilícitos en normas distintas a la ley ha sido con-**

**siderado por los tribunales una violación al principio de legalidad, por considerar que aquéllos deben ser establecidos en una ley (reserva de ley).<sup>5</sup>**

En ese sentido, cuando la fracción II del artículo 6 de la LFRA remite a una norma oficial mexicana para la determinación de los límites de lo que debería o no considerarse daño ambiental, lo que hace es arrojar a un instrumento normativo sub-legal la posibilidad de determinar los ilícitos ambientales y, en ese sentido, uno de los elementos esenciales del tipo según la materia penal y administrativa-ambiental.

En otras palabras, con esta remisión se faculta a la autoridad administrativa (Poder Ejecutivo) a determinar los alcances y condiciones de aplicación de normas generales y abstractas que, por principio de legalidad y reserva de ley, le correspondería al Poder Legislativo.

Un acto administrativo general se dicta en observancia y aplicación estricta de la ley, según lo mandata la fracción I del artículo 89 constitucional; siendo facultad previa del Legislador, a través de un instrumento normativo con valor, fuerza y rango de ley, determinar las modalidades de una situación jurídica general, hipotética, impersonal y abstracta.

Al referirse a los límites de la actuación administrativa en el caso del derecho administrativo sancionador, una tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece, en su parte sustantiva, lo siguiente:<sup>6</sup>

**El derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo, por lo que cobra aplicación el principio de legalidad contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige que las infracciones y las sanciones deben estar plasmadas en una ley, tanto en sentido formal como material, lo que implica que sólo esa fuente democrática es apta para la producción jurídica de ese tipo de normas. De ahí que el legislador deba definir los elementos normativos de forma clara y precisa para permitir una actualización de las hipótesis previsible y controlable por las partes. Ahora bien, para determinar el alcance de su aplicación, hay que considerar que el fin del principio es doble, ya que, en primer lugar, debe garantizarse la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones: i) para permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por**

tanto, la planeación de la vida cotidiana; y, ii) para proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas; y, en segundo lugar, preservar al proceso legislativo como sede de creación de los marcos regulatorios generales y, por ende, de la política punitiva administrativa...

Por lo que se refiere al principio de reserva de ley, con relación a las limitaciones y alcances de la facultad reglamentaria, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado:<sup>7</sup>

...que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. **Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión** en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque **son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera**

**administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas...**

De lo anteriormente expuesto se puede concluir que la multi-referida fracción II del artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental es una disposición actual y potencialmente inconstitucional, en razón de que permite la ampliación o restricción de uno de los elementos relevantes del tipo, como es la determinación de los niveles aceptables para que se verifique un daño ambiental y, en consecuencia, para establecer la existencia o no de responsabilidad de carácter medio ambiental.

Por ello, se propone la eliminación de la fracción II, de referencia, e integrar, en un solo primer párrafo, el contenido de la primera fracción que resulta constitucional en atención a lo expuesto y fundado. Del mismo modo, se deberá modificar en congruencia el último párrafo del mismo artículo, para establecer que la excepción prevista —fracción I, resumida en un solo párrafo— no operará, cuando se incumplan los términos o condiciones de la autorización expedida por la autoridad.

La propuesta de reforma se resume en el siguiente comparativo:

#### Texto actual

**Artículo 6.** No se considerará que existe daño al ambiente cuando los menoscabos, pérdidas, afectaciones, modificaciones o deterioros no sean adversos en virtud de:

I. Haber sido expresamente manifestados por el responsable y explícitamente identificados, delimitados en su alcance, evaluados, mitigados y compensados mediante condicionantes, y autorizados por la Secretaría, previamente a la realización de la conducta que los origina, mediante la evaluación del impacto ambiental o su informe preventivo, la autorización de cambio de uso de suelo forestal o algún otro tipo de autorización análoga expedida por la Secretaría; o de que,

II. No rebasen los límites previstos por las disposiciones que en su caso prevean las Leyes ambientales o las normas oficiales mexicanas.

La excepción prevista por la fracción I del presente artículo no operará, cuando se incumplan los términos o

condiciones de la autorización expedida por la autoridad.

### Propuesta de reforma

**Artículo 6. No se considerará que existe daño al ambiente cuando los menoscabos, pérdidas, afectaciones, modificaciones o deterioros no sean adversos en virtud de haber sido expresamente manifestados por el responsable y explícitamente identificados, delimitados en su alcance, evaluados, mitigados y compensados mediante condicionantes, y autorizados por la Secretaría, previamente a la realización de la conducta que los origina, mediante la evaluación del impacto ambiental o su informe preventivo, la autorización de cambio de uso de suelo forestal o algún otro tipo de autorización análoga expedida por la Secretaría.**

La excepción prevista en el presente artículo no operará, cuando se incumplan los términos o condiciones de la autorización expedida por la autoridad.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta H. Asamblea el siguiente proyecto de decreto de

### Decreto que reforma el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

**Único.** Se reforma el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental para quedar como sigue:

**Artículo 6o.** No se considerará que existe daño al ambiente cuando los menoscabos, pérdidas, afectaciones, modificaciones o deterioros no sean adversos en virtud de haber sido expresamente manifestados por el responsable y explícitamente identificados, delimitados en su alcance, evaluados, mitigados y compensados mediante condicionantes, y autorizados por la Secretaría, previamente a la realización de la conducta que los origina, mediante la evaluación del impacto ambiental o su informe preventivo, la autorización de cambio de uso de suelo forestal o algún otro tipo de autorización análoga expedida por la Secretaría.

La excepción prevista en el presente artículo no operará, cuando se incumplan los términos o condiciones de la autorización expedida por la autoridad.

### Transitorio

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

#### Notas:

1 El quinto párrafo del artículo 4 constitucional establece a la letra: Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

2 La fracción III del artículo 2 de la LFRA define daño ambiental de la siguiente manera: Pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mensurables de los hábitat, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como de los servicios ambientales que proporcionan. Para esta definición se estará a lo dispuesto por el artículo 6o. de esta Ley.

3 Para revisar las versiones estenográficas correspondientes al día 25 de abril de 2013 y anteriores visitar las siguientes direcciones electrónicas. En Cámara de Diputados:

<http://cronica.diputados.gob.mx/>; En el Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=10>.

4 En esta fecha se publicó el Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Visible en:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012) Fecha de consulta: 21 de octubre de 2016.

5 Roldán Xopa, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2008, p. 395.

6 Derecho administrativo sancionador. Evolución del principio de legalidad a la luz de sus fines. Décima Época; Registro: 2007407; Primera Sala; Tesis Aislada; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I; Tesis: 1a. CCCXV/2014 (10a.); P. 573.

7 Facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo federal. Sus principios y limitaciones. Época: Novena Época; Registro: 166655; Pleno; Jurisprudencia; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXX, agosto de 2009; Tesis: P./J. 79/2009; P. 1067

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a 27 de octubre de 2016.— Diputada: Sara Latife Ruiz Chávez (rúbrica).»

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

---

#### LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS

---

«Iniciativa que adiciona el artículo 25 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, a cargo de la diputada Claudia Edith Anaya Mota, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, diputada federal Claudia Edith Anaya Mota, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura correspondiente a la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3, numeral 1, fracción VIII; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, tiene a bien someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor del siguiente

#### **Planteamiento del problema**

Las ayudas técnicas, entre ellas las prótesis y las órtesis, pese a ser un bien de primera necesidad para las personas con discapacidad y estar catalogadas como un producto sanitario, no gozan de cobertura para una prestación gratuita por parte del Sistema Nacional de Salud.

Dada la finalidad para la que son concebidas, la falta de cobertura gratuita pública, es generadora de desigualdades entre el grupo de las personas con discapacidad, en función de las posibilidades de acceso que éstos tengan a ellas.

No todas las personas con discapacidad tienen las mismas oportunidades y posibilidades a la hora de enfrentarse a su discapacidad y al entorno en el que viven. Las posibilidades de una persona con discapacidad para hacer frente a su discapacidad vendrán determinadas por su entorno económico, social y familiar.

Los condicionantes del entorno de una persona con discapacidad determinarán sus posibilidades de acceso a estos bienes y a su utilización como mecanismo para mitigar su

deficiencia o superar su discapacidad y para intentar alcanzar una equiparación social similar a la de las personas sin discapacidad.

Siendo el precio de las prótesis y órtesis muy elevado, las posibilidades de asumir su pago de forma individual por parte de los potenciales usuarios son muy reducidas, ya que la situación laboral y económica de los usuarios potenciales los sitúa en los niveles de renta más bajos de la pirámide social.

Por lo que resulta imperativo, que quienes se encuentren en la posibilidad de adquirir una de estas ayudas o ya las tengan, pueda contratar un seguro que les ampare por pérdida o robo.

#### **Argumento que lo sustenta**

#### **Perfil de las personas con discapacidad**

El perfil demográfico del sector de las personas con discapacidad nos ayudan a comprender cuáles serán las ayudas que serían mayormente susceptibles de ser aseguradas. De acuerdo con el *Censo de Población y Vivienda 2010*, a nivel nacional, la dificultad más frecuente entre la población con discapacidad es la relacionada con la movilidad, ya que 58% de las personas de este grupo poblacional señala tener limitación para caminar o moverse. Le siguen las dificultades o limitaciones para ver (con 27.2%), escuchar (12.1%), mental (8.5%), hablar o comunicarse (8.3%), atender el cuidado personal (5.5%) y finalmente, para poner atención o aprender (4.4 por ciento).

En la población más joven (niños de 0 a 14 años y jóvenes de 15 a 29 años), las dificultades para hablar o comunicarse, poner atención o aprender y la limitación mental son más altas que en la población de mayor edad. La dificultad para hablar o comunicarse en los niños representa, por ejemplo, 28.3%, mientras que entre los adultos mayores apenas 3.8 por ciento.

En la población con discapacidad adulta (30 a 59 años), y sobre todo en la adulta mayor (60 y más años), las limitaciones para caminar o moverse, ver y escuchar son más altas que en los niños y jóvenes.

Las causas de discapacidad son determinantes para definir el tipo de ayuda que la persona requiere o requerirá. Estas causas se distribuyen por igual entre mujeres y hombres, aunque en las primeras la discapacidad originada por en-

fermedad (40%) y por edad avanzada (27.2%) son un tanto más altas que en los hombres (35.1% y 21.2%, respectivamente). En cambio, en los varones tiene mayor importancia la discapacidad debida a problemas en el nacimiento y los accidentes.

Un factor que pudiese definir la posibilidad contar con una ayuda técnica, lo es su derechohabencia a alguna institución de seguridad social, el 68.8% de población con discapacidad es derechohabiente a algún servicio de salud. De ellos, 46.7% están afiliados al Seguro Social (IMSS), 37.2% al Seguro Popular o para una Nueva Generación, 10.9% al ISSSTE, 2.7% a una institución privada, 2.4% a otra institución no definida y 1.5% a Pemex, Defensa o Marina; es decir, la mayoría es derechohabiente del Seguro Social y del Seguro Popular.

Otro elemento que pudiese determinar la posibilidad de compra de los implementos ortopédicos es el empleo y el salario.

La tasa de participación económica de la población con discapacidad es 29.9%. La mayor participación económica entre las personas con discapacidad le corresponde a los adultos (30 a 59 años), seguido por los jóvenes (15 a 29 años), ya que reportan las tasas más altas (48.6% y 33.5%, respectivamente); le siguen los adultos mayores (60 años y más) y los niños (12 a 14 años) con tasas de 17.7% y 4.8 por ciento.

De ellos, declaran dedicarse a los quehaceres del hogar el 37.3% o reporta tener una limitación permanente para trabajar (29.9%), seguidos de aquéllos que realizan otra actividad no económica (14.6%), los que están pensionados o jubilados (13%) y, finalmente, los que estudian (5.2 por ciento).

De cada 100 personas con discapacidad ocupadas, 22 lo hace como trabajadores en actividades elementales y de apoyo, 18 son trabajadores agrícolas, 16 laboran en tareas de comercio o ventas, 14 son artesanos, 10 profesionistas y técnicos, 8 realizan tareas de servicios personales y vigilancia, 6 trabajan como operadores de maquinaria, 3 como auxiliares administrativos y 2 son funcionarios, directores o jefes.

De acuerdo con los resultados censales, 14% de la población con discapacidad ocupada no recibe ingresos por su trabajo, 18.7% gana menos de un salario mínimo mensual; 24.9% de uno a menos de 2 SMM; 16.5% de 2 a menos de

3 SMM; 11.2% de 3 a menos de 5 SMM; 5% de 5 a menos de 10 SMM y sólo 2%, 10 y más SMM. Es decir, tan sólo 7% de las personas en dicha condición reciben más de 5 salarios mínimos mensualmente y aproximadamente 44% ganan al mes menos de \$ 3 448 o de \$ 3 268, dependiendo de la zona geográfica.

La Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2010 (ENIGH 2010), indica que cuentan con al menos un integrante con discapacidad 16.4% de los hogares del país. En ellos se gasta el doble en cuidados a la salud que en los que no albergan a personas con esta condición entre sus residentes (4.6 frente a 2.4%) y se utiliza más recursos, dicho gasto, en atención primaria o ambulatoria (77.2%) y medicamentos sin receta (16.1%) que en atención hospitalaria (6.7 por ciento).

Conforme a la Encuesta Nacional sobre Percepción de Discapacidad en Población Mexicana 2010,<sup>1</sup> en términos relativos al gasto total en salud, en los hogares donde vive una persona con discapacidad destinan alrededor de 36.0% del gasto total en salud a los gastos en salud por discapacidad. Este porcentaje asciende a 41.0% cuando en el hogar vive más de una persona con discapacidad.

Comparación de gasto promedio para hogares donde viven personas con discapacidad por tipo de hogar (gasto promedio trimestral en pesos mexicanos)

Tipo de gasto	Hogares con una persona con discapacidad (pesos)	Hogares con más de una persona con discapacidad (pesos)	Hogares con al menos una persona con discapacidad (pesos)
En salud por discapacidad	1 468.0	1 569.2	1 483.7
En prótesis y órtesis	176.8	222.7	183.9

Fuente: Encuesta Nacional sobre Percepción de Discapacidad en Población Mexicana 2010.

Otro de los gastos en salud debido a la discapacidad es el que se refiere a la adquisición y el mantenimiento de prótesis y/u órtesis. En este rubro, los hogares donde vive una persona con discapacidad destinan aproximadamente 6.4% del gasto total en salud y en los hogares que incluyen a más de una persona con discapacidad destinan 11.6%. En general el gasto en prótesis y órtesis representa alrededor de 1.0% del gasto total del hogar.

Razones entre gasto en salud por discapacidad, según hogares con una o más personas con discapacidad

Discapacidad	Hogares con una persona con discapacidad	Hogares con más de una persona con discapacidad	Hogares con al menos una persona con discapacidad
Gasto total en salud	0.35	0.41	0.36
Gasto del hogar	0.12	0.11	0.12
<b>Prótesis y órtesis</b>			
Gasto total en salud	0.06	0.11	0.07
Gasto del hogar	0.01	0.01	0.01

Fuente: Encuesta Nacional sobre Percepción de Discapacidad en Población Mexicana 2010.

Los gastos en salud de los hogares que no cuentan con seguro médico son mayores, esto implica que dichos hogares destinan un mayor porcentaje del gasto del hogar a atender esta necesidad. En términos relativos, mientras los hogares que incluyen a personas con discapacidad que están aseguradas destinan alrededor de 24.0% del gasto del hogar en la atención de la salud, los hogares donde viven personas con discapacidad pero que no cuentan con seguro destinan en promedio 38.0% a este rubro. En particular para la atención de la salud a causa de la discapacidad, los hogares en donde la persona con discapacidad disfruta de seguro médico destinan 8.1% de su gasto, mientras que los hogares sin seguro desembolsan casi 15.0% del gasto total del hogar

Como resultado de la Encuesta se encontró que del total de las personas con discapacidad permanente que fueron entrevistadas, únicamente 36 de ellas dijeron que usaban algún tipo de prótesis; en 17 casos se refirieron a prótesis de un miembro inferior (pie, rodilla, pierna), en 11 casos mencionaron prótesis de cadera, en cuatro casos aludieron a prótesis de un miembro superior (mano, dedos, brazo), en un caso indicaron prótesis ocular y en tres casos señalaron otro tipo de prótesis. Por otro lado, del total de personas con discapacidad, 61 de ellas dijeron que usaban algún tipo de órtesis; en 10 casos se refirieron al uso de plantillas ortopédicas, en nueve casos indicaron un aparato auditivo, en otros nueve casos mencionaron bastones, en siete casos

usaban un aparato ortopédico, en cuatro casos se refirieron a fajas ortopédicas, en otros cuatro casos, a marcapasos; en cuatro casos, a una silla de ruedas; en tres casos, a una andadera; en tres casos, a muletas, y finalmente en ocho casos, a otro tipo de órtesis.

### Conceptos

**Prótesis.** De acuerdo con la American Orthopedic Foot and Ankle Society,<sup>2</sup> una prótesis es una herramienta que se utiliza para que una persona compense la pérdida de una parte de su cuerpo. Por ejemplo, luego de la amputación de una pierna, se puede colocar una pierna artificial, o prótesis. Esto permitirá que la persona pueda caminar.

La Real Academia de la Lengua Española<sup>3</sup> concibe una prótesis como una pieza, aparato, o sustancia que se coloca en el cuerpo para mejorar alguna de sus funciones estéticas; como procedimiento mediante el cual se repara artificialmente le falta de un órgano o parte de él, como un diente, un ojo, etcétera.

**Órtesis.** La página el ergonomista<sup>4</sup> concibe como un dispositivo o aparato externo que se utiliza para sostener, alinear o prevenir deformidades, o mejorar la función de partes móviles del cuerpo. Se clasifican en de miembro superior, de miembro inferior y de columna.

Se indican en inmovilizar una articulación o un segmento corporal, para prevenir deformidades, para controlar, facilitar y/o restringir el movimiento en una dirección determinada y para mejorar la función.

**Ayudas técnicas.** Son aquellos instrumentos dispositivos o herramientas que permiten, a las personas que presentan una discapacidad temporal o permanente, realizar actividades que sin dicha ayuda no podrían ser realizadas o requerirían de un mayor esfuerzo para su realización.

### Situación programática

El 30 de abril de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014–2018, con referencia al asunto que nos ocupa, establece en la estrategia 2.6

Estrategia 2.6. Promover la inclusión social de las personas con discapacidad intelectual o mental, mediante modelos, normas o protocolos para su atención.

Líneas de Acción 2.6.7. Apoyar la adquisición de equipos, lentes, prótesis, aparatos auditivos, sillas de ruedas y zapatos ortopédicos para niños con discapacidad.

El Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016<sup>5</sup> informa que entre enero de 2013 y agosto de 2016, la SS a través de la Beneficencia Pública, entregó 122,612 apoyos a 101,040 personas con alguna discapacidad mediante sus programas Jornadas Protésicas (prótesis de cadera y rodilla), Para Oírte Mejor (auxiliares auditivos), Para Verte Mejor (Lentes Intraoculares y Anteojos), una Rodada de Vida (sillas de ruedas) y Apoyos Funcionales (muletas, andaderas y bastones). El número de apoyos concedidos en esta administración, supera en 36 veces los 3,418 apoyos proporcionados en igual lapso del pasado sexenio. Entre septiembre de 2015 y agosto de 2016, se entregaron 82,011 apoyos a 69,921 personas con alguna discapacidad.

La Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al respecto prevé que

### Artículo 5

#### Igualdad y no discriminación

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

**2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.**

3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

### Artículo 25

#### Salud

...

e) Prohibirán la discriminación contra las personas con discapacidad en la prestación de seguros de salud y de vida cuando éstos estén permitidos en la legislación na-

cional, y velarán por que esos seguros se presten de manera justa y razonable;

La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad establece la obligación de la Secretaría de Salud de crear banco de órtesis, prótesis y de ayudas técnicas que propicien condiciones en las que las personas con discapacidad puedan acceder al ejercicio de otros derechos.

Artículo 7. La Secretaría de Salud promoverá el derecho de las personas con discapacidad a gozar del más alto nivel posible de salud, rehabilitación y habilitación sin discriminación por motivos de discapacidad, mediante programas y servicios que serán diseñados y proporcionados, considerando criterios de calidad, especialización, género, gratuidad o precio asequible. Para tal efecto, realizará las siguientes acciones:

IV. Crear bancos de prótesis, órtesis, ayudas técnicas y medicinas de uso restringido, que sean accesibles a la población con discapacidad;

**Artículo 9.** Queda prohibido cualquier tipo de discriminación contra las personas con discapacidad en el otorgamiento de **seguros de salud** o de vida.

El artículo 9, es de las disposiciones que apoyan la reforma que se propone, ya que establece la prohibición para el otorgamiento de un seguro privado de salud o de vida.

Por su parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, establece:

Artículo 9.- (Se deroga el anterior párrafo primero y se recorren los demás en su orden)

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

XX. Impedir el acceso a la seguridad social y a sus beneficios o establecer limitaciones para la contratación de seguros médicos, salvo en los casos que la ley así lo disponga;

Clara y evidente resulta la prohibición de impedir la contratación de seguros médicos a las personas con discapacidad.

Finalmente, cabe recordar, que en el caso de la mayoría de los implementos de las personas con discapacidad son de importación del extranjero.

Al respecto, en la Segunda Sección. Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2014 y sus anexos 10 y 21 publicadas por el Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público el viernes 29 de agosto de 2014 en el **Capítulo 1.3. Padrones de Importadores y Exportadores; 1.3.1.** Para los efectos del artículo 76 del Reglamento, no será necesario inscribirse en el Padrón de Importadores, cuando se trate de la importación de las siguientes mercancías: **Capítulo 3.3. Mercancías Exentas**

III. Los aparatos ortopédicos o prótesis para uso de personas con discapacidad, así como los vehículos especiales o adaptados que sean para su uso personal, siempre que obtengan la autorización a que se refiere el artículo 61, fracción XV de la Ley.

En la disposición 3.3.7., se señala:

Para los efectos del artículo 61, fracción XV de la Ley, las personas con discapacidad que pretendan realizar la importación definitiva de vehículos especiales o adaptados de manera permanente a sus necesidades y las demás mercancías que les permitan suplir o disminuir esta condición, así como las que realicen las personas morales con fines no lucrativos autorizadas para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta, que tengan como actividad la atención de personas con discapacidad, deberán presentar escrito libre, el cual deberá cumplir con los requisitos previstos en el “Instructivo de trámite para la autorización de la importación definitiva de vehículos especiales o adaptados de manera permanente a las necesidades de las personas con discapacidad y las demás mercancías que les permitan suplir o disminuir esta condición”.

Para efectos de dicha autorización, se entiende por demás mercancías a aquellas que permiten suplir o disminuir la discapacidad de una persona, tales como prótesis, ortesis o cualquier otra ayuda técnica que se adapte a su cuerpo.

**Las prótesis y órtesis y ayudas técnicas como prestación de un seguro**

En el caso de la aseguradora AXA, se prevé en “Gastos de Asistencia sanitaria con motivo de un accidente de circula-

ción cubierto por la póliza, asumirá los gastos médicos y farmacéuticos derivados de las lesiones personales sufridas por el asegurado en el transcurso del año siguiente al accidente y hasta un límite de 6.000 euros, o ilimitados en caso de acudir a Centros de Salud Concertados, quedando expresamente incluidos los gastos de la primera adquisición de prótesis, gafas, aparatos ortopédicos auxiliares, así como su reparación o sustitución si se destruyen a causa del accidente, las prótesis dentarias que se precisen por los daños sufridos por la dentadura natural o por las prótesis inamovibles.

De acuerdo con la cláusula de gastos médicos ocupante en el Seguro de Automóviles Residentes de la empresa Zurich,<sup>6</sup> se incluye la prestación de:

- Lentes. Cuando a consecuencia del accidente se origine lesión oftálmica y sean prescritos por el médico dentro de los 60 días siguientes al accidente. El límite de responsabilidad por este concepto es de 30 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- Prótesis Ortopédicas. Cuando a consecuencia del accidente sea necesaria la implantación de una prótesis por la pérdida parcial o total de alguna (s) extremidad (es). El límite de responsabilidad por evento es del 20% del límite máximo de responsabilidad para la Institución contratada en esta cobertura.
- Prótesis dentales. Cuando a consecuencia del accidente sea necesaria la implantación de prótesis dentales y siempre que: — Sean prescritas por el médico tratante dentro de los 30 días siguientes al accidente. — El Asegurado notifique a la Institución tan pronto tenga conocimiento de la prescripción señalada en el párrafo anterior, y un médico designado por la Institución verifique la necesidad de dichas prótesis con motivo del siniestro, dentro de las 48 horas siguientes al aviso de la prescripción de las mismas. En caso de que por causas imputables a la Institución no se lleve a cabo la verificación estipulada, se estará sujeto a lo que determine el médico tratante.

Por otra parte, las Condiciones Generales del Seguro de Automóvil de la empresa Qualitas,<sup>7</sup> en los gastos médicos cubiertos son los siguientes:

1. Intervención quirúrgica.
2. Hospitalización.

3. Enfermería.

4. Ambulancia.

### 5. Prótesis.

6. Medicamentos. Límite Máximo de Responsabilidad. Sobre la Suma Asegurada de la presente cobertura, se aplicarán los siguientes sublímites.

En España, Ilunion Correduría de Seguros<sup>8</sup> comercializa desde principios de año un nuevo producto con cobertura mundial. Se trata de la póliza para prótesis auditivas que incluye audífonos y la parte externa de implantes auditivos, tanto cocleares como osteointegrados.

Entre las principales garantías básicas de este seguro destacan los daños por impericia, acción directa de la energía eléctrica, errores de diseño, robo, incendio, caídas, defectos de engrase, fallo en los dispositivos de regulación y cualquier otra causa accidental.

Además, una de las novedades de este producto es la cobertura mundial, una prestación importante para las personas con discapacidad auditiva que realizan viajes tanto profesionales como de ocio.

El precio de la prima varía dependiendo del valor del dispositivo y la duración de la cobertura es de hasta 7 años para audífonos y hasta 15 años para implantes.

Los únicos requisitos para la contratación son los relativos a la antigüedad. La póliza establece un máximo de 36 meses para implantes y de 24 meses para audífonos.

De esta forma, Ilunion Correduría de Seguros amplía su cartera dirigida al Tercer Sector y responde a la demanda de un colectivo, los usuarios de audífonos, que carecían de un producto específico para ellos.

### Aseguradoras de implementos ortopédicos

La Federación Española de Ortesistas y Protesistas<sup>9</sup> en su página electrónica señaló que los usuarios de sillas de ruedas eléctricas disponen de un seguro diseñado por Seguronce, correduría de seguros del Grupo Once exclusiva para asociados de FEDOP. Con una prima anual de 100 € para sillas de ruedas por valor inferior a 5.000 €, el usuario dispone de coberturas hasta ahora no incluidas en otros seguros más generales.

La aseguradora Groupama, a través de Seguronce cubre los daños de sillas de ruedas eléctricas y sus accesorios en caso de incendio, explosión o rayo; actos vandálicos malintencionados; robo, o desperfectos causados por intento del mismo; avería eléctrica y vuelco o impacto.

En caso de siniestro, también está cubierto el traslado al domicilio del usuario y un acompañante y la indemnización diaria en caso de no poder utilizar la silla de ruedas.

Las condiciones generales en agosto 2012 de Seguro Múltiple Familiar<sup>10</sup> en el Artículos en tránsito 1, señala que la “Cobertura Ampara al Asegurado por robo de artículos portátiles de uso personal que se encuentren temporalmente fuera del inmueble asegurado, tales como: ropa y accesorios, bolsas, carteras, relojes, binoculares, anteojos, plumas estilográficas, lapiceros, joyas, artículos y aparatos electrónicos, artículos y aparatos fotográficos o de video, artículos y aparatos deportivos, artículos y aparatos ortopédicos y prótesis.”

### Fundamento legal

Es por lo anteriormente motivado y fundado; y con base en lo que disponen los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3, numeral 1, fracción VIII; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, quien suscribe somete a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

### Denominación del proyecto de decreto

**Por el que se adiciona el inciso l) de la fracción III del artículo 25 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas**

### Texto normativo propuesto

**Artículo Único.** Se adiciona el inciso l) de la fracción III del artículo 25 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, para quedar como sigue:

#### Artículo 25. ...

I. a II. ...

III. Daños, en alguno o algunos de los ramos siguientes:

a) a j) ...

k) Diversos;

#### l) Prótesis y ortesis;

m) Los especiales que declare la Secretaría, conforme a lo dispuesto por el artículo 28 de esta Ley.

...

...

...

...

### 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://encuestas.insp.mx/enpdis/descargas/ENPDis-19sept\\_FINAL.pdf](http://encuestas.insp.mx/enpdis/descargas/ENPDis-19sept_FINAL.pdf)

2 <http://www.aofas.org/footcaremd/espanol/Pages/Qu%C3%A9-Son-Las-Pr%C3%B3tesis.aspx>

3 <http://dle.rae.es/?id=US6Q9JZ>

4 <http://www.elergonomista.com/fisioterapia/pf10.html>

5 <http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/>

6 <http://scotiabankfiles.azureedge.net/scotia-bank-mexico/spanish/pdf/personas/seguros/Zurich.pdf>

7 <http://www.qualitas.co.cr/documents/10798/21914/Condiciones+Generales>

8 <http://www.ilunion.com/es/comunicacion/actualidad/11022016/ilunion-correduria-de-seguros-lanza-al-mercado-una-poliza-para>

9 <http://www.fedop.org/segurosillas.htm>

10 <https://www.gnp.com.mx/wps/wcm/connect/b9a73f3a-ad17-49bf-ba79-cb570b246299/CG+Polifam.pdf?MOD=AJPERES&CA-CHEID=b9a73f3a-ad17-49bf-ba79-cb570b246299>

Dado en la sede de la Cámara de Diputados, a 27 de octubre de 2016.— Diputada Claudia Edith Anaya Mota (rúbrica).»

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

---

## LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

---

«Iniciativa que adiciona el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, suscrita por el diputado Jesús Sesma Suárez e integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

Quienes suscriben, diputado Jesús Sesma Suárez y diputados federales integrantes del Partido Verde Ecologista de México de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por los artículos 6, fracción I, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el inciso a) del artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La población de niños, niñas y adolescentes en México se contabilizó para abril de 2016 en un total de 39.2 millones del total de la población, esto para el segmento de edades comprendidas entre los 0 y los 17 años, lo cual indica que uno de cada tres mexicanos correspondía a una persona menor de 18 años (Inegi, 2016).

Un país que cuya tercera parte de su población corresponde a niños y jóvenes cuenta con un bono demográfico que no debe ser descuidado, puesto que si bien representa un gran activo, también implica una responsabilidad ineludible para el Estado en cuanto a la protección de los derechos que han sido reconocidos a ese sector poblacional.

En una revisión del marco jurídico vigente en México se puede mencionar como antecedente directo la ratificación de nuestro país a la Convención Sobre los Derechos del Niño, dado que el reconocimiento que se le otorga este documento como el primer tratado internacional especializado de carácter obligatorio que reconoce los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes del mundo, plasmando en sus 54 artículos un marco jurídico novedoso de-

bido a su contenido referente a la protección integral a favor de los menores de 18 años, el cual obliga a los Estados parte a respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas menores de edad, independientemente de su lugar de nacimiento, sexo, religión, etnia, clase social, condición familiar, entre otros (IEDE, 2016).

Al ser un Estado parte, México se obligó a modificar su legislación con la finalidad de dar cumplida satisfacción a lo exigido por la Convención. En este sentido, se han realizado modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), específicamente en el artículo 4º, dado que se encuentra en el contenido dogmático de la norma, que es donde se establecen las garantías individuales y los derechos humanos.

Más aun, se ha definido el derecho humano a la salud dentro de tesis jurisprudenciales que lo identifican como objeto de contenido y alcance jurídico, de manera que se ha justificado el contenido del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual es del tenor literal siguiente:

### Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
  - a) La reducción de la mortalidad (sic) y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
  - b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
  - c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
  - d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

En este contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha pronunciado en cuanto a la validez de los tra-

tados internacionales y la inclusión de los preceptos contenidos en los mismos en el articulado que conforma a la CPEUM. El análisis de dicha validez a quedado registrado en los criterios utilizados por la SCJN, en el cual se ha considerado la debida fundamentación del proceso que diera origen a las probables modificaciones constitucionales, tal como se refiere la siguiente tesis aislada (SCJN, 2007):

**Tratados internacionales. Son parte integrante de la ley suprema de la unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional.** La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario “pacta sunt servanda”, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional. (No. Registro: 172,650. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXV, Abril de 2007. Tesis: P. IX/2007. Página: 6. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez. Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en re-

visión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

Como parte de la adecuación del marco regulatorio que debe responder a la satisfacción de las necesidades de la sociedad, se han modificado párrafos de la CPEUM correspondientes a la tutela de derechos tan importantes como a la salud y a la identidad, que le son inherentes a todas las personas, mencionándose como parte de los derechos humanos que forman dos de los pilares para el desarrollo de infantes y adolescentes, dado que por sus condiciones requieren de acceso a un nombre que los identifique desde su nacimiento como parte de una familia y de la sociedad, siendo el derecho a la salud un derecho que al ser reconocido, se erige como un mandato irrenunciable para ser cumplido por el Estado, representado por diversas instancias de gobierno. Al respecto, se citan los correspondientes párrafos del artículo 4º de la CPEUM:

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

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. [...]

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. [...]

Sin embargo, fue necesario indicar derechos explícitos para la población a la que se hace referencia, dadas las características y necesidades específicas que requieren de atención especial, toda vez que debe atenderse el principio de convencionalidad. En este sentido, se han realizado diversas reformas a un párrafo en particular del artículo 4º constitucional, cuya última modificación se registró en el Diario Oficial de la Federación, para quedar finalmente como sigue:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Como se observa, fue necesario que se señalara un apartado específico para sentar la base de los derechos de la niñez y la señalada obligación del Estado para su protección, a pesar de que ya se mencionaba, por ejemplo, el derecho a la salud, el cual debe ser otorgado a cualquier persona, incluyendo a niños y adolescentes.

Si bien el derecho mencionado debe otorgarse a todas las personas por medio de los organismos gubernamentales designados para tal efecto, debe darse prioridad a la población de los grupos vulnerables<sup>1</sup>, entre ellos la población infantil. Es en este sentido que también se ha pronunciado la SCJN, determinando la prevalencia del interés superior del niño en el proceso de desarrollo de políticas públicas, de manera que se dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 4º de la CPEUM, bajo el criterio de la siguiente tesis (SCJN, 2007):

**Interés superior del niño. Su concepto.** En términos de los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991); y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales deben atender primordialmente al interés superior del niño, en todas las medidas que tomen concernientes a éstos, concepto interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998 al ratificar la Convención Interamericana de Derechos Humanos) de la siguiente manera: “la expresión ‘interés superior del niño’ ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño”. (No. Registro: 172,003. Tesis aislada. Materia(s): Civil. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVI, Julio de 2007. Tesis: 1a. CXLI/2007. Página: 265. Amparo directo en revisión 908/2006. 18 de

abril de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Heriberto Pérez Reyes).

Dada la estructura normativa que rige en nuestro país, se demuestra la preocupación para proteger a niños, niñas y adolescentes a partir de acciones concretas, lideradas por las instancias de gobierno competentes.

Bajo esta premisa, debemos considerar las afectaciones a la salud que mayor daño causan a la población infantil y juvenil, de manera que podamos determinar una problemática específica y, en consecuencia, establecer las medidas necesarias para combatirla.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) estableció una lista de prioridades emergentes en la agenda mundial 2015 (OMS, 2016), derivada del análisis sobre la morbilidad infantil debida a anomalías congénitas, las lesiones y enfermedades no transmisibles cuyos factores de riesgo son prevenibles, señalando 6 padecimientos de ésta última sintomatología: enfermedades respiratorias crónicas, cardiopatías adquiridas, cánceres infantiles, diabetes y obesidad.

Al respecto, expertos en cáncer infantil en un estudio publicado por la revista *Lancet Oncology*, concluyeron que este tipo de cáncer es la mayor causa de muerte de niños de cero a cinco años de edad, y que a pesar de ello, es el área que tiene mayores dificultades para reunir fondos para investigación y el que menos planes de ayuda tiene en el mundo desarrollado, provocando que el 20% de los niños que desarrollen cáncer muera a falta de tratamientos disponibles para combatir los tipos más complicados de la enfermedad, disparándose el porcentaje de mortalidad en países en vías de desarrollo en donde vive el 90% de los niños con cáncer y en donde se registra el mayor número de infantes por esta enfermedad (BBC, 2013).

En el mismo sentido, la Secretaría de Salud de Baja California Sur (BCS, Salud, 2013) se pronunció por la importancia de implementar medidas para el estudio del cáncer infantil, independientemente de la representatividad del padecimiento en la población nacional, enfatizando en la necesidad de involucrar a gobierno y sociedad en acciones de carácter preventivo que permitan el diagnóstico oportuno y la atención integral de los menores de 18 años que padezcan la enfermedad.

Siguiendo esta línea argumentativa referente a la protección del grupo vulnerable al que damos seguimiento, en septiembre de 2014 fue presentada como iniciativa preferente la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a fin de fortalecer los esfuerzos del Estado en cuanto a la atención debida a los mecanismos encargados de satisfacer el precepto de interés superior de la infancia, integrando contribuciones de la sociedad civil, organismos de la ONU, en particular UNICEF, y ambas cámaras del Poder Legislativo.<sup>2</sup> Bajo esta premisa, la ley cumple con los siguientes objetivos (SRE, 2014):

1. Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos;
2. Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos humanos;
3. Crear y regular el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como los sistemas estatales;
4. Fijar los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en la materia;
5. Establecer las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendentes a garantizar la protección y el ejercicio de sus derechos.

En este ordenamiento, se establece de manera explícita, el derecho a la salud de la población objetivo de esta iniciativa:

**Artículo 13.** Para efectos de la presente Ley son derechos de niñas, niños y adolescentes, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes: [...]

IX. Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social; [...]

Lamentablemente, la falta de recursos provoca que nuestro país no pueda atender puntualmente todas las enfermedades que afectan a los niños en México, en este sentido es indispensable colaborar para que los grupos más vulnerables puedan cubrir necesidades básicas, en este caso para garantizar el derecho de acceso a la atención de la salud, como es el caso de los niños que padecen cáncer y que no tienen un tratamiento adecuado que pueda salvarles la vida.

Resulta entonces de suma importancia que consideremos el mejoramiento de la calidad de atención del cáncer infantil como una prioridad nacional, razones no faltan para justificar esta idea, por ejemplo:

- Los niños son nuestro insumo humano más valioso y por lo tanto merecen la oportunidad de vivir y desarrollarse plenamente.
- El acceso efectivo a la atención médica de calidad constituye un derecho humano y no un privilegio.
- La atención sanitaria oportuna y eficaz, el contar con medicamentos accesibles y de buena calidad, así como la cobertura universal para los menores que padecen cáncer redundarán en disminuir el número de muertes.

Si bien es cierto que nuestro país ha logrado grandes avances en cuanto al acceso efectivo, financiación y atención de los pacientes, aún quedan muchas cosas por hacer, empezando por garantizar la atención efectiva y de calidad a todos los niños y adolescentes que sufren esta enfermedad, con lo anterior se logrará modificar la expectativa de sobrevivida global que los niños mexicanos tienen al ser diagnosticados con cáncer.

Los siguientes datos, suministrados por el estudio “Comportamiento Epidemiológico del Cáncer en menores de 18 años. México 2008-2014”, aportan una visión general sobre la situación de los niños con cáncer en nuestro país:

En México, como en otras partes del mundo, el cáncer es un problema serio de salud pública al ser la segunda causa de muerte en personas de entre 5 y 14 años de edad, con más de 5 mil nuevos casos diagnosticados anualmente, y una prevalencia de 23 mil pacientes.

El cáncer infantil cobra cada año la vida de 2,150 niños.

Las complicaciones de la vigilancia epidemiológica en nuestro país provocan variaciones en las estadísticas respecto al seguimiento de los casos de cáncer infantil y la vía por la cual se les atiende en el sistema nacional de salud, sin embargo, existen diversas estimaciones que nos dan una idea de la magnitud del problema, especialmente en aquellos casos que carecen de atención, ya sea por falta de infraestructura, por falta de personal capacitado, o bien, porque los costos asociados al tratamiento no les permiten mantener fidelidad al mismo. Según datos proporcionados por la Asociación Mexicana de Ayuda a Niños con Cáncer,

IAP (AMANC), se estima que 2 mil 500 de los nuevos casos que se presentan en México reciben atención en instituciones de seguridad social; 2 mil tienen cubierto el costo de su tratamiento por el Sistema Nacional de Protección Social en Salud (Seguro Popular); y el resto no tiene acceso aún a la atención médica especializada.

Resulta preocupante que alrededor de 2 mil 500 niños al año no tengan acceso a una atención médica adecuada para luchar en contra de la enfermedad. Cabe también señalar que el costo promedio de un tratamiento oncológico es de nueve mil pesos a la semana, de acuerdo a AMANC, lo cual en muchos casos, dadas las condiciones de pobreza y marginación de sus familiares, se vuelve incosteable, incluso para aquellos que sí tienen acceso al apoyo de las instituciones públicas de salud.

Los niños y sus familiares viven esta experiencia con gran dolor, incertidumbre y miedo. El tratamiento suele ser un proceso muy costoso que conlleva momentos difíciles para todos, sin embargo, está demostrado que los avances en las técnicas de diagnóstico y en los tratamientos han aumentado la supervivencia. Si bien es imposible evitar la aparición del cáncer en los niños, sí es posible salvarles la vida si se garantiza un tratamiento adecuado.

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

### **Decreto por el que se modifica el inciso a) del artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos**

**Artículo Único.** Se adiciona una fracción VI al inciso a) del artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como a continuación se presenta:

#### **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 V. (...)

**VI. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el veinte por ciento del financiamiento público que reciba a las instituciones públicas y privadas de salud encargadas de la atención y el tratamiento del cáncer en niños en el país.**

#### **Transitorio**

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

#### **Notas:**

1 El concepto de vulnerabilidad integra parámetros específicos que impiden el acceso al desarrollo y condiciones de bienestar a grupos poblacionales determinados, debido a sus características, sociales, personales y culturales, como lo describe el concepto de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados, en los siguientes términos: El concepto de vulnerabilidad se aplica a la situación en la que quedan relegados algunos sectores o grupos de la población a través de procesos de exclusión, segregación, discriminación e invisibilización que les dificulta o les impide incorporarse al desarrollo y acceso a condiciones de bienestar.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) define la vulnerabilidad como el resultado de la acumulación de desventajas y una mayor posibilidad de presentar un daño, derivado de un conjunto de causas sociales y de algunas características personales y/o culturales. Considera como vulnerables a diversos grupos de la población entre los que se encuentran las niñas, los niños y jóvenes en situación de calle, los migrantes, las personas con discapacidad, los adultos mayores y la población indígena, que más allá de su pobreza, viven en situaciones de riesgo. (Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, 2015)

2 Esta ley fue promulgada el 4 de diciembre del 2014.

#### **Referencias**

BBC. (Febrero de 2013). Sección Mundo. Recuperado el 2016, de [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/02/130219\\_salud\\_cancer\\_infantil\\_gtg](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/02/130219_salud_cancer_infantil_gtg)

BCS, Salud. (Octubre de 2013). Cáncer Infantil. Obtenido de

[http://www.saludbcs.gob.mx/cancer\\_infantil.html](http://www.saludbcs.gob.mx/cancer_infantil.html)

Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. (2015). Programa Anual de Trabajo. México: Cámara de Diputados. Recuperado el 2016, de

[www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../Programa%20Anual%202014-2015.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../Programa%20Anual%202014-2015.pdf)

IEDF. (2016). La Convención sobre los derechos del niño. Ciudad de México. Recuperado el 2016, de <http://www.iedf.org.mx/sites/DDHH/convenciones/11.pdf>

Inegi. (2016). Estadísticas a propósito del día del niño. Obtenido de [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/ni%C3%B1o2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/ni%C3%B1o2016_0.pdf)

OMS. (Enero de 2016). Organización Mundial de la Salud. Recuperado el Octubre de 2016, de

<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs178/es/>

SCJN. (Abril de 2007). Tratados internacionales son parte de la ley suprema de la Unión. México. Recuperado el 2016, de [https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj996f41PfPAhXj7oMKHXQwA44QFghCMAC&url=https%3A%2F%2Fwww.upf.edu%2Fintegracionamerica%2FPAISESMAPA%2Fmexico%2FJurisprudencia\\_constitucional\\_sobre\\_las\\_relaciones\\_](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj996f41PfPAhXj7oMKHXQwA44QFghCMAC&url=https%3A%2F%2Fwww.upf.edu%2Fintegracionamerica%2FPAISESMAPA%2Fmexico%2FJurisprudencia_constitucional_sobre_las_relaciones_)

SRE. (12 de Diciembre de 2014). Secretaría de Relaciones Exteriores: Política de derechos humanos en México. Obtenido de <http://consul-mex.sre.gob.mx/frankfurt/images/stories/pdf/Boletines/boletin84.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.— Diputado Jesús Sesma Suárez (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.

---

## LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma los artículos 34 y 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por las diputadas María Guadalupe Oyervides Valdez y Ana María Boone Godoy, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados

y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, María Guadalupe Oyervides Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, presenta y somete a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica los artículos 34 y 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

### Problemática

Después de realizar una investigación y análisis respecto a la inclusión del género femenino en el ámbito de la representación política se puede concluir que dentro del Honorable Congreso, específicamente dentro de la Cámara de Diputados, la integración de las comisiones y la designación de sus respectivos presidentes atiende y refleja una clara distribución inequitativa en cuanto a género se refiere.

Asimismo, a partir del estudio antes mencionado, resulta acertado aseverar que la composición actual de las comisiones refleja concepciones acerca de los temas que son más adecuados para ser tratados por mujeres, pues pareciera que hay un enfoque distinto por género en cuanto a los temas que aborda cada uno de éstos, mientras que las mujeres ocupan posiciones enfocadas a ámbitos relacionados con temas sociales, el género masculino ha sido direccionado a decidir y participar más en temas relacionados con defensa, producción, desarrollo de mejores oportunidades o estrategias nacionales, trabajo, política fiscal, defensa e infraestructura.

De lo antes expuesto, podría concluirse que actualmente dentro de este Congreso se han tomado decisiones que atentan contra la igualdad de género en lo que respecta a la composición de las comisiones y a la designación de sus presidentes sustentadas en que el género femenino es más apto para determinados temas.

El problema es claro, pese al impacto positivo que ha tenido la entrada de las mujeres al ámbito de la representación para colocar nuevos temas en la agenda del Congreso, el género femenino ha sido excluido de las comisiones que abordan temas relevantes en materia económica y constitucional, y su participación se ha concentrado en comisiones que aparentemente abordan “problemas que son exclusivos u orientados para dicho género”.

## Argumentación

Un estudio dirigido por el Instituto Nacional Electoral en relación con la equidad de género, define la igualdad de género como el principio por el cual se reconoce que las necesidades y características de mujeres y hombres son valoradas y tomadas en cuenta de la misma manera, de modo que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependen de su sexo, eliminando así toda forma de discriminación por dicho motivo<sup>1</sup>.

En México, la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo remunerado ha avanzado de forma muy importante. Se han aprobado e institucionalizado diversas leyes y políticas que reconocen la existencia de desigualdades entre mujeres y hombres, motivo por el cual se han asumido compromisos importantes para reducirlas y mejorar los niveles de igualdad y equidad entre ellos. De igual forma cifras y datos oficiales evidencian que, aunque hay importantes avances, todavía es necesario hacer más para cumplir con los compromisos asumidos.

Cabe mencionar que para promover la igualdad no basta con creer que no se discrimina intencionalmente, sino que resulta necesario establecer medidas y acciones concretas que aseguren que se contribuye a reducir estas brechas, y mecanismos adecuados para medirlo, monitorearlo y mejorarlo.

Bajo esa premisa, desde 2006 existe la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, cuyo objeto, según señala su primer artículo, es regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo. Dicho ordenamiento afirma que su aplicación queda a cargo de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y que la política nacional debe asegurar y prevenir el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres, fomentando la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres.<sup>2</sup>

En atención a lo anterior, que encuentra su fundamento constitucional en los artículos 4 y 41 de la Carta Magna, el Ejecutivo en su Plan Nacional de Desarrollo reafirma que la dirección de nuestro país debe enfocarse, entre otras cosas, en garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación a través del

establecimiento de una política de igualdad y no discriminación.

Pese a lo anterior, actualmente dentro del Congreso se han tomado decisiones que atentan contra la igualdad de género en lo que respecta a la composición de las comisiones y a la designación de sus presidentes sustentadas en que el género femenino es más apto para determinados temas.

Para ilustrar este punto se presentan algunos datos de la composición de las comisiones de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados/as de México. Es una legislatura importante debido a que se compone de 26.2 por ciento de mujeres, un porcentaje incluso más bajo que el de la legislatura anterior (37 por ciento).

Respecto a la integración de las comisiones, la Cámara tiene 56 comisiones ordinarias, y aunque igual se integraron comisiones especiales, bicamerales y de investigación, son las comisiones ordinarias las que mantienen su permanencia, mientras que las especiales tienen una naturaleza más circunstancial, motivo por el cual las primeras son más poderosas que las segundas y motivo por el cual esté instrumento sólo hará referencia a las comisiones ordinarias:

Como ya se mencionó son 56 las comisiones ordinarias, de las cuales únicamente 17 son presididas por mujeres, es decir sólo 30 por ciento de las presidencias están a cargo del género femenino. Para efectos de la presente iniciativa, además de la exposición del excesivamente bajo número de participación del género femenino en las presidencias de las diversas comisiones, resulta necesario exponer y analizar cuáles son éstas 17 comisiones: Cambio Climático, Comunicaciones, Distrito Federal, Educación Pública y Servicios Educativos, Energía, Fomento Cooperativo y Economía Social, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Igualdad de Género, Jurisdiccional, Juventud, Protección Civil, Radio y Televisión, Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social, Turismo y Vivienda. Cabe mencionar que algunas de ellas cuentan con alta presencia femenina de más de 50 por ciento.

Aunque algunas pocas de las comisiones presididas por mujeres tienen alto impacto, también es cierto que la mayoría atienden temas sociales o sin tanto poder político y económico, mientras que en el caso del género masculino, evidentemente por tener la mayoría de las presidencias, se ocupan comisiones que abordan temas con mayor relevancia.

De lo expuesto, se pueden hacer varias conclusiones de la distribución de las comisiones; como se mencionó en la exposición de la problemática, hay una división de los temas en atención al género y que indica una exclusión de las comisiones más poderosas.

El objeto del presente análisis, tiene como propósito buscar que en lo subsecuente se considere la equidad de género al momento de integrar las diversas comisiones, por lo cual se exponen algunos otros puntos que denotan y dejan expuestos la inequidad en nuestro Honorable Congreso.

La composición de la mesa directiva también es un indicador relevante de la relación entre géneros en la cámara. La presencia del sexo femenino en la mesa directiva actual es escasa: está presidida por un hombre y compuesta por otros seis y únicamente una mujer.

De los ocho partidos que conservan registro, que representan un grupo parlamentario cada uno, siete son presididos por hombres, sólo uno tiene a una coordinadora mujer.

En conclusión, existen instrumentos jurídicos en México para avanzar en el cumplimiento del objetivo de lograr una plena igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, aunque hay que reconocer que, aunque importantes, estos no serán suficientes si no existe una sociedad sensible a la modificación de conductas violatorias de derechos como la desigualdad de género, motivo por el cual es necesario reforzar medidas para equilibrar fuerzas y reflejar a la sociedad la importancia de la inclusión de las mujeres en el ámbito político y económico del país, pues una sociedad democrática no puede ser discriminatoria, ya que la inclusión es uno de los soportes de la democracia mientras que la esencia de la discriminación es el rechazo y la exclusión hacia una persona o grupo de personas, lo que sin duda, origina un desequilibrio social, situación que corroe las bases de toda sociedad democrática.

En el caso de nuestro país, el gobierno mexicano ha incluido como una estrategia transversal en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 la denominada perspectiva de género en todas las acciones de la presente administración, en la cual se afirma que “es inconcebible aspirar a llevar a México hacia su máximo potencial cuando más de la mitad de su población se enfrenta a brechas de género en todos los ámbitos”.

## **Fundamento legal**

### **Declaración Universal de Derechos Humanos**

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

#### Artículo 1.

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

#### Capítulo I

#### De los derechos humanos y sus garantías

#### 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.

Artículo 4.

(Se deroga el párrafo primero)

**El varón y la mujer son iguales ante la ley.** Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Artículo 41.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

**Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.** Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

...

**Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres**

Artículo 1.

**La presente ley tiene por objeto regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo.** Sus disposiciones son de

orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Artículo 12.

Corresponde al gobierno federal:

**I. Conducir la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres;**

**II. Elaborar la política nacional en materia de igualdad, a fin de cumplir con lo establecido en la presente ley;**

**III. Diseñar y aplicar los instrumentos de la Política Nacional en Materia de Igualdad garantizada en esta ley;**

IV. Coordinar las acciones para la **transversalidad de la perspectiva de género**, así como crear y aplicar el Programa, con los principios que la ley señala;

V. Garantizar la **igualdad de oportunidades**, mediante la adopción de políticas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas;

**VI. Celebrar acuerdos nacionales e internacionales de coordinación, cooperación y concertación en materia de igualdad de género;**

VII. Incorporar en los Presupuestos de Egresos de la Federación la asignación de recursos para el cumplimiento de la **Política Nacional en Materia de Igualdad**, y

VIII. Los demás que esta ley y otros ordenamientos aplicables le confieren.

Artículo 13.

Las autoridades de los tres órdenes de gobierno tendrán a su cargo la aplicación de la presente Ley, sin perjuicio de las atribuciones que les correspondan

Artículo 17.

La Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres deberá establecer las acciones conducentes a lograr la **igualdad sustantiva en el ámbito, económico, político, social y cultural.**

La Política Nacional que desarrolle el Ejecutivo federal deberá considerar los siguientes lineamientos:

**I. Fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida;**

**II. Asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres;**

**III. Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres.**

#### **Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018.**

México en Paz

#### 3. Derechos Humanos.

Para la Secretaría de Gobernación este escenario exige formular una política de Estado en la materia, **capaz de articular los esfuerzos en los tres órdenes de gobierno, encaminada a la defensa y protección de los derechos humanos, a reducir la discriminación y la violencia contra las mujeres**, así como a promover entre los servidores públicos el conocimiento de los preceptos constitucionales, con el objetivo de contribuir a la construcción de una sociedad de derechos.

Objetivo 1.5. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.

#### **1.5.5. Establecer una política de igualdad y no discriminación.**

#### **Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio**

El propósito de esta iniciativa es fomentar la inclusión de las mujeres en el ámbito político con la intención de fortalecer la lucha contra la discriminación por género y, a su vez, los instrumentos y políticas públicas necesarias para lograr una plena igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, específicamente a través de una distribución equitativa en las comisiones y en diversas representaciones dentro de la Cámara.

En atención a lo antes expuesto presento y propongo esta iniciativa a fin de modificar los artículos 34 y 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que queden como se muestra a continuación:

#### **Texto vigente**

Título Segundo  
De la Organización y  
Funcionamiento de la Cámara de Diputados

Capítulo Cuarto  
De la Junta de Coordinación Política

Sección Segunda  
De su naturaleza y atribuciones

#### Artículo 34.

1. A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:

...

c) Proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su presidente;

...

Capítulo Sexto  
De las comisiones y los comités

Sección Segunda  
De su integración

#### Artículo 43.

...

4. Al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los

distintos Grupos Parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.

...

### Texto propuesto

Título Segundo  
De la Organización y  
Funcionamiento de la Cámara de Diputados

Capítulo Cuarto  
De la Junta de Coordinación Política

Sección Segunda  
De su naturaleza y atribuciones

Artículo 34.

1. A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:

...

c) Proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente. **Lo anterior, garantizando siempre la equidad de género en dichas proposiciones.**

...

Capítulo Sexto  
De las comisiones y los comités

Sección Segunda  
De su integración

Artículo 43.

...

4. Al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidir-

las y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta **asegure la equidad de género** e incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.

...

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

Por lo expuesto, someto a consideración de esta H. Asamblea, el siguiente proyecto de

**Decreto que modifica los artículos 34 y 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

Título Segundo  
De la Organización y Funcionamiento  
de la Cámara de Diputados

Capítulo Cuarto  
De la Junta de Coordinación Política

Sección Segunda  
De su Naturaleza y Atribuciones

Artículo 34.

1. A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:

...

c) Proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su presidente. **Lo anterior, garantizando siempre la equidad de género en dichas proposiciones.**

...

**Capítulo Sexto**  
**De las comisiones y los comités**

**Sección Segunda**  
**De su integración**

**Artículo 43.**

...

4. Al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su **propuesta asegure la equidad de género** e incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.

...

**Transitorio**

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

**Notas:**

1 Norma mexicana NMX-R-025-SCFI-2008.

2 Artículos 13 y 17 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.—  
Diputadas: María Guadalupe Oyervides Valdez, Ana María Boone Godoy (rúbricas).»

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

**PROPOSICIONES**

COMISIÓN ESPECIAL DE EX BRACEROS, A ESTABLECER UNA MESA DE TRABAJO CON LA SEGOB, CON LA FINALIDAD DE RETOMAR EL PROCESO PARA EL OTORGAMIENTO DE APOYOS A LOS EX BRACEROS DE 1942-1964

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Comisión Especial de ex Braceros a establecer una mesa de trabajo con la Segob a fin de retomar el proceso para otorgar apoyos a los ex braceros de 1942-1964, a cargo del diputado José Hugo Cabrera Ruiz, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, José Hugo Cabrera Ruiz, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LXIII Legislatura de la Honorable Cámara de Diputados y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 79, numeral I, fracción II, y numeral 2, fracciones I y II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía proposición con punto de acuerdo referente al otorgamiento de apoyos a los ex braceros de 1942-1964.

**Exposición de Motivos**

El Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos se creó para atender una problemática acaecida en 1942, cuando los gobiernos de México y los Estados Unidos firmaron un convenio binacional en el que establecieron un programa de trabajadores migratorios, también conocido como Programa Bracero. El programa contribuía a la economía estadounidense, dotándola de mano de obra mexicana, cubriendo así la creciente demanda de trabajo consecuente de la Segunda Guerra Mundial, primordialmente dentro del sector agrícola y ferroviario.

Como resultado de este programa miles de mexicanos se trasladaron a los Estados Unidos en calidad de trabajadores temporales, quienes contaban con permiso legal para residir y trabajar en dicho país, además de gozar de las garantías jurídicas relacionadas a estos derechos. El Convenio Laboral Mexicano-Estadounidense, firmado el 4 de agosto de 1942, estipulaba que el gobierno estadounidense custodiara temporalmente 10 por ciento del salario perteneciente a los trabajadores braceros. Esto con la finalidad de crear un fondo de ahorro el cual sería devuelto al regresar a tierras mexicanas.

El gobierno estadounidense, por medio del Banco Wells Fargo, War Man Power Commission y Union Trust Company de San Francisco, transferiría el fondo de ahorro de cada trabajador migratorio al Banco Nacional de Crédito Agrícola de México (Banrural) y al Banco del Ahorro Nacional, SA. Estas instituciones regresarían los fondos de ahorro a los trabajadores migratorios una vez que volvieran a México, la entrega de dichos fondos no ocurrió.

El 25 de mayo de 2005 se publica el decreto que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos

1942-1964. En este se reconoce el derecho de los ex braceros y se asigna una cantidad de apoyo general, equivalente a 38,000 pesos, por el 10 por ciento del salario retenido durante su periodo laboral en los Estados Unidos. Este apoyo únicamente podrá obtenerse cuando los beneficiarios son capaces de comprobar su estatus de ex trabajador temporal legal en las aéreas agrícolas y/o ferroviarias estadounidenses durante el periodo 1942-1964. Con fundamento en el artículo primero de la Ley que crea el Fideicomiso, la finalidad es otorgar un apoyo social en los términos establecidos por la ley a los ex trabajadores migratorios mexicanos que hayan prestado sus servicios en los Estados Unidos de América durante los años de 1942-1964, de conformidad con lo establecido por el programa de trabajadores migratorios y/o sus beneficiarios.

Las entidades encargadas de velar por el cumplimiento de los objetivos del Fideicomiso, se encuentran representadas por las siguientes figuras: el Fideicomitente, el Comité Técnico, la Dependencia Coordinadora, la Fiduciaria y el Tercero.

La LX Legislatura del Congreso de la Unión aprobó la reforma de la Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos 1942-1964, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 1o. de septiembre de 2008. Por medio de esta reforma se realizaron los siguientes cambios:

Se modifica la fracción VIII y se deroga la fracción IX del artículo segundo: la modificación específica que la ley es aplicable para los ex braceros dentro del periodo 1942-1964. La derogación elimina el concepto de padrón de la Secretaría de Gobernación (Segob).

- Se modifica el primer párrafo del artículo tercero: modificación referente al Comité Técnico.

- Se modifica el primer párrafo del artículo octavo: mejorando la publicación y difusión de la Relación de Aportaciones que realiza el Fideicomiso a los Beneficiarios.

- Se adicionan las fracciones XIII y XIV del artículo quinto: dotando al Comité Técnico de nuevas funciones.

- Del artículo sexto se deroga la fracción I y se adiciona el inciso d): con el fin de facilitar la recepción de los apoyos, se elimina la fracción I retirando la pertenencia al Padrón de la Segob como requisito necesario para ser Beneficiario. El inciso d) adiciona el Social Security Number de los ex braceros como un requisito probatorio. Con la finalidad de mejorar el funcionamiento del Fideicomiso de Apoyo Social fue necesaria una nueva iniciativa de reforma. El 10 de septiembre de 2010 se publica el decreto por el cual se reforman y adicionan los artículos segundo, tercero, quinto y sexto de la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos:

- Se modifica el artículo segundo: ampliando la definición de Beneficiarios; agregando junto con esposa e hijos las figuras de concubinato y legítimo heredero.

- Se modifica el artículo tercero: agregando dentro del Comité Técnico a un representante del Poder Legislativo, en calidad de invitado permanente.

- Se modifica el artículo quinto fracción II: dentro de las facultades del Comité Técnico la fracción II hace referencia a la elaboración y publicación de las bases y procedimientos que permitan otorgar los apoyos, así como la facultad de establecer y documentar los montos proporcionales que se podrán entregar a los Beneficiarios. Tras la modificación se estipula que el apoyo social se recibirá en una sola exhibición y por la cantidad de 38,000 pesos. La fracción III establece el orden de prelación en el que se deben de entregar los apoyos, la modificación agrega como Beneficiarios prioritarios a aquellos ex trabajadores en estado de enfermedad terminal.

- Se modifica el artículo sexto: con el fin de facilitar la acreditación del estatus de Beneficiario se adiciona como documento probatorio la mención honorífica, expedida por el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos de América. También se establecen los requisi-

tos probatorios para los casos de concubinato y legítimo heredero que deseen acreditarse como Beneficiarios.

Por lo que respecta a las reglas de operación las cuales se publicaron el 27 de octubre de 2005 para establecer los lineamientos de la primera convocatoria, dichas reglas de operación han venido sufriendo diversas modificaciones para mejorar, transparentar y eficientar los recursos que se entregan a los ex braceros.

Por lo que respecta al Fideicomiso es importante señalar que el comité técnico estará integrado por:

El Comité Técnico conforme a lo acordado en el artículo tercero de la Ley que crea el Fideicomiso, el Fideicomitente contará con un Comité Técnico que deberá integrarse por:

- Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (quien lo presidirá)
- Un representante de la Secretaría de Gobernación
- Un representante de la Secretaría de Desarrollo Social
- Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores
- Un representante de la Secretaría de la Función Pública
- En carácter de invitado permanente, un representante de la Fiduciaria
- En carácter de invitado permanente, un representante del Poder Legislativo

El representante del Poder Legislativo y el representante de la Fiduciaria, los cuales tienen carácter de invitados permanentes, cuentan con voz pero no voto en las sesiones del Comité Técnico. Los miembros del Comité Técnico cuentan con voz y voto y deben de tener un nivel jerárquico no inferior al equivalente a director general, por cada uno de los miembros propietarios se designa a un suplente, cuyo cargo no puede ser inferior al equivalente a director de área.

El comité tiene entre sus facultades:

Establecer las reglas de operación por las cuales se regirá el cumplimiento del fin del Fideicomiso.

- Elaborar y publicar las bases y procedimientos a través de los cuales se autorice otorgar el apoyo social por una sola vez, por la cantidad base de 38 mil pesos en una sola exhibición.

- Otorgar los apoyos, con base en las reglas de operación que al efecto se emitan debiendo observar en todo caso el siguiente orden de prelación; a) Los ex trabajadores que acrediten su estado de enfermedad terminal mediante un certificado médico emitido por una institución de salud pública. b) Se deberá dar preferencia a los trabajadores de mayor edad respecto a los de menor edad. c) Los trabajadores migratorios del periodo 1942-1946, y d) Los trabajadores migratorios hasta el periodo 1964.

- Decidir las reglas y determinar los procedimientos para los actos de administración que se realicen sobre los recursos a que se refiere el artículo cuarto de esta ley.

En cuanto al presupuesto para el Fideicomiso, de acuerdo a la Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desde 2007 se otorgó un presupuesto original de 300 millones para la operación del programa. En cambio para 2011, el presupuesto aumentó hasta alcanzar los 900 millones de pesos.

Para los cinco años que se tiene información sobre el presupuesto del Fideicomiso se ejerció 100 por ciento de los recursos asignados a este rubro.

Es evidente que, si bien se hizo un esfuerzo por lograr apoyar a este grupo vulnerable de nuestra sociedad, el mismo no ha terminado. Existen todavía cientos de trabajadores que por una u otra razón no han podido alcanzar el beneficio que otorgaba el fideicomiso; ante esta realidad, esta Cámara de Diputados debe ser sensible a la demanda social, por lo que se hace necesario constituir nuevamente el fideicomiso o algún otro mecanismo eficiente que permita en definitiva lograr que los cientos y cientos de trabajadores ex braceros con sus familiares como lo establecía bien la ley puedan alcanzar el beneficio por el cual trabajaron durante muchos años.

Por lo anteriormente expuesto solicito el apoyo de todos los presentes para aprobar el siguiente

### Punto de Acuerdo

**Único.** Se exhorta a la Comisión Especial de ex Braceros establecer una mesa de trabajo con la Secretaría de Gobernación con la finalidad de retomar el proceso para el otorgamiento de apoyos a los ex braceros de 1942-1964.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.— Diputado José Hugo Cabrera Ruiz (rúbrica).»

**Se remite a la Comisión de Gobernación, para dictamen, y a la Comisión Especial de Ex Braceros, para opinión.**

---

#### GESTIONEN RECURSOS CON EL OBJETIVO DE RESTABLECER LA PAZ, FORTALECER LA SEGURIDAD Y RECONSTRUIR EL TEJIDO SOCIAL

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a los Ejecutivos federal y de Guerrero a diseñar políticas y gestionar de manera coordinada recursos a fin de restablecer la paz, fortalecer la seguridad y reconstruir el tejido social para recuperar la convivencia armónica en el estado, a cargo de la diputada Guadalupe González Suástegui, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Guadalupe González Suástegui, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en las fracciones II del numeral 1 y III numeral 2 del artículo 79 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía los presentes puntos de acuerdo, con base en las siguientes

#### Consideraciones

Guerrero se ha caracterizado desde finales del siglo pasado por ser un destino turístico con reconocimiento internacional; sin embargo, en distintas ciudades de esta entidad federativa, la inseguridad, la delincuencia, la violencia, el nivel de impunidad y el deterioro ambiental, han provocado una descomposición del tejido social que urge de una atención inmediata con el ánimo de devolver la tranquilidad, así como asegurar el crecimiento y desarrollo de toda su sociedad.

Las estadísticas del Inegi y diversos estudios de opinión coinciden con esta situación, como ocurre con el realizado por Instituto para la Economía y la Paz (IEP) de 2015, en el cual informó: “Las ciudades guerrerenses de Acapulco y Chilpancingo son las más violentas del país, donde destacan por la elevada tasa de homicidios y el nivel de impunidad, y colocan a Guerrero como el estado más violento del país, por encima de entidades como Morelos, Sinaloa y Michoacán...” Por otro lado, señala que el nivel de impunidad en Acapulco y Chilpancingo es de 89 por ciento, por lo que de las 72 zonas metropolitanas evaluadas –las más pobladas del país– con los mayores índices de violencia se encuentran Acapulco, La Laguna, Tecomán, Chilpancingo y Culiacán.

En el estudio del IEP se menciona que “los crímenes cometidos por la delincuencia organizada -a pesar de que se han ido conteniendo- se ubican por encima del promedio nacional (...) es decir, de 100 por cada 100 mil habitantes, cuando a escala mundial es de 6, y en México es de 13 homicidios”.

Asimismo, señala que Guerrero es tierra propicia para cometer homicidios, debido al nivel de impunidad... Así, entre 2011 y 2012, la tasa promedio de este delito al menos en Acapulco era de 100 homicidios al año y para 2013 esa cifra creció 8 veces; es decir, 800 homicidios. Eso da un total de una tasa de 100 homicidios por cada 100 mil habitantes”, de acuerdo con los datos presentados por la vocera de esta organización, Patricia de Obeso. Por otro lado, además de los datos habría que tomar en cuenta las cifras negras que incluyen los delitos homicidios y feminicidios no denunciados.

Pese a las inversiones en materia de seguridad realizadas en el estado, hay un déficit en términos de garantizar la paz, lo cual hace resaltar la necesidad de mantener los recursos destinados a Guerrero y, al mismo tiempo, impulsar políticas públicas integrales que permitan reconstruir el tejido social, la convivencia y el bienestar, y profundizar en el desarrollo integral de los habitantes del estado.



**Nota:** Este cuadro fue publicado el 26 de abril de 2016 en el diario *El Economista*, por el reportero Jorge Monroy, donde se muestran los 20 municipios más violentos del país.

El mismo titular del Ejecutivo federal ha impulsado mediante la Secretaría de Gobernación estrategias integrales que se considera deben llevarse a cabo de manera inmediata en Guerrero en coordinación con el gobernador y los titulares de los municipios, para que pueda ser exitosa, a saber:

**A. Policía de proximidad**

- a) Dignificación de la figura policial, profesionalización y capacitación táctica.

- b) Módulos de participación ciudadana para tener más acercamiento con la comunidad y atención de necesidades comunitarias.

- c) Prevención social y situacional.

- d) Reingeniería de las corporaciones policiales municipales para mejorar su vestuario, equipo e infraestructura de intervención.

- e) Capacitación en protocolos para la operación policial.

- f) Desarrollo de estrategias de atención de la comunidad para recuperar su confianza.

**B. Prevención no policial para autoridades municipales**

- a) Prevención social del delito.

- b) Participación de la ciudadanía en labores de prevención.

- c) Manejo de violencia familiar y del entorno social.

- d) Fortalecimiento institucional de instancias de prestación de servicios de atención de víctimas.

- e) Rendición de cuentas.

- f) Orientación hacia la resolución preventiva de problemas comunitarios.

**C. Cibercriminalidad**

- a) Impulso del buen uso de los medios sociodigitales, y lucha contra la pornografía y la trata en los medios y las redes sociales.

- b) Establecimiento de controles que adviertan al consumidor respecto del uso, la aplicación y las vulnerabilidades de programas de cómputo.

- c) Diseño e implantación de una estrategia pública de toma de conciencia.

- d) Sensibilización de servidores públicos, maestros, organizaciones sociales y otros actores relacionados con la problemática.

e) Estrategia nacional de prevención en redes sociales.

#### D. Niñez y juventud

a) Prevención, detección y atención de la violencia escolar (*bullying*).

b) Sensibilización de padres, alumnos y docentes en valores éticos y convivencia ciudadana.

c) Atención integral de jóvenes en conflicto con la ley.

d) Prevención de conductas de riesgo.

e) Integración y participación en la comunidad a través de actividades culturales, deportivas y recreativas que fomenten la cohesión social.

f) Mecanismos de participación y organización de jóvenes como actores de paz en favor del compromiso social y comunitario.

#### E. Deserción escolar

a) Fomento de las vocaciones tempranas en niñas, niños y jóvenes para disminuir situaciones de riesgo a través de la educación.

b) Diseño de programas educativos que colaboren a fortalecer el tejido social.

c) Sensibilización sobre la importancia de la cohesión social, la cooperación y la confianza en la comunidad.

d) Desarrollo de competencias para la vida.

e) Disminución de conductas psicoemocionales negativas en niñas, niños y jóvenes.

#### F. Comunidad

a) Establecimiento de rutas seguras de transporte público.

b) Modelo de justicia alternativa y mediación comunitaria.

c) Capacitación a servidores públicos en materia de prevención del delito.

d) Actividades que fortalezcan la identidad comunitaria y promuevan los derechos humanos.

e) Campañas informativas para promover un cambio cultural.

Estas acciones, como se aprecia, se impulsan desde el mismo Ejecutivo federal. De ahí que se consideraría un error realizar ajustes al Presupuesto en materia integral de seguridad. Por tal motivo, considero que debe realizarse una intervención presupuestal y gubernamental en sus tres niveles para restablecer la convivencia pacífica en Guerrero; de tal suerte que esta entidad requiere para mantener la seguridad pública un monto mínimo de 220 millones de pesos para 2017 en la materia, pues en 2016 le fueron asignados 190 millones, cuyos resultados aún no se manifiestan.

Por todo lo anterior y en congruencia con la política y estrategia de seguridad impulsadas por el Estado mexicano, someto a consideración de esta asamblea los presentes

#### Puntos de Acuerdo

**Primero.** Se exhorta atenta y respetuosamente al titular del Ejecutivo federal para que a través de las secretarías competentes fortalezca los presupuestos, las políticas públicas y las acciones destinados a garantizar la seguridad pública en Guerrero para la prevención del delito y recuperar la paz.

**Segundo.** Se exhorta respetuosamente al titular del Ejecutivo de Guerrero para que, en el marco de sus atribuciones, realice las gestiones pertinentes de los recursos en materia de seguridad pública y elabore políticas públicas integrales para recuperar la paz, la armonía, la convivencia y la seguridad en Guerrero.

Dado en el recinto de la Cámara de Diputados, a 27 de octubre de 2016.— Diputada Guadalupe González Suástegui (rúbrica).»

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

## PREVENIR, DISMINUIR Y ERRADICAR LA DIABETES MELLITUS EN LA POBLACIÓN EN GENERAL Y PARTICULARMENTE DE LAS NIÑAS Y NIÑOS

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Ssa a implantar acciones, campañas, protocolos y políticas públicas para prevenir, disminuir y erradicar la diabetes mellitus en la población en general, particularmente de los niños, a cargo del diputado Rafael Hernández Soriano, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, diputado federal Rafael Hernández Soriano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 79, numerales 1, fracción II, y 2, fracciones I y II del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a esta Honorable Cámara de Diputados, la siguiente proposición con punto de acuerdo, al tenor de las siguientes

### Consideraciones

La niñez en cualquier lugar del mundo es considerada el capital del futuro de las naciones y al interior de la familia es la parte más sensible, razón por la cual, el Estado está obligado a promover acciones desde su nacimiento para que crezcan en un ambiente sano, libre de violencia y con las mayores garantías para un desarrollo pleno, así como a diseñar campañas, protocolos y políticas públicas que den respuesta inmediata al alarmante crecimiento de la diabetes mellitus en la población nacional y particularmente en las niñas y niños.

Por informes de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se sabe que actualmente la obesidad es un grave problema de salud pública, debido a que es asociada con el desarrollo de enfermedades crónicas no transmisibles, como son la diabetes, hipertensión, enfermedad cardiovascular y cáncer.

De ahí que la obesidad infantil es uno de ellos. El problema es mundial y afecta progresivamente a muchos países de bajos y medianos ingresos, sobre todo, en el medio urbano. La prevalencia ha aumentado a un ritmo alarmante. Se calcula que en 2010 hay 42 millones de niños y niñas con sobrepeso en todo el mundo, de los que cerca de 35 millones viven en países en desarrollo.<sup>1</sup>

Las y los niños con sobrepeso tienden a seguir siendo obesos en la edad adulta y tienen más probabilidades de pade-

cer a edades más tempranas enfermedades no transmisibles como la diabetes y enfermedades cardiovasculares.

La obesidad en la infancia y la adolescencia tienen consecuencias para la salud tanto a corto como a largo plazo. Las repercusiones más importantes del sobrepeso y la obesidad infantil que a menudo no se manifiestan hasta la edad adulta, son:

- Las enfermedades cardiovasculares -principalmente las cardiopatías y los accidentes vasculares cerebrales-,
- La diabetes,
- Los trastornos del aparato locomotor, y
- Ciertos tipos de cáncer -de endometrio, mama y colon-

Ahora bien, debe mencionarse que cada año mueren a consecuencia del sobrepeso y la obesidad por lo menos 2,6 millones de personas.<sup>2</sup> Este trastorno también tiene en las y los niños efectos importantes que van mermando su salud física y psicológica, así como su calidad de vida con secuelas emocionales importantes como: aislamiento, depresión, baja autoestima e inseguridad, entre otros.<sup>3</sup>

Sobre las repercusiones de la obesidad en la salud, sobresale la diabetes mellitus. Existen principalmente dos tipos de diabetes mellitus, a saber:

La diabetes de tipo 1 (denominada también diabetes insulino dependiente, juvenil o de inicio en la infancia), aparece cuando el páncreas no es capaz de producir una cantidad suficiente de insulina, la hormona que regula la presencia de azúcar en la sangre. Se ignora la causa, pero parece que se trata de una mezcla de factores genéticos y ambientales.

La diabetes de tipo 2 (también denominada diabetes no insulino dependiente, o de inicio en la edad adulta), se produce cuando el organismo es incapaz de utilizar eficazmente la insulina que sintetiza. Esta puede ser prevenible, ya que generalmente, es consecuencia del sobrepeso y de la falta de actividad física, y en ocasiones de una predisposición genética.

Recientemente se ha constatado un aumento del número de casos notificados de diabetes de tipo 2 entre las y los niños, así como los adolescentes, hasta el punto de que en algunas partes del mundo la diabetes de tipo 2 es el que más abunda entre la niñez. Existe una percepción generalizada de

que el aumento mundial de la obesidad y de la inactividad física en la infancia está desempeñando un papel decisivo en ello.<sup>4</sup>

Actualmente México ocupa el octavo lugar mundial en la prevalencia de diabetes. Las proyecciones de los especialistas internacionales refieren que para el año 2025, el país ocupará el sexto o séptimo lugar, con 11.9 millones de mexicanas y mexicanos con diabetes. En cuanto a mortalidad por esta enfermedad, México ocupa el sexto lugar mundial y el tercer lugar en el continente americano.

Para colaborar en la solución de esta problemática, la OMS creó la Comisión para acabar con la obesidad infantil, presentando un informe sobre el tema, destacando que:

- La finalidad es revertir la creciente tendencia de los niños menores de cinco años al sobrepeso y la obesidad. Al menos 41 millones de niñas y niños de ese grupo de edad son obesos o padecen sobrepeso, y el mayor aumento de esa tendencia se observa en los países de ingresos bajos y medianos.
- La OMS ha de trabajar con los gobiernos para aplicar una amplia serie de medidas destinadas a abordar las causas ambientales de la obesidad y el sobrepeso y ayudar a las y los niños a iniciar su vida de manera sana, tal y como se merecen.
- El sobrepeso y la obesidad influyen en la calidad de vida de las y los niños, pues los exponen a toda una serie de dificultades, en particular a consecuencias de orden físico, psicológico y sanitario.
- El sobrepeso y la obesidad entrañan graves repercusiones sanitarias y económicas para ello, sus familias y la sociedad en su conjunto.

El informe también incluye seis recomendaciones destinadas a los gobiernos siendo estas las siguientes:

**1. Promoción del consumo de alimentos saludables:** Aplicar programas amplios que promuevan el consumo de alimentos saludables y contribuyan a reducir la ingesta de alimentos malsanos y bebidas azucaradas por parte de niñas, niños y adolescentes (por ejemplo, imponiendo gravámenes eficaces a las bebidas azucaradas y frenando la comercialización de los alimentos malsanos).

**2. Fomento de la actividad física:** Aplicar programas amplios que fomenten la actividad física y reduzcan los hábitos sedentarios de las y los niños y adolescentes.

**3. Atención pregestacional y durante el embarazo:** Integrar y reforzar las orientaciones relativas a la prevención de las enfermedades no transmisibles con orientaciones actuales sobre atención pregestacional y prenatal (para reducir el riesgo de obesidad en la niñez mediante la prevención del bajo y el alto peso al nacer, la prematuridad y diversas complicaciones del embarazo).

**4. Alimentación y actividad física en la primera infancia:** Proporcionar orientaciones sobre la alimentación, el sueño y la actividad física en la primera infancia; promover hábitos saludables y velar por que las y los niños crezcan adecuadamente y adopten esos hábitos -promoviendo la lactancia materna; limitando el consumo de alimentos con alto contenido de grasa, azúcar y sal, y garantizando que las y los niños tengan acceso a una alimentación sana y puedan hacer ejercicio en las guarderías-.

**5. Salud, nutrición y actividad física de los niños en edad escolar:** Aplicar programas amplios que promuevan entornos escolares saludables, la educación sobre salud y nutrición y la actividad física entre las y los niños en edad escolar y los adolescentes (mediante el establecimiento de normas relativas a las comidas en los centros escolares, la eliminación de la venta de bebidas y alimentos malsanos y la inclusión en los planes de estudio básicos de formación sobre salud y nutrición y una buena educación física).

**6. Control del peso:** Ofrecer a las y los niños, así como jóvenes obesos servicios de control del peso basados en la familia y en el modo de vida y con componentes múltiples.

En sus conclusiones, la Comisión insta a la OMS a institucionalizar en toda la Organización un enfoque intersectorial que abarque la totalidad del ciclo vital, con el fin de acabar con la obesidad infantil.

La obesidad infantil está asociada fundamentalmente a la dieta malsana y a la escasa actividad física, pero no es únicamente el comportamiento de la niña o el niño, también, cada vez más se vincula con el desarrollo social y económico, así como de las políticas en materia de agricultura,

transportes, planificación urbana, medio ambiente, educación y procesamiento, así como la distribución y comercialización de los alimentos.

El problema es social y por consiguiente requiere un enfoque poblacional, multisectorial, multidisciplinario y adaptado a las circunstancias culturales que vive el país. El sobrepeso, la obesidad y la diabetes infantil, son en gran medida prevenibles. Por consiguiente hay que dar prioridad a la prevención de la obesidad infantil y reducir también el riesgo de la diabetes.

Las políticas, los entornos, las escuelas y las comunidades son fundamentales, pues condicionan las decisiones de los padres y los niños, y pueden hacer que los alimentos más saludables y la erradicación del sedentarismo sean la opción más sencilla (accesible, disponible y asequible), previniendo y reduciendo la obesidad, las enfermedades no transmisibles y sus altos costos, tanto físicos como económicos.

Por lo anterior, la Declaración Política de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles adoptada en septiembre de 2011, reconoce la importancia crucial de reducir el nivel de exposición de las personas y las poblaciones a dietas poco sanas y al sedentarismo.

La declaración manifiesta el compromiso de promover la aplicación de la Estrategia Mundial de la OMS sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud, incluida la introducción de políticas y medidas orientadas a promover dietas sanas e incrementar la actividad física.

Así también, en la Asamblea Mundial de la Salud de 2012 los países integrantes acordaron trabajar para frenar cualquier futuro aumento de la proporción de niños con sobrepeso. Esta es una de las seis metas mundiales sobre nutrición destinadas a mejorar la nutrición de la madre, el lactante y el niño pequeño para 2025.

Cabe señalar que a nuestro país, le cuesta la obesidad aproximadamente **120 mil millones de pesos**, cantidad que equivale a poco más de dos veces el costo de la línea dorada del metro o a casi tres veces el presupuesto del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), estimaron especialistas de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Según datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), se sabe que el 35 por ciento de los adolescentes, así como niñas y niños mexicanos presentan sobrepeso y obesidad, lo que coloca a nuestro país con la población infantil más grande con este problema; y en los adultos sube a 73 por ciento, lo que quiere decir que en total 60.6 millones de nacionales sufren esta condición.

El problema de estas altas cifras está en los costos que generan las enfermedades crónicas degenerativas y sus padecimientos de salud que le cuestan a nuestro país, aproximadamente del 25 al 27 por ciento de la participación del gasto público en salud, según el estudio “Carga económica de la obesidad y sus comorbilidades en pacientes adultos en México”.

Asimismo, según el reporte del IMCO, es 21 veces más barato cambiar de hábitos que tratar una diabetes complicada.<sup>5</sup>

En este sentido, se señalan algunos datos sobre la obesidad en México:

1. 42.6% de los hombres mayores de 20 años de edad, presentan sobrepeso y 26.8% obesidad. (Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012).
2. 35.5% de las mujeres mayores de 20 años de edad, presentan sobrepeso y 37.5% obesidad. (Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012).
3. En México, aproximadamente 7 de cada 10 adultos tienen exceso de peso.
4. La cintura del hombre debe medir menos de 90 cm y la de las mujeres menos de 80 cm.
5. Alrededor de 30% de menores de edad tiene sobrepeso u obesidad.

Según la OCDE, en los últimos 14 años, la tasa de obesidad en México pasó del 23.5 al 32.4 por ciento de la población, colocándose con la mayor proporción de obesos sólo después de Estados Unidos.

Los estados de la República con mayor incidencia en este problema son los siguientes:

Como porcentaje de la población

Lugar	Estado	2014	2006	2000
1	Yucatán	44.8	35.0	29.3
2	Baja California Sur	43.6	36.2	30.0
3	Campeche	43.3	37.9	30.3
4	Tabasco	42.7	35.8	27.1
5	Baja California	39.5	31.9	30.1
6	Nuevo León	39.5	35.0	27.8
7	Oaxaca	39.5	23.7	12.6
8	Coahuila	37.1	33.3	31.7
9	Tamaulipas	37.1	36.1	30.7
10	Quintana Roo	37.0	34.9	26.3

Por otra parte, en el ámbito internacional se estima que 178 millones de niños y niñas menores de cinco años en el mundo sufren de desnutrición crónica (baja talla para la edad), la cual es responsable del 35% (3.5 millones) de muertes en este grupo de edad.

En México, 1.5 millones de niñas y niños la padecen y es más prevalente en la región sur (19.2%) así como en las zonas con población indígena.<sup>6</sup>

Además, la situación del sobrepeso y la obesidad muestra que la prevalencia de sobrepeso afecta a cerca del 10% de los niños y niñas menores de cinco años, y que entre 2006 y 2012 se presentó un mayor aumento en la región norte.

En el grupo de escolares la prevalencia referida fue mayor en hombres que en mujeres, afectando al 34% de ellos y a un 35% de los adolescentes, en los cuales el problema de la obesidad se ha agudizado hasta alcanzar a 1 de cada 10 (OMS, 2012). En los adultos, 7 de cada 10 padecen sobrepeso y obesidad. En las mujeres, la mayor prevalencia de sobrepeso se ubica en las que tienen entre 30 y 39 años, y de obesidad en las que están entre los 50 y 59 años.

Mientras que en los niños y niñas en edad escolar se ha mostrado un paulatino crecimiento de estas condiciones entre 2006 y 2012, hasta alcanzar a más de 1 de cada 3 niños. El 26% de los que están en edad escolar (5-11 años) tenía peso poco saludable, y para el 2008 aumentó en 4 puntos porcentuales la prevalencia de sobrepeso y obesidad, alcanzando en el 2012 hasta un 34.4% (sobrepeso 19.8%; obesidad 14.6%).<sup>7</sup>

Estos datos alarmantes vienen a complementar las cifras del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que señalan que: más de 400 mil jóvenes (menores de 15 años de edad), sufren de diabetes “Tipo 1” o “Tipo 2”, y las principales causas son: una inadecuada nutrición, falta de activi-

dad física y sedentarismo. La diabetes “Tipo 1” surge en las primeras semanas de nacimiento hasta los 30 años de edad, aunque es un período de cinco a siete años y durante la pubertad en donde suele ser más común.

Asimismo, la Secretaría de Salud señaló que en México existen cerca de 8 millones de personas que padecen diabetes tipo 2, y 1.5 niños de cada 100,000 viven con diabetes Tipo 1 (0-14 años). En poco más de 20 años, la tasa de incidencia entre niños y adolescentes se ha triplicado.<sup>8</sup>

Además, recientemente el estudio **Kilos de Más, Pesos de Menos**, elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad reveló que 8 millones 600 mil casos de diabetes están directamente relacionados con la obesidad, lo que le cuesta al país 85 mil millones de pesos al año.

Por todo lo anterior, el sobrepeso, la obesidad y la diabetes constituyen un factor clave en el desarrollo de la infancia y de la población en general. La prevención de estos padecimientos es una inversión a corto, mediano y largo plazo que beneficiará a la actual generación y a las posteriores, por lo cual, debe estar presente en la agenda nacional como problema prioritario hasta lograr erradicarlo como un reto para mejorar la salud pública de las y los mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía, la aprobación de la siguiente proposición con

### Punto de Acuerdo

**Único.** La Cámara de Diputados exhorta respetuosamente al titular de la Secretaría de Salud para que implemente acciones, campañas, protocolos y políticas públicas encaminadas a prevenir, disminuir y erradicar la diabetes mellitus en la población en general y particularmente de las niñas y niños.

#### Notas:

1 OMS, Obesidad y sobrepeso [en línea]: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/index.html>

2 *Ibidem*.

3 Teresa Shamah Levy, Maritza Alejandra Amaya Castellanos, Lucía Cuevas Nasu, Desnutrición y obesidad: doble carga en México, Revista Digital Universitaria, UNAM. 1 de mayo de 2015 vol.16, número 5

4 OMS, Aumento del sobrepeso y la obesidad infantiles. [tp://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/index.html](http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/index.html)

5 [elfinanciero.com.mx/nacional/obesidad-le-cuesta-al-ano-a-mexico-veces-el-precio-de-linea-12-metro](http://elfinanciero.com.mx/nacional/obesidad-le-cuesta-al-ano-a-mexico-veces-el-precio-de-linea-12-metro).

6 Gutiérrez JP, et al., “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales. Cuernavaca”, México: Instituto Nacional de Salud Pública (MX), 2012.

7 *Ibidem*.

8 Redacción, Sin embargo, Panorama actual de diabetes infantil en México preocupa a pediatra, México, marzo 6, 2015

Sala de sesiones de la Cámara de Diputados, a 27 de octubre de 2016.— Diputado Rafael Hernández Soriano (rúbrica).»

### Se remite a la Comisión de Salud, para dictamen.

## ATENCIÓN AL 100% DE LOS NIÑOS ENFERMOS DE CÁNCER

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a los Poderes de la Unión a construir un acuerdo nacional para que, previa identificación de los recursos económicos necesarios, se dé atención total a los niños enfermos de cáncer, suscrita por el diputado Jesús Sesma Suárez e integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

Quienes suscriben, Jesús Sesma Suárez y diputados federales del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 6, numeral 1, fracción I, y 79, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta honorable asamblea, la presente proposición con punto de acuerdo, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Un diagnóstico de cáncer es devastador a cualquier edad pero cuando se trata de un niño, tanto el diagnóstico como el tratamiento toman otro cariz y resulta importante que el afectado reciba una atención temprana e integral.

Los cánceres en niños se tratan de manera diferente a los de los adultos. En este sentido, la oncología pediátrica sur-

ge como una especialidad médica que se concentra en la atención de niños con cáncer.

La oncología pediátrica responde a un grave problema que afecta a los sistemas de salud de todo el mundo. Debemos recordar que, de acuerdo a la Organización Panamericana de la Salud (2014), cada año se diagnostican en el mundo entre 175 mil y 250 mil nuevos casos de cáncer infantil y cerca del 90% de estos casos tienen lugar en países en vías de desarrollo, en donde la sobrevivida global oscila alrededor del 20%.

En la otra cara de la moneda se encuentran los países industrializados, donde la sobrevivida es superior al 50%. Entre los factores que explican dicha brecha podemos encontrar el desconocimiento y la falta de información acerca del cáncer, diagnósticos tardíos o erróneos, una infraestructura sanitaria deficiente, profesionales de la salud poco capacitados y el alto costo de los tratamientos.

Resulta entonces de suma importancia que consideremos el mejoramiento de la calidad de atención del cáncer infantil como una prioridad nacional, razones no faltan para justificar esta idea, por ejemplo:

- Los niños son nuestro insumo humano más valioso y por lo tanto merecen la oportunidad de vivir y desarrollarse plenamente.
- El acceso efectivo a la atención médica de calidad constituye un derecho humano y no un privilegio.
- La atención sanitaria oportuna y eficaz, el contar con medicamentos accesibles y de buena calidad, así como la cobertura universal para los menores que padecen cáncer redundarán en disminuir el número de muertes.

Si bien es cierto que nuestro país ha logrado grandes avances en cuanto al acceso efectivo, financiación y atención de los pacientes, aún quedan muchas cosas por hacer, empezando por garantizar la atención efectiva y de calidad a todos los niños y adolescentes que sufren esta enfermedad, con lo anterior se logrará modificar la expectativa de sobrevivida global que los niños mexicanos tienen al ser diagnosticados con cáncer.

Los siguientes datos, suministrados por el estudio “Comportamiento Epidemiológico del Cáncer en menores de 18 años. México 2008-2014”, aportan una visión general sobre la situación de los niños con cáncer en nuestro país:

En México, como en otras partes del mundo, el cáncer es un problema serio de salud pública al ser la segunda causa de muerte en personas de entre 5 y 14 años de edad, con más de 5 mil nuevos casos diagnosticados anualmente, y una prevalencia de 23 mil pacientes.

El cáncer infantil cobra cada año la vida de 2,150 niños.

Los recursos humanos con los que cuenta nuestro país para atender a los niños con cáncer son limitados, para brindar atención a los 23 mil casos existentes, se contaba en 2014 con 180 oncólogos pediatras, 35 cirujanos oncólogos pediatras, 30 hematólogos pediatras, 10 radioterapeutas pediatras y 5 psico-oncólogos pediatras, lo anterior es preocupante si se considera, por ejemplo, que el estándar internacional recomendado es de dos especialistas por cada 50 casos.

Las complicaciones de la vigilancia epidemiológica en nuestro país provocan variaciones en las estadísticas respecto al seguimiento de los casos de cáncer infantil y la vía por la cual se les atiende en el sistema nacional de salud, sin embargo, existen diversas estimaciones que nos dan una idea de la magnitud del problema, especialmente en aquellos casos que carecen de atención, ya sea por falta de infraestructura, por falta de personal capacitado, o bien, porque los costos asociados al tratamiento no les permiten mantener fidelidad al mismo. Según datos proporcionados por la Asociación Mexicana de Ayuda a Niños con Cáncer, IAP (AMANC), se estima que 2 mil 500 de los nuevos casos que se presentan en México reciben atención en instituciones de seguridad social; 2 mil tienen cubierto el costo de su tratamiento por el Sistema Nacional de Protección Social en Salud (Seguro Popular); y el resto no tiene acceso aún a la atención médica especializada.

Resulta preocupante que alrededor de 2 mil 500 niños al año no tengan acceso a una atención médica adecuada para luchar en contra de la enfermedad. Cabe también señalar que el costo promedio de un tratamiento oncológico es de nueve mil pesos a la semana, de acuerdo a AMANC, lo cual en muchos casos, dadas las condiciones de pobreza y marginación de sus familiares, se vuelve incosteable, incluso para aquellos que sí tienen acceso al apoyo de las instituciones públicas de salud.

Los niños y sus familiares viven esta experiencia con gran dolor, incertidumbre y miedo. El tratamiento suele ser un proceso muy costoso que conlleva momentos difíciles para todos, sin embargo, está demostrado que los avances en

las técnicas de diagnóstico y en los tratamientos han aumentado la supervivencia. Si bien es imposible evitar la aparición del cáncer en los niños, sí es posible salvarles la vida si se garantiza un tratamiento adecuado.

Por lo anteriormente expuesto, es que nuestro grupo parlamentario pone a consideración de la Asamblea la siguiente proposición con

### Punto de Acuerdo

**Único.** La Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación a que lleven a cabo la construcción de un Acuerdo Nacional para que, previa identificación de los recursos económicos necesarios, se dé atención al 100 por ciento de los niños enfermos de cáncer en nuestro país.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 27 días del mes de octubre del año 2016.— Diputado Jesús Sesma Suárez (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.

---

#### MEDIDAS CAUTELARES EMITIDAS POR LA CIDH SOBRE LOS HECHOS OCURRIDOS EN IGUALA, GUERRERO, A ALUMNOS DE LA ESCUELA NORMAL RURAL DE AYOTZINAPA RAÚL ISIDRO BURGOS

---

«Proposición con punto de acuerdo, relativo al seguimiento de las acciones del Estado mexicano, particularmente las referentes al cumplimiento de acuerdos y esquemas de atención de víctimas, y de las recomendaciones y medidas cautelares emitidas por la CIDH sobre los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, a alumnos de la escuela normal rural de Ayotzinapa, Raúl Isidro Burgos, así como a la recepción y audiencia de diversas comisiones de esta soberanía de los padres de familia de los estudiantes desaparecidos el 26 y 27 de septiembre de 2014, en una reunión de trabajo en el salón de plenos, suscrita por los diputados Araceli Damián González y Roberto Guzmán Jacobo, del Grupo Parlamentario de Morena

Los que suscriben, Araceli Damián González y Roberto Guzmán Jacobo integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Morena

na, con fundamento en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 79, numeral 1, fracción II, y numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a esta soberanía la siguiente proposición, de urgente u obvia resolución, al tenor de los siguientes

### Antecedentes

**Primero.** La noche del 26 y la madrugada de 27 de septiembre de 2014, en el municipio de Iguala, Guerrero, fueron atacados y posteriormente desaparecidos 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos”, y hasta la fecha se ignora el paradero de los estudiantes, a pesar de que se tienen evidencias de que hubo participación directa de las autoridades y del crimen organizado.

Por ello, la sociedad mexicana y la comunidad internacional han exigido que: 1) se conozca la verdad de los hechos; 2) se realice una investigación imparcial y confiable en la que no se encubra a nadie; 3) se dé con el paradero de los jóvenes desaparecidos; 4) se castigue a todos los responsables de tan terrible acontecimiento.

**Segundo.** Por la trascendencia de los hechos, el 4 de octubre de 2014 la Procuraduría General de la República decidió atraer la indagatoria y desde ese momento es la responsable de conducir las investigaciones.

**Tercero.** En este orden de ideas, el día 6 de octubre de 2014, la Junta de Coordinación Política la Cámara de Diputados acordó crear la “Comisión Especial para dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con la desaparición de los alumnos de la Normal Rural de Ayotzinapa “Raúl Isidro Burgos”, en Iguala, Guerrero.

**Cuarto.** El 29 de octubre de 2014 el Presidente de la República tuvo una primera reunión con los padres de los 43 normalistas desaparecidos de Ayotzinapa, tras los hechos ocurridos el 26 de septiembre, con el fin de escuchar sus demandas.

La segunda reunión entre los padres de los 43 estudiantes normalistas desaparecidos de Ayotzinapa y el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuvo verificativo el 24 de septiembre de 2015.

**Quinto.** El 18 de noviembre de 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos oficializó un acuerdo de cooperación técnica con el Estado mexicano sobre el caso

de los estudiantes de Ayotzinapa, a quienes consideró víctimas de desaparición forzada en Iguala, Guerrero, el 26 de septiembre de 2014.

**Sexto.** El día 10 de diciembre de 2014 familiares de las víctimas y abogados de los 43 estudiantes normalistas fueron recibidos por la Mesa Directiva del Senado de la República en las instalaciones del Senado. En dicha reunión los familiares intervinieron directamente exponiendo sus demandas y entregaron un pliego petitorio.

**Séptimo.** El 31 de enero de 2015 quedó finalmente conformado el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Así el 6 de septiembre de 2015, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes presentó su informe sobre los hechos ocurridos en el que se señalan las contradicciones entre las declaraciones de las personas involucradas, las evidencias presentadas y las conclusiones a las que llegó la Procuraduría General de la República. El informe ofrece nuevas evidencias en torno a las agresiones y la desaparición de los estudiantes de la Normal Rural “Raúl Isidro Burgos”, lo cual ha llevado a que se abran nuevas líneas de investigación sobre el móvil del crimen y el paradero de los estudiantes.

**Octavo.** En reacción a este informe, el 15 de septiembre de 2015, la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión acordó la creación de la nueva “Comisión Especial para continuar las investigaciones y dar seguimiento a los resultados del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, relacionadas con los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, a los alumnos de la escuela normal rural de Ayotzinapa “Raúl Isidro Burgos”.

**Noveno.** A más de dos años de ocurrido el ataque y desaparición de los jóvenes estudiantes, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión es el único órgano del Estado mexicano que no ha recibido a los padres de los 43 estudiantes normalistas desaparecidos, lo cual constituye una omisión, considerando que el artículo primero constitucional establece **la obligación de todas las autoridades**, incluida, por supuesto, esta Cámara de Diputados, 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”.**

**Para ello, el órgano estatal, dentro de su ámbito de facultades, se encuentra obligado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos que advierta,** de tal forma que su conducta consistirá en todo lo necesario para lograr la restitución del derecho humano violentado.

**La omisión** de esta Cámara de Diputados para recibir a los padres de familia de los 43 estudiantes normalistas atacados y desaparecidos el 26 y 27 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero, **vulnera los derechos humanos de las víctimas, de los padres de familia y de la sociedad en su conjunto.**

Esta falta de atención motivó que el día 24 octubre de 2016 los padres de familia de los estudiantes instalaran un platón a las puertas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, exigiendo que sean recibidos en el salón de Plenos y sean escuchados para plantear su versión de los hechos y sus demandas.

El mismo día 24 de octubre de 2016, fueron recibidos por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y un día después, el 25 de octubre, una comisión de los padres de familia de los normalistas y sus representantes legales ingresaron al interior de la Cámara y se presentaron ante la Comisión Especial para dar seguimiento a las acciones del Estado mexicano, particularmente aquellas referentes al cumplimiento de acuerdos y esquemas de atención a víctimas, así como el seguimiento de las recomendaciones y medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, a alumnos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa “Raúl Isidro Burgos”; ahí **demandaron** que esta comisión legislativa gestione que sean recibidos ante el Pleno por el conjunto de los diputados y se fije fecha y hora para su asistencia.

Cabe resaltar que existen diversos **oficios presentados por los padres de familia del 2 de enero de 2016 y el 10 de marzo del mismo año** en el que se hace la petición expresa para comparecer ante el Pleno y que mediante oficio de fecha **20 de julio de 2016**, su representación legal hace una propuesta del formato para las comparecencias, mismo que fue remitido por la anterior Presidenta de la “Comisión Especial para continuar las investigaciones y dar seguimiento

a los resultados del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, relacionadas con los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, a los alumnos de la escuela normal rural de Ayotzinapa “Raúl Isidro Burgos”, al expresidente de la Junta de Coordinación Política, diputado César Camacho Quiroz, el **21 de julio de este 2016**. Oficios que a 25 meses de la desaparición forzada de los estudiantes no han obtenido respuesta.

Recibir y escuchar a los padres de familia de los 43 estudiantes desaparecidos de la normal de Ayotzinapa es un imperativo ético, político y legal que debe ser atendido.

Las formalidades para ello pueden ser cubiertas con voluntad política, respetando la Constitución Política Federal y el Reglamento de la Cámara de Diputados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 77 fracción I, faculta a cada Cámara para “Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior”, por lo que la posibilidad de que hablen en la tribuna distintos actores sociales, deviene de la decisión adoptada por la asamblea soberana de las Cámaras.

Asimismo, el Reglamento de la Cámara de Diputados, en su artículo 31 numeral 2, establece los casos **especiales** en lo que puede hacerse uso de la tribuna por parte de particulares.

### **Artículo 31.**

**1.** El uso de la tribuna de la Cámara le corresponderá exclusivamente a los diputados, diputadas y a los servidores públicos referidos en el artículo 124, numerales 2 y 3 de este Reglamento; así como a quienes deban intervenir en el desahogo de la declaración de procedencia y juicio político.

**2.** Las personas distintas a las mencionadas en el numeral anterior podrán hacer uso de la tribuna, cuando la Cámara celebre una Sesión solemne para que reciban algún reconocimiento o mención especial, a título personal o a nombre de alguna institución u organización, y **en situaciones especiales**, a propuesta de la Junta, con el acuerdo del Pleno.

Por otra parte, existe el precedente de la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados del Honora-

ble Congreso de la Unión, con delegados del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Congreso Nacional Indígena, celebrada el 28 de marzo 2001.

Así, el uso del Pleno fue legalmente autorizado en una situación especial para el deshago de una reunión de trabajo, **derivada de un punto de acuerdo presentado y resuelto por el Pleno de la Cámara**, tal y como puede observarse en la Gaceta Parlamentaria del viernes 23 de marzo de 2001.

Recibir a individuos y permitirles transmitir mensajes o hacer uso de la palabra en las tribunas de las Cámaras es una decisión autónoma y un acto de soberanía que, apoyado en la norma constitucional invocada y el reglamento de la Cámara de Diputados, es jurídicamente válido.

En razón de las consideraciones arriba vertidas, se propone a esta soberanía, como de urgente u obvia resolución los siguientes

#### Puntos de Acuerdo

**Primero.** La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión acuerda que la Comisión Especial para dar seguimiento a las acciones del Estado mexicano, particularmente aquellas referentes al cumplimiento de acuerdos y esquemas de atención a víctimas, así como el seguimiento de las recomendaciones y medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, a alumnos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa Raúl Isidro Burgos, y las comisiones de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación, Seguridad Pública, Defensa y Marina, reciban y escuchen a los padres de familia de los estudiantes desaparecidos en los hechos del 26 y 27 de septiembre de 2014, en una reunión de trabajo en el recinto del Pleno de esta soberanía.

**Segundo.** En dicha reunión harán uso de la tribuna los padres de familia de los estudiantes de la Normal de Ayotzinapa desaparecidos.

**Tercero.** La mecánica de la reunión será la siguiente:

1. A manera de recepción, iniciará la presidencia de la comisión especial;
2. Harán uso de la palabra los padres de familia en un número de nueve hasta por un lapso de 10 minutos cada uno.

3. Se posicionarán y responderán los grupos parlamentarios representados en esta Cámara así como el diputado independiente, uno por cada grupo parlamentario, comenzando por el diputado independiente y siguiendo en el orden de menor a mayor conforme a la proporción que representen las distintas bancadas, hasta por un lapso de 10 minutos cada uno.

4. Hará uso de la tribuna un padre de familia hasta por un término de 10 minutos.

5. Terminará la reunión la presidencia de la comisión especial.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.— Diputada Araceli Damián González (rúbrica).»

**Se remite a la Comisión de Gobernación, para dictamen, y a la Comisión Especial para continuar las investigaciones y dar seguimiento a los resultados del GIEI, designado por la CIDH, relacionadas con los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, a alumnos de la escuela normal rural de Ayotzinapa Raúl Isidro Burgos, para opinión.**

---

#### INDEMNIZAR LAS TIERRAS EJIDALES DEL MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, DONDE SE UBICA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE GUADALAJARA

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la SCT y a la Sedatu a cumplir la sentencia mediante la cual se deberán restituir o, en su caso, indemnizar las tierras ejidales de Tlajomulco de Zúñiga, donde se halla el aeropuerto internacional de Guadalajara, a cargo del diputado Salvador Zamora Zamora, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, **Salvador Zamora Zamora**, diputado del **Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano** de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6, numeral 1, fracción I; y 79, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, someto a consideración la siguiente **proposición con punto de acuerdo de urgente y obvia resolución por la cual se exhorta al titular de la Secretaría de Comuni-**

**caciones y Transportes para que dé cumplimiento a la sentencia mediante la cual deberá restituir o en su caso indemnizar las tierras ejidales de los ejidos del Zapote del Valle, Santa Cruz del Valle, Toluquilla y San José del Valle, del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, donde se ubica el hoy Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Guadalajara, y al acuerdo de la Junta de Coordinación Política de esta Honorable Cámara de Diputados de fecha 3 de marzo de 2016, al tenor de los siguientes**

#### **Antecedentes**

1. Con fecha el veinticinco de noviembre de dos mil nueve, José García Franco, Manuel Gómez López y Miguel Magaña Murillo, Presidente, Secretario y Tesorero, respectivamente, del Comisariado Ejidal del poblado denominado “El Zapote”, Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, promovieron juicio de amparo indirecto, en contra de la ocupación ilegal ordenada el 14 de mayo de 1968, de un total de 306-89-60 hectáreas de terrenos del ejido del Zapote del municipio de Tlajomulco de Zúñiga; del Decreto expropiatorio de fecha 19 de septiembre de 1975 y su ejecución; así como de su respectivo avalúo.

2. Derivado de lo anterior y toda vez que en terrenos que no fueron propiedad de la federación y por lo tanto de la hoy Secretaria de Comunicaciones y Transportes, se otorgó una ilegal Concesión a favor del Aeropuerto de Guadalajara, Jalisco, el 29 de junio de 1998, y su modificación el 15 de noviembre de 1999, acto que también fue reclamado.

3. La demanda de amparo indirecto fue turnada al juzgado tercero de distrito en materia administrativa de Jalisco, hoy juzgado tercero de distrito en materias administrativa y de trabajo de Jalisco, el cual, en acuerdo de veinticinco de noviembre de dos mil nueve la registró bajo el número 1788/2009.

4. En ampliación de demanda se reclamó la orden de ejecución de fecha **10 de septiembre de 2009**, del decreto de la expropiación de 19 de septiembre de 1975, publicado en Diario Oficial de la Federación el día 26 de noviembre del 1975, en el que se expropia una superficie de 306-89-60 hectáreas de terrenos del ejido del Zapote, municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, a favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para destinarse a la ampliación del aeropuerto de Guadalajara, Jalisco, acto que no obstante de encontrarse en proceso judicial, se intentó ejecutar, acto que fue suspendido por el juzgado.

5. El día 7 de mayo de 2009 se emitió oficio del director administrativo y financiero de Fifonafe, relativo al depósito recibido por cuarenta millones novecientos diez y nueve mil noventa y siete pesos 29/100 M.N. relativo a la indemnización correspondiente por la expropiación de 306 hectáreas al ejido el Zapote del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, en la que afirma de forma inexacta que con este monto se cubrió la indemnización en tiempo y forma, a pesar de que no se atiende al cumplimiento del artículo 121 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que establece el valor comercial de los terrenos expropiatorios atendiendo al destino del proyecto en este caso del Aeropuerto de Guadalajara

6. Con sentencia de fecha cuatro de abril del dos mil catorce, el juzgado tercero de distrito en materias administrativa y de trabajo de Jalisco resolvió en su segundo resolutive **la justicia de la Unión ampara y protege el ejido “El Zapote”, municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco**, obligando a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes consiente del estado actual que guardan las tierras materia de la expropiación, cuya causa fue la ampliación del Aeropuerto de Guadalajara, no permiten la restitución, en virtud de la existencia de construcciones ya efectuadas para el adecuado funcionamiento de dicha terminal área, **deberá cuantificar**, la responsable, el monto que corresponda en sustitución de la restitución de las tierras, por lo tanto también se concedió el amparo y protección de la justicia de la Unión solicitados en contra también de la concesión otorgada el veintinueve de junio de mil novecientos noventa y ocho, por el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a favor del Aeropuerto de Guadalajara, sociedad anónima de capital variable; así como de su modificación de quince de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, en virtud de que los bienes concesionados fueron expropiados al ejido quejoso, mediante un procedimiento que ha sido declarado inconstitucional. Únicamente respecto de la superficie de terreno materia del decreto expropiatorio analizado en el juicio.

7. El 10 de diciembre de 1975, se publicó el decreto expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación, respecto del poblado de Santa Cruz del Valle en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, por una superficie de 298-16-15.86 hectáreas, con destino para hacer el aeropuerto de Guadalajara.

8. El juzgado cuarto de distrito en materia administrativa y de trabajo de Jalisco, en el expediente 528-1997 dictó sentencia el 31 de diciembre de 2012, concediendo la protec-

ción constitucional y declarando insubsistente el Decreto expropiatorio, materia del acto.

9. A la fecha y a pesar de tener esta sentencia la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se ha negado a dar el debido cumplimiento e inclusive de negociar con los ejidatarios, provocando lo que vimos esta semana cuando manifestantes bloquearon el estacionamiento de la terminal aérea. En la revisión el cuarto tribunal colegiado de circuito del centro auxiliar de la tercera región en el toca 761/2013 se confirmó el 3 de octubre de 2013 la sentencia recurrida, por lo que desde el 21 de enero de 2014, el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, dicto acuerdo de cumplimiento de sentencia, sin embargo este no da cumplimiento a la sentencias referidas, ya que ni se han devuelto las tierras o se ha indemnizado a los afectados.

10. De lo anterior se deduce que el poblado de Santa Cruz del Valle, tiene más 30 meses luchando por el cumplimiento de la sentencia sin poderlo lograr ya que el Indaabin lleva 9 meses haciendo el avalúo y no lo puedo concluir.

11. Con fecha 3 de marzo de 2016, la Junta de Coordinación Política de la H. Cámara de Diputados, aprobó por unanimidad de sus integrantes Acuerdo por el que se exhorta al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a convocar a una mesa de trabajo con ejidatarios de Zapote del Valle, Santa Cruz del Valle, Toluquilla y San José del Valle, del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, en relación con la expropiación de 306 hectáreas ejidales para la ampliación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Guadalajara.

12. Que el pasado 29 de febrero los ejidatarios de El Zapote se instalaron en las salas de espera del aeropuerto y ese día bloquearon el ingreso al estacionamiento. Esto, en demanda del pago de 306 hectáreas de su ejido que fueron usadas para la terminal aérea. Una de las estimaciones que presentaron, es de tres mil 600 millones de pesos, según avalúo comercial, cantidad que están dispuestos a negociar.

13. Como parte de las acciones para ejercer presión para que las autoridades lleguen a un acuerdo, los ejidatarios de El Zapote, anunciaron en los próximos días serán cerrados los locales comerciales al interior de la terminal aérea.

14. Es urgente dar solución final y conforme a la sentencias obtenidas en procesos judiciales mostrando que primero se están respetando las instituciones y los canales oficiales y

que realmente la autoridad la renuente en hacer cumplir el estado de derecho

15. Es indispensable que a través de esta soberanía, hagamos un llamado al Ejecutivo federal, para detener la escalada de acciones que seguramente terminaran en pérdidas materiales y en el peor de los casos humanas, por la falta de sensibilidad en hacer cumplir la ley.

### Considerandos

**Primero.** Que desde 2014 los ejidatarios tienen los elementos legales, para solicitar un pago real por sus tierras.

**Segundo.** Que de conformidad el artículo 121 de la Ley Federal de la Reforma Agraria establece que:

Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Secretaría del Patrimonio Nacional, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos.

Por lo tanto, el pago reclamado por los ejidatarios no rebasa lo que la propia ley establece, reclamo que por lo tanto se convierte en válido y legal.

**Tercero.** Que a la fecha, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, no ha dado una solución clara al conflicto con las tierras que ocupa el Aeropuerto de Guadalajara.

**Cuarto.** Que es indispensable para la economía del País resolver este conflicto, de la mejor manera y que en el futuro se eviten este tipo de atropellos por parte de la autoridad.

**Quinto.** El Aeropuerto Internacional de Guadalajara en 2014 recibió a 8 millones 733 mil 500 pasajeros, mientras que en 2015 recibió a 9 millones 790 mil 800 pasajeros, es decir es uno de los aeropuertos más importantes del país; y

**Sexto.** Que de manera inmediata, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano den cumplimiento a la sentencia emitida por el juzgado tercero de distrito en materias administrativa y de trabajo de Jalisco.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de este pleno el siguiente

### Punto de Acuerdo

De urgente y obvia resolución

**Único.** Se exhorta a los titulares de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para que den cumplimiento a la sentencia mediante la cual deberá restituir o en su caso indemnizar las tierras ejidales de los ejidos del Zapote del Valle, Santa Cruz del Valle, Toluquilla y San José del Valle, del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, donde se ubicar el hoy Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Guadalajara.

Dado en el Palacio Legislativo de la Cámara de Diputados, a 27 de octubre de 2016.— Diputado Salvador Zamora Zamora (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Transportes, para dictamen.**

#### PRÓRROGA PARA LA IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE VEHÍCULOS USADOS EN LA FRONTERA NORTE

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se solicita al Ejecutivo federal la extensión de la prórroga para la importación definitiva de vehículos usados en la frontera norte, a cargo de Luz Argelia Paniagua Figueroa, en nombre de los diputados de Baja California del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, Luz Argelia Paniagua Figueroa, con los diputados de Baja California integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional representado en la LXIII Legislatura correspondiente a la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 3, numeral 1, fracción XIX; 6, numeral 1, fracción I; y 79, numerales 1, fracción II, y 2, fracciones I y II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, tiene a bien someter a consideración de esta soberanía siguiente proposición con puntos de acuerdo por los cuales se exhorta respetuosamente al titular del Poder Ejecutivo federal a llevar a cabo medidas pertinentes y necesarias a fin de lograr prorrogar la importación definitiva de vehículos usados, la cual se justifica al tenor de las siguientes

#### Consideraciones

México comparte una extensa frontera con los Estados Unidos, pues se extiende por más de 3 mil kilómetros —de

los cuales Tijuana y Mexicali, Baja California, representan una parte importante de la población fronteriza de México.

La información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el año pasado había en Baja California 1 millón 108 mil 758 vehículos de motor registrados en circulación (excluye motocicletas), y debido a su cercanía geográfica con Estados Unidos, la franja fronteriza presentan características económicas diferentes del resto del país, especialmente por lo que se refiere a la importación de vehículos fronterizos.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte establece en el anexo 300-A, apéndice 300-A.2, párrafo 24, que a partir del 1 de enero de 2009 y gradualmente hasta 2019, el país no puede adoptar prohibición de restricción de vehículos originarios usados, provenientes de nuestros socios comerciales de Canadá y Estados Unidos;

El artículo 302, párrafo 2, con relación al propio tratado, prevé una desgravación progresiva de aranceles de bienes originarios, incluidos los vehículos usados, en concordancia con sus listas de desgravación incluidas en el anexo 302.2., que a la letra dice:

México podrá adoptar o mantener prohibiciones o restricciones a la importación de vehículos usados provenientes de territorio de otra de las Partes, con excepción de lo siguiente:

- a) A partir del 1 de enero de 2009, México no podrá adoptar ni mantener una prohibición o restricción a la importación de vehículos originarios usados provenientes de territorio de Canadá o de Estados Unidos que tengan por lo menos 10 años de antigüedad;
- b) A partir del 1 de enero de 2011, México no podrá adoptar ni mantener una prohibición o restricción a la importación de vehículos originarios usados provenientes de territorio de Canadá o de Estados Unidos que tengan por lo menos 8 años de antigüedad;
- c) A partir del 1 de enero de 2013, México no podrá adoptar ni mantener una prohibición o restricción a la importación de vehículos originarios usados provenientes de territorio de Canadá o de Estados Unidos que tengan por lo menos 6 años de antigüedad;
- d) A partir del 1 de enero de 2015, México no podrá adoptar ni mantener una prohibición o restricción a la

importación de vehículos originarios usados provenientes de territorio de Canadá o de Estados Unidos que tengan por lo menos 4 años de antigüedad;

e) A partir del 1 de enero de 2017, México no podrá adoptar ni mantener una prohibición o restricción a la importación de vehículos originarios usados provenientes de territorio de Canadá o de Estados Unidos que tengan por lo menos 2 años de antigüedad;

f) A partir del 1 de enero de 2019, México no podrá adoptar ni mantener una prohibición o restricción a la importación de vehículos originarios usados provenientes de territorio de Canadá o de Estados Unidos (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en [http://www.sice.oas.org/trade/nafta\\_s/AN300A.asp](http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/AN300A.asp)).

El 31 de diciembre de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se prorroga el diverso por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados, con objeto de regular su importación definitiva al territorio nacional, cuya vigencia se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2016.

En dicho decreto se menciona: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto de la constitucionalidad de estas medidas, al establecer que no se transgreden los artículos 14 y 133 constitucionales. De igual forma, en jurisprudencia definida y obligatoria ha resuelto que no procede otorgar la suspensión del decreto cuya vigencia se prorroga, al considerar que de concederse se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público”.

Ahora bien, en términos de las manifestaciones establecidas, tenemos a bien someter a consideración de esta soberanía la siguiente proposición con

### Puntos de Acuerdo

**Primero.** Se exhorta respetuosamente al titular del Poder Ejecutivo federal a llevar a cabo las medidas pertinentes y necesarias a fin de lograr prorrogar la importación definitiva de vehículos usados hasta 2018.

**Segundo.** Se exhorta respetuosamente al titular del Poder Ejecutivo federal que se permita la importación de vehículos cuyo año de modelo sea de más de 10 años anteriores al año en que se realice la importación de acuerdo con lo

que establece el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Solicitamos que este punto de acuerdo sea considerado.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.— Diputados: Luz Argelia Paniagua Figueroa, José Teodoro Barraza López, Gina Andrea Cruz Blackledge, José Máximo García López, Exaltación González Ceceña, Wenceslao Martínez Santos, Jacqueline Nava Movett, Jorge Ramos Hernández, María del Rosario Rodríguez Rubio, María Luisa Sánchez Meza, María Eloísa Talavera Hernández (rúbricas).»

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

---

### PLAGUICIDAS QUE ESTÁN CAUSANDO SERIAS AFECTACIONES A LAS ABEJAS Y OTROS POLINIZADORES DEL PAÍS

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Sagarpa y la Cofepris a realizar acciones sobre el uso de plaguicidas que causan graves afectaciones a las abejas y otros polinizadores en el país, a cargo de la diputada Natalia Karina Barón Ortiz, del Grupo Parlamentario del PRD

La suscrita, Natalia Karina Barón Ortiz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 79, numerales 1, fracción II, y 2, fracciones I y II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a esta asamblea proposición con puntos de acuerdo, al tenor de las siguientes

### Consideraciones

Que en el marco de la Conferencia de las Partes sobre la Diversidad Biológica (COP13), por celebrarse en Cancún, Quintana Roo, del 4 al 17 de diciembre, la Asociación de Consumidores Orgánicos y organizaciones afines han lanzado la campaña #PonteAbeja a fin de eliminar el uso de plaguicidas que afectan gravemente a los polinizadores en México, provocando el declive de las abejas y el síndrome de colapso de colmenas.

Que la COP13 es el máximo órgano de gobierno del Convenio sobre la Diversidad Biológica y reúne a los repre-

sentantes de los países parte y actores clave encargados de promover su aplicación.

Que el Convenio sobre la Diversidad Biológica es “el instrumento global más importante para promover la conservación de la biodiversidad, el uso sustentable de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos”.<sup>1</sup> El convenio entró en vigor en diciembre de 1993 y actualmente cuenta con 196 partes. México lo firmó el 13 de junio de 1992 y lo ratificó el 11 de marzo de 1993.

Que esta grave problemática ha provocado que diversas organizaciones de la sociedad civil estén emprendiendo acciones para exigir una postura responsable del gobierno federal para que las instancias encargadas como la Sagarpa y la Cofepris lleven a cabo medidas para eliminar el uso de plaguicidas.

Que en lo que va del año se han publicado noticias y reportajes que dan cuenta de la situación que han enfrentado los apicultores mexicanos; algunas cifras muestran que la producción y comercialización de miel ha caído en tasas mayores de 50 por ciento en los últimos 2 años y se han documentado afectaciones y disminuciones significativas de colmenas en las principales regiones productoras del país.

Que se ha relacionado una parte de la problemática con el uso de insecticidas neonicotinoides en las actividades agropecuarias, aunado a la ineffectividad de la Sagarpa para prevenir daños y hacerse cargo de éstos cuando ya se generaron.

Que los insecticidas neonicotinoides son los más usados a escala mundial en la agricultura y jardinería y son producidos principalmente por las grandes y poderosas empresas Bayer y Syngenta. Sin embargo, hay muchos otros actores involucrados en la producción y comercialización de estas sustancias sumamente tóxicas que sin la regulación y el monitoreo adecuado, están generando daños irreversibles en polinizadores y contaminación de suelos, agua y alimentos que consumimos.

Que recientemente Rémy Vandame, investigador de El Colegio de la Frontera Sur, especialista en abejas y una de las voces de la campaña #PonteAbeja, ha declarado que en el país “no sabemos de la importancia que pueden tener los plaguicidas en el problema de mortalidad y, más grave aún, y ésta es una preocupación no solamente para las abejas: no sabemos a detalle qué plaguicidas se usan, en qué cantidad,

dónde y en qué momento. No sabemos los grados de contaminación del suelo, del agua potable o de los alimentos. No sabemos los efectos sobre la salud de los animales y sobre nuestra salud”.<sup>2</sup>

Que la importancia de las abejas en el sector agrícola mexicano se deriva de que son los polinizadores más importantes de frutos, vegetales, flores y cultivos de relevancia comercial.<sup>3</sup>

Que más de un tercio de la producción agrícola mundial depende de la polinización de las abejas. Hay más de 20 mil especies de abejas en el mundo; es decir, más especies que de mamíferos y pájaros juntos.

Que es urgente atender y resolver el gran vacío de información, la opacidad y la falta de monitoreo sobre el uso de plaguicidas sumamente tóxicos en el país.

Que algunas de las asociaciones unidas a la campaña #PonteAbeja son Asociación de Consumidores Orgánicos Colectivo Ecologista Jalisco Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible Colectivo MA-OGM Eric Vides Borrel y Rémy Vandame, investigadores del equipo abejas de El Colegio de la Frontera Sur, Fundar, Centro de Análisis e Investigación Mercado El Cien, AC, Doctor Pablo Jaramillo, Instituto de Investigaciones de Ecosistemas y Sustentabilidad, UNAM-Campus Morelia, Red de Acción de Plaguicidas y Alternativas en México, SlowFood México y Centroamérica.

Que es necesario que desde el Poder Legislativo nos unamos a esta campaña, con objeto de sumar y generar acciones que detengan y solucionen la problemática que enfrentan los polinizadores en México y Latinoamérica.

Que nuestra exigencia va dirigida a los gobiernos y las empresas dejar de dañar, respetar nuestros derechos fundamentales a la salud, ambiente sano y alimentación, e implementar soluciones efectivas.

Por lo expuesto y fundado es de solicitar que esta soberanía apruebe los siguientes

### **Puntos de Acuerdo**

**Primero.** La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión exhorta al titular del Ejecutivo federal a impulsar la integración del tema de la eliminación del uso de plaguicidas que afectan a las abejas y otros polinizadores en el pa-

is en la agenda de trabajo de la próxima Conferencia de las Partes sobre la Diversidad Biológica, por celebrarse en Cancún, Quintana Roo, del 4 al 17 de diciembre, a efecto de salvaguardar la biodiversidad en México.

**Segundo.** La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión exhorta a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios y a los gobiernos locales a realizar acciones para eliminar el uso de plaguicidas que causan graves afectaciones a las abejas y otros polinizadores en el país.

**Tercero.** La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión exhorta a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y a los gobiernos locales a promover y fortalecer el uso de biofertilizantes y bioplaguicidas en el sector agrícola mexicano, así como a apoyar opciones agroecológicas para el control de plagas, y así lograr la producción de alimentos sanos, cuidando a las abejas y otros polinizadores.

#### Notas:

1 Convenio sobre la Diversidad Biológica, *¿Qué es el CBD?* Disponible en

<http://cop13.mx/convenio-sobre-la-diversidad-biologica-cdb/>

2 “Uso de plaguicidas y mortalidad de abejas en México: una creciente urgencia”, en el suplemento científico de *La Jornada Veracruz, El Jarocho Cuántico*, agosto 2016. Disponible en

[http://www.jornadaveracruz.com.mx/extras/20168/160806\\_999.pdf](http://www.jornadaveracruz.com.mx/extras/20168/160806_999.pdf)

3 Torres Beristáin, Beatriz; Boege, Eckart; y Zepeda, Raquel (editores). “Las abejas: su importancia para la naturaleza y nuestra sobrevivencia”, en *El Jarocho Cuántico, al son de la ciencia. La Jornada de Veracruz*, agosto de 2016.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.— Diputada Karina Barón Ortiz (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen.**

## GARANTIZAR SUFICIENCIA AL INSTITUTO MEXICANO DE TECNOLOGÍA DEL AGUA

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la SHCP a garantizar suficiencia al Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, cuyos trabajadores generan investigación y desarrollo tecnológico en el sector, estratégico para la seguridad y el progreso nacionales, suscrita por los diputados Rodrigo Abdala Dartigues, Ángel Antonio Hernández de la Piedra, Mario Ariel Juárez Rodríguez y Juan Romero Tenorio, del Grupo Parlamentario de Morena

Rodrigo Abdala Dartigues, Ángel Antonio Hernández de la Piedra, Mario Ariel Juárez Rodríguez y Juan Romero Tenorio en nuestra calidad de diputados de la LXIII Legislatura, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, numeral 1, fracción XIX; 6, numeral 1, fracción I y 79, numeral 1, fracción II, y numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados; así como los artículos 58 y 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos someten a consideración de esta soberanía, la siguiente proposición con punto de acuerdo, al tenor de las siguientes

### Consideraciones

**Primera.** Que el 6 de mayo de 1976 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se crea un organismo técnico administrativo dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos denominado Comisión del Plan Nacional Hidráulico y en él se establece que el objetivo de esta comisión era “formular y mantener actualizado un Plan Hidráulico Nacional de la República Mexicana” para que se “atienda con la eficacia, rapidez y oportunidad que el desarrollo del país requiere, la planeación, estudio y solución a los problemas del uso del agua para riego, agua potable, acuacultura y drenaje”<sup>1</sup>.

**Segunda.** Que el 7 de agosto de 1986 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma el organismo técnico administrativo denominado Comisión del Plan Nacional Hidráulico y a partir de ese instante será un órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y se denominará **Instituto Mexicano de Tecnología del Agua**.

En este decreto se establece que “el instituto tendrá como objeto desarrollar la tecnología y los recursos humanos ca-

lificados que sean necesarios para asegurar el aprovechamiento y manejo racional e integral del agua, a corto y largo plazos”, y que para lograr lo anterior tendrá, entre otras, las facultades de “orientar, promover y realizar los programas de investigación, capacitación y divulgación científica y tecnológica para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos” así como planear y coordinar los programas y proyectos de competencia” además de “proponer orientaciones de política hidráulica nacional”<sup>2</sup>.

**Tercera.** Que el 21 de mayo de 1999 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica<sup>3</sup>, Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece los principios conforme a los cuales el gobierno federal “apoyará las actividades de investigación científica, tecnológica y de desarrollo tecnológico que realicen personas o instituciones de los sectores público, social y privado” y “establece los mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal”, con “los gobiernos de las entidades federativas” y las formas de fortalecimiento y evaluación de gestión de las entidades paraestatales cuya labor sustantiva sea la investigación científica o tecnológica, además de “vincular la investigación científica y tecnológica con la educación”.

**Cuarta.** Que el 30 de octubre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se transforma el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, de un órgano desconcentrado a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos a un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya coordinación sectorial corresponderá a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales<sup>4</sup>, quien dictará las políticas normativas, coordinará la programación y conocerá la operación y los resultados, conservando el instituto la autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas.

El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) tiene como objeto y atribuciones predominantes según los artículos 2 y 3 del mismo decreto, la de realizar investigación, desarrollar, adaptar y transferir tecnología, prestar servicios tecnológicos y preparar recursos humanos calificados para el manejo, conservación y rehabilitación del agua, a fin de contribuir al desarrollo sustentable del país, así como realizar, orientar, fomentar, promover y difundir

programas y actividades de investigación y de desarrollo, adaptación y transferencia de tecnología y de formación de recursos humanos calificados, que contribuyan a asegurar el aprovechamiento y manejo sustentable e integral del agua; contribuir al desarrollo, difusión e implantación de aquellas tecnologías del agua que mejor se adapten a las condiciones del país, así como cualquier actividad relacionada con la ejecución de su objeto investigación, desarrollar, adaptar y transferir tecnología, prestar servicios tecnológicos y preparar recursos humanos calificados para el manejo, conservación y rehabilitación del agua y su entorno, a fin de contribuir al desarrollo sustentable.

El IMTA es la única institución federal en México dedicada a la investigación y desarrollo tecnológico en este sector estratégico para la seguridad y el desarrollo nacional.

**Quinta.** Cabe resaltar que a lo largo de su existencia el IMTA cuenta con mil 754 proyectos realizados y ha logrado consolidarse como el brazo científico y tecnológico del sector agua en México, además de colaborar en el desarrollo de las capacidades institucionales, técnicas y profesionales del propio sector. Para ello, ha contribuido con la aportación de propuestas dirigidas a resolver problemas relacionados con el uso, aprovechamiento, el saneamiento, la preservación y administración del recurso.

Entre ellas destacan:

1. Una metodología que atiende en forma integral las pérdidas de agua por fugas en tuberías y accesorios.
2. La metodología y diseño y construcción de dispositivos de aireación forzada para introducir oxígeno en lagos y lagunas.
3. Estudios experimentales para aplicarse en el diseño, construcción y operación de obras de infraestructura hidráulica.
4. Elaboración de modelos numéricos para comportamiento acuíferos y pronósticos de la atmósfera.
5. Estudios para identificar tipos y grados de la contaminación del agua.
6. Estudios hidrometeorológicos, hidrodinámicos, limnológicos y sociales para elaborar diagnósticos socioambientales de ríos y lagunas.

7. Definición de criterios de diseño de lagunas de estabilización para tratamiento de aguas residuales.
8. Desarrollo y aplicación de métodos para el control integral de malezas acuáticas en lagos, vasos y presas.
9. Desarrollo de un sistema computacional para programación de riego en tiempo real.
10. Un programa para rehabilitación de suelos ensalitrados.
11. Producción y difusión de unidades educativas audiovisuales para modificar hábitos de la población en cuanto al desperdicio y contaminación del agua.
12. Edición de la revista *Tecnología y Ciencias del Agua* (antes *Ingeniería Hidráulica en México*), foro de intercambio científico y tecnológico en ingeniería del agua.
13. Diseño y operación de programas de capacitación en riego y drenaje; agua potable, alcantarillado y saneamiento; aguas superficiales e ingeniería de ríos y administración del agua.

Es de señalar que varios investigadores del IMTA ocupan cargos honoríficos en asociaciones, academias e institutos de educación superior; así como representaciones en diversos comités editoriales y de organización de congresos, seminarios y simposios relacionados con el sector agua. Complementariamente, ha brindado múltiples asesorías en temas hidráulicos a instituciones nacionales e internacionales.

Asimismo en los laboratorios del instituto, se han diseñado algunas de las principales obras hidráulicas recientes utilizando modelos a escala reducida. Recientemente el instituto ha generado conocimiento de gran importancia, documentado en el Atlas de Vulnerabilidad Hídrica en México ante el cambio climático, para enfrentar y prever en nuestro país los efectos de este fenómeno.

También, ha diseñado el Doctorado en Ciencias y Tecnología del Agua y la maestría en Ciencias del Agua, modalidad a distancia, para fortalecer las actividades relacionadas con la gestión integral del agua y de la hidrometeorología y la meteorología operativa.

**Sexta.** Sin embargo, a pesar de sus logros técnicos y científicos los trabajadores, profesionistas especializados que

laboran en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua no han podido ejercer, hasta la fecha, de los derechos laborales plenos que les corresponden conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

En este orden de ideas, a fin de garantizar la defensa de sus derechos laborales, los profesionistas especializados de la institución demandaron la **creación de su sindicato gremial** y el **20 de septiembre de 2013**, la autoridad laboral otorgó la **toma de nota en el expediente 10/13952** correspondiente a la organización denominada **Sindicato de Trabajadores del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua**.

A partir del registro, se ha emplazado a la institución a la firma del contrato colectivo de trabajo, no obteniendo a la fecha acuerdo formal para el reconocimiento del derecho pleno de la contratación colectiva de los trabajadores, generándose de manera innecesaria y artificial un conflicto de orden laboral.

**Séptima.** Es necesario señalar que los trabajadores están en todo su derecho de organizarse y pedir la contratación colectiva. La constitución y la ley así se los permiten. Por lo que resulta inexplicable la actitud de cerrazón de las autoridades que actualmente encabezan el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) para impedir el ejercicio de un derecho.

**Octava.** Los trabajadores del IMTA han sufrido un congelamiento salarial desde el año 2003, con una inflación acumulada de aproximadamente 67 por ciento, lo que ha provocado un grave perjuicio en el bienestar de estos trabajadores y sus familias. Con el estancamiento de su salario, ahora los investigadores del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua perciben los ingresos más bajos en comparación con sus similares de los demás CPI afines en México.

**Novena.** Los ingresos totales del IMTA se integran por Transferencias Federales e Ingresos Propios. Durante el periodo de congelamiento salarial los ingresos propios crecieron hasta alcanzar actualmente una proporción aproximadamente igual con respecto a los recursos fiscales, es decir, 50 por ciento y 50 por ciento. Existe una tendencia hacia la reducción presupuestal de transferencias federales.

En 2016 el IMTA padeció una reducción de 36.2 millones de pesos con respecto a lo asignado en 2015.

Los incrementos anuales generales de los salarios no serían suficientes para compensar el poder adquisitivo de los trabajadores del IMTA perdido con el congelamiento salarial. El poder adquisitivo se recuperaría exitosamente a través de prestaciones, como paso con otros CPI de perfil similar al del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, tales son los casos del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ), Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) y el Instituto de Investigaciones Eléctricas, institutos.

A principios de 2016, la federación aplicó una reducción presupuestal de 36.2 millones de pesos al IMTA con respecto al 2015, de los cuales 15.3 millones de pesos fueron aplicados a la indebida cancelación de 35 plazas laborales, lo que afectó gravemente la capacidad laboral y misión del IMTA. Aunado a que el promedio de edad de los investigadores es de más de 55 años de edad, por lo que resulta necesario que dicho instituto cuente con un programa de retiro digno que promueva la sana renovación del recurso humano del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

**Décima.** Con relación a los ingresos propios, el IMTA ha tenido un crecimiento sostenido de 20 por ciento cada año, en donde el promedio anual de dichos ingresos es de 230 millones de pesos. Durante la vida de este instituto el crecimiento de los ingresos propios ha provocado la disminución de los ingresos fiscales, a la fecha el 51 por ciento del presupuesto del instituto es por ingresos propios. Actualmente se tiene un acumulado de 245 millones de pesos, que no se pueden ejercer sin la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Undécima.** Considerando los antecedentes referidos y que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de esta Cámara de Diputados dictaminará el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, es necesario que se fortalezca al Instituto Mexicano de Tecnología del Agua con una ampliación presupuestal de 138.9 millones de pesos, bajo el siguiente esquema de aplicación:

1. 61.7 millones para salarios y prestaciones contemplados en el contrato colectivo de trabajo.
2. 16.1 millones de pesos para recuperar 35 plazas de investigadores y operativos, que a finales de 2015 fueron despedidos injustificadamente.

3. 62.1 millones para un bono de retiro voluntario para los trabajadores que han cumplido los requisitos para su jubilación, este monto es por única vez.

Se solicita que los 77.8 millones los proporcione la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los 62.1 millones de pesos los libere por única vez de los recursos propios auto-generados, cuyo monto actual es de 245 millones de pesos.

Por las consideraciones vertidas, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente proposición con:

### Punto de Acuerdo

**Único.** Se exhorta respetuosamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a garantizar suficiencia financiera al Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, considerando que sus trabajadores generan investigación y desarrollo tecnológico en este sector estratégico para la seguridad y el progreso nacional.

#### Notas:

1 Diario Oficial de la Federación, 6 de mayo de 1976 páginas 18 y 19 [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4844742&fecha=06/05/1976&cod\\_diario=208414](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4844742&fecha=06/05/1976&cod_diario=208414)

2 Diario Oficial de la Federación 7 de agosto de 1986 [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4804200&fecha=07/08/1986](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4804200&fecha=07/08/1986)

3 Diario Oficial de la Federación 21 de mayo de 1999 [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4948704&fecha=21/05/1999](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4948704&fecha=21/05/1999)

4 Diario Oficial de la Federación 30 de octubre de 2001 [https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjf5Mets6DLAhVGwGM-KHas9B2EQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fdof.gob.mx%2Fnota\\_detalle.php%3Fcodigo%3D760175%26fecha%3D30%2F10%2F2001&usq=AFQjCNHGQ8N2VWDeyy\\_62zU3CEDX74iJc](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjf5Mets6DLAhVGwGM-KHas9B2EQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fdof.gob.mx%2Fnota_detalle.php%3Fcodigo%3D760175%26fecha%3D30%2F10%2F2001&usq=AFQjCNHGQ8N2VWDeyy_62zU3CEDX74iJc)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.— Diputados: Rodrigo Abdala Dartigues, Ángel Antonio Hernández de la Piedra, Mario Ariel Juárez Rodríguez (rúbrica), Juan Romero Tenorio (rúbrica).»

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

## ARMONIZACIÓN DE CONSTITUCIONES LOCALES CON LA REFORMA DE DERECHOS HUMANOS DE 2011 A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Proposición con punto de acuerdo, relativo a la armonización de cartas magnas locales con la reforma de derechos humanos de 2011 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Elida Castelán Mondragón, del Grupo Parlamentario del PRD

Quien suscribe, María Elida Castelán Mondragón diputada federal de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los numerales 1 y 2 fracción II del artículo 79 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pone a consideración de este pleno la siguiente proposición con punto de acuerdo al tenor de las siguientes

### Antecedentes

Dentro del propósito de indagar los avances en las entidades federativas en el proceso de armonización, conforme a las disposiciones jurídicas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos obtenidas como resultado de la Reforma de derechos humanos de 2011, el primer producto a analizar ha sido el de cotejar los cambios realizados a las constituciones estatales con los contenidos de la reforma citada. Se trata de una comparación entre lo estipulado en el texto de la Carta Magna del país y los textos resultantes de la armonización en las constituciones de las entidades federativas. Queremos saber qué, cómo y cuánto de lo que se modificó en 2011 por el Poder Reformador de la Constitución se refleja en los textos constitucionales de los estados y en el correspondiente marco jurídico de la Ciudad de México.

Como se ha visto, la reforma de derechos humanos de 2011 aportó veintiún nuevas disposiciones jurídicas (entiéndase principios, obligaciones y/o derechos) en esta materia. Es relevante puntualizar que no todas esas disposiciones jurídicas dan lugar a que se armonicen normas cuya expedición, reforma, derogación o abrogación, sean de la competencia de los órganos legislativos locales.

Sólo once de las 21 disposiciones jurídicas a que se ha hecho referencia son susceptibles de proveer los contenidos de una armonización constitucional en las entidades federativas.

Por ello, la CNDH realizó una revisión a las constituciones de los 31 estados de la federación, y retomó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos de esta revisión en lo que atañe a la Ciudad de México, con la finalidad de conocer el avance de su armonización conforme a las siguientes disposiciones jurídicas derivadas de la citada Reforma de derechos humanos:

1. El principio propersona.
2. El principio de universalidad.
3. El principio de interdependencia.
4. El principio de indivisibilidad.
5. El principio de progresividad.
6. El principio de interpretación conforme a los tratados internacionales.
7. La obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
8. La prohibición de toda discriminación motivada por las preferencias sexuales.
9. La obligación del Estado de fomentar el respeto a los derechos humanos en la educación que imparta.
10. La obligación del Estado de organizar el sistema penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos.
11. La obligación de establecer y garantizar la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos en las constituciones de las entidades federativas.

Respecto de este universo de 11 disposiciones normativas, **la armonización en los estados avanzó a nivel nacional en un orden de 83.1 por ciento**; es decir, en esa medida se ha armonizado hasta el momento el conjunto de las correspondientes constituciones locales.

Para obtener esta media nacional acerca del avance en las entidades federativas, se procedió primero a obtener el porcentaje de avance en cada constitución estatal, respecto de las 11 disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos surgidas de la Reforma de dere-

chos humanos. Una vez que se obtuvo cada uno de estos porcentajes se procedió a promediarlos, a fin de obtener el porcentaje que representa el grado de avance alcanzado en el conjunto de los ordenamientos constitucionales revisados.

Las disposiciones normativas emanadas de la Reforma de derechos humanos, respecto de las cuales se han obtenido los mayores porcentajes de armonización en los ordenamientos constitucionales de las entidades federativas, son el principio de interpretación conforme a los tratados internacionales y la obligación de establecer y garantizar la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, ambos con un 96.9 por ciento, respectivamente.

Por el contrario, la disposición jurídica respecto de la que se ha obtenido un menor grado de armonización en las constituciones locales, ha sido la que ordena organizar el sistema penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, con apenas un 56.3 por ciento, que parece ser congruente con la crisis en el sistema penitenciario que se vive actualmente en nuestro país.

Los estados cuyas constituciones reflejan un grado de armonización de 100 por ciento son 12:

1. Baja California Sur
2. Ciudad de México
3. Coahuila
4. Colima
5. Durango
6. Guanajuato
7. Hidalgo
8. Jalisco
9. Oaxaca
10. Sinaloa
11. Yucatán y
12. Zacatecas

Los 5 estados cuyas constituciones cuentan con el menor avance de armonización son:

1. Veracruz (18.2 por ciento)
2. Sonora (27.3 por ciento)
3. Chiapas (32.7 por ciento) y
4. Chihuahua (36.4 por ciento) y
5. Morelos (63.6 por ciento)

### Consideraciones

**Primera.** En palabras del titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Luis Raúl González Pérez “Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos que entró en vigor en junio de 2011, el poder reformador de la Constitución tuvo la virtud de colocar en el centro de la actuación del Estado la protección y garantía de los derechos humanos, pero no por ello puede afirmarse que se haya consumado la construcción del régimen mexicano en la materia, toda vez que es necesario que las leyes secundarias instrumenten su aplicación y garanticen su eficacia operativa. Asimismo, en el marco del pacto federal es menester que las constituciones estatales y las leyes que emanan de las mismas, también faciliten su aplicación y eficacia.

Es por lo anterior que la instrumentación de la reforma de los derechos humanos, iniciada con los cambios constitucionales que entraron en vigor en junio de 2011, pasa necesariamente por una ardua tarea de armonización normativa que implica una revisión a fondo de la legislación federal, así como de las constituciones estatales y de la Ciudad de México, incluyendo las leyes que de las mismas emanan, a fin de que el sistema legal de todas las partes que componen el pacto federal conformen la estructura por donde transiten el ejercicio y disfrute cotidiano de los derechos humanos, así como las acciones públicas orientadas a garantizar su observancia y cumplimiento cabal.”

**Segunda.** Es lógico que al proceso de reformas constitucionales en materia de derechos humanos llevado a cabo en 2011, le deba seguir, como consecuencia, un amplio esfuerzo de reformas a nivel federal y estatal, por medio del cual se expidan o reformen las leyes federales conducentes y se impulsen los cambios necesarios en las constituciones locales y se emitan o adicionen, o se modifiquen, o incluso

se deroguen o abroguen los ordenamientos legales que sea necesario, a fin de armonizar el sistema jurídico federal y estatal con los cambios operados en nuestra Carta Magna en materia de derechos humanos.

La armonización de los derechos humanos es una obligación común para todas las instancias normativas del Estado mexicano tanto en el orden federal como en el estatal. No se trata de un deber circunstancial, cuya vigencia sea temporal y cuya atención se resuelva con un solo acto o un esfuerzo único. Se trata de una tarea permanente destinada a dar el mantenimiento que requiere el orden jurídico, a fin de estar en sincronía con la Ley Suprema de la Unión, en los términos previstos por el artículo 133 de la Constitución.

La CNDH acompaña este esfuerzo desde hace varios años, por medio del seguimiento a los procesos de armonización que en las instancias federales y en los estados de la República, así como en la Ciudad de México, se llevan a cabo, para ajustar los respectivos órdenes jurídicos a los términos de la Constitución y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

**Tercera.** Se está conculcando la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su artículo 1, que a la letra dice “Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos, respeto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el Apartado B del artículo 102 constitucional”.

La causa de su transgresión es una aplicación parcial de la reforma de derechos humanos ya citada.

**Cuarta.** Han pasado cinco años desde la reforma y aún siguen cinco entidades federativas “Veracruz, Sonora, Chiapas, Chihuahua, Morelos”, sin armonizar sus constituciones locales; tres de ellos son estados fronterizos, donde hay un gran número de población según cifras del Censo de Población y Vivienda 2010 ; Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Veracruz cuenta con 8 millones 112 mil 505; Sonora 2 millones 850 mil 330, Chiapas 5 millones 217 mil 908, Chihuahua 3 millones 556 mil 574, Morelos 1 millón 903 mil 811, por lo tanto existe la imperante necesidad de brindar la protección a los ciudadanos de las entidades federativas, dado que la reforma fue ya aprobada hace un lustro.

**Quinta.** Con la plena armonización, leitmotiv de este punto de acuerdo es que las comisiones estatales de Derechos Humanos logren fortalecer y consolidarse como instituciones estrictamente sujetas al estado de derecho.

### Punto de Acuerdo

**Único.** Por el que se exhorta a los Poderes Legislativos de las entidades federativas de Veracruz, Sonora, Chiapas, Chihuahua y Morelos para que a la brevedad posible armonicen sus Constituciones locales con la reforma de derechos humanos de 2011 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.—  
Diputada María Elida Castelán Mondragón (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.**

---

### DESASTRE NATURAL EARL

---

«Proposición con punto de acuerdo, relativo al desastre natural Earl, a cargo del diputado Miguel Alva y Alva, del Grupo Parlamentario de Morena

El suscrito, diputado Miguel Alva y Alva, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 79, numeral 1, fracción II, y numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración del pleno la presente proposición con punto de acuerdo, bajo las siguientes

### Consideraciones

El pasado 5 y 6 de agosto la tormenta tropical Earl azotó el estado de Puebla, provocando graves estragos en la infraestructura principalmente carretera. La magnitud de la tormenta tropical fue inmensa por lo cual el 15 de agosto se declaró en emergencia a los municipios de Huauchinango, Tlaola y Xicoteppec y se declaró como zona de desastre al municipio de Atempan, Chichiquila, Chiconcuaultra, Chignautla, Chilchotla, Coyomeapan, Eloxochitlán, Guadalupe Victoria, Huauchinango, Hueyapan, Jopala, Juan

Galindo, La Fragua, Naupan, Pahuatlán, Quimixtlán, San Sebastián Tlacotepec, Teteles de Ávila Castillo, Tlacuilotepec, Tlaola, Tlapacoya, Tlatlauquitepec, Tlaxco, Xicoteppec, Yaonáhuac, Zacapoaxtla, Zacatlán, Zihuateutla y Zoquitlán del Estado de Puebla, el 15 de agosto del presente año.

En Huauchinango, uno de los municipios más afectados por “Earl”; quedó un saldo de más de 40 muertos<sup>1</sup> y cientos de damnificados según informes oficiales; destrucción y deslave de las principales vías de comunicación, así como a colegios, hospitales y panteones primordialmente; destrucción de viviendas y daños graves en instituciones públicas.

En particular la afectación fue en 15 localidades del municipio de Huauchinango: Cuacuila, Tenango de las Flores, Papatlatla, Cuautlita, Puga, Alseseca, San Miguel Acuautla, Xilocuautla, Matlaluca, Papatlazolco, Ayohuixuatla, Michucca, Teopancingo Bajo, Ocpaco, El Mirador. Las fuertes lluvias ocasionaron además daños en el suministro eléctrico y de telecom ocasionando mayor aislamiento a habitantes, al dejarlos incomunicados por dichas afectaciones.<sup>2</sup>

Las comunidades mencionados anteriormente pertenecen a los sectores más abandonados y empobrecidos de la Sierra de Puebla; la falta de recursos y atención por parte del gobierno ha orillado a la población a trasladarse a zonas de alto riesgo; en laderas de cerros y cerca de los cauces de ríos.

Cabe mencionar que el municipio de Huauchinango no cuenta con un Atlas de zona de riesgo actualizada a pesar de que es una obligación por parte del Municipio según La Ley Del Sistema Estatal De Protección Civil, que indica en su artículo 46 que es obligación de cada ayuntamiento integrar al sistema municipal, con el objetivo de identificar y diagnosticar los riesgos a que está expuesta la población, elaborando el Programa municipal de protección civil y el Atlas municipal de riesgos; así como propiciar la prevención y organizar el primer nivel de respuesta ante situaciones de emergencia o desastre.

Es importante mencionar que durante los días posteriores al desastre, diversas autoridades de los tres niveles gubernamentales hicieron recorridos por las zonas afectadas para realizar un análisis sobre la problemática y afectación de dicho acontecimiento.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y el Gobierno de Estado de Puebla se comprometieron a invertir en partes iguales más de 223.6 millones de pesos según el Boletín 265 de la Sedatu publicado el 26 de agosto del presente año. Dicha inversión será destinada a 29 municipios, entre ellos los antes mencionados, para la reconstrucción de infraestructura urbana y vivienda.

A más de dos meses de la tormenta tropical, las 15 comunidades se encuentran en abandono total por las instancias gubernamentales a pesar de los compromisos realizados en semanas anteriores sobre el apoyo y reconstrucción de las comunidades, siguen sin tener una respuesta sobre el futuro de la infraestructura carretera, el suministro eléctrico así como la reconstrucción y reubicación de la población afectada.

La población ha denunciado el peligro al que están expuestos al transitar por las carreteras existentes en condiciones deplorables, los posibles desgajamientos por las constantes lluvias, y las condiciones inhumanas en las que viven actualmente al carecer de una vivienda digna y servicios básicos.

Por ese motivo, los individuos de las comunidades se organizaron para la creación de una asociación civil,<sup>3</sup> exigiendo sus derechos y el apoyo prometido, el día 19 de octubre del presente año en una conferencia de prensa dieron a conocer las experiencias vividas por el paso de la tormenta tropical y la nula atención y apoyo que han recibido por parte de las autoridades municipales, estatales y federales correspondientes.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, los siguientes:

### Puntos de Acuerdo

**Primero.** La Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a los titulares de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Rosario Robles Berlanga; Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Gerardo Ruiz Esparza; y del Fondo de Desastres Naturales, José María Tapia para hacer público el monto que se ha destinado durante la contingencia del desastre natural “Earl”, del 5 de agosto del presente año hasta el día de hoy, cuáles fueron los mecanismos que se aplicaron para la distribución de los recursos destinados para mitigar y reconstruir la infraestructura urbana y de vivien-

da indispensable para garantizar una vida digna así mismo tener conocimiento del padrón de los beneficiarios de las localidades de Cuacuilá, Tenango de las Flores, Papatlatla, Cuautlita, Puga, Alseseca, San Miguel Acuautla, Xilocuautla, Matlaluca, Papatlazolco, Ayohuixcuatla, Michucca, Teopancingo Bajo, Ocpaco, El Mirador.

**Segundo.** La Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a los titulares de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Puebla, Gerardo Islas Maldonado; Secretaría de Infraestructura y Transportes del Estado de Puebla, Diego Corona Cremean y al gobernador del Estado de Puebla, Rafael Moreno Valle para hacer público el monto que se ha destinado durante la contingencia del desastre natural “Earl”, del 5 de agosto del presente año hasta el día de hoy, cuáles fueron los mecanismos que se aplicaron para la distribución de los recursos destinados para mitigar y reconstruir la infraestructura urbana y de vivienda indispensable para garantizar una vida digna así mismo tener conocimiento del padrón de los beneficiarios en las localidades de Cuacuilá, Tenango de las Flores, Papatlatla, Cuautlita, Puga, Alseseca, San Miguel Acuautla, Xilocuautla, Matlaluca, Papatlazolco, Ayohuixcuatla, Michucca, Teopancingo Bajo, Ocpaco, El Mirador.

**Tercero.** La Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión exhorta respetuosamente al presidente municipal de Huauchinango, maestro Gabriel Alvarado Lorenzo, para hacer público el monto que se ha destinado durante la contingencia del desastre natural Earl, del 5 de agosto del presente año hasta el día de hoy, cuáles fueron los mecanismos que se aplicaron para la distribución de los recursos destinados para mitigar y reconstruir la infraestructura urbana y de vivienda indispensable para garantizar una vida digna así mismo tener conocimiento del padrón de los beneficiarios en las localidades de Cuacuilá, Tenango de las Flores, Papatlatla, Cuautlita, Puga, Alseseca, San Miguel Acuautla, Xilocuautla, Matlaluca, Papatlazolco, Ayohuixcuatla, Michucca, Teopancingo Bajo, Ocpaco, El Mirador.

#### Notas:

1 Hernández A., Martín (2016) *Earl: una treintena de muertos deja a su paso por Puebla*, La Jornada de Oriente. <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2016/08/08/earl-en-huauchinango/>

2 Hernández, Gabriela (2016) *Les prometieron ayuda tras “Earl”; dos meses después siguen igual*, Revista Proceso. <http://www.proceso.com.mx/459411/les-prometieron-ayuda-tras-earl-dos-meses-despues-siguen>

com.mx/459411/les-prometieron-ayuda-tras-earl-dos-meses-despues-siguen

3 Sánchez M., Eduardo (2016) *Habitantes de Huauchinango denuncian que fueron abandonados tras el paso de Earl*, periodicocentral. <http://www.periodicocentral.mx/2015/pagina-negra/tragedias/habitantes-de-huauchinango-denuncian-que-fueron-abandonados-tras-el-paso-de-earl>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.— Diputado Miguel Alva y Alva (rúbrica).»

#### Se remite a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen.

---

### DESCUENTO DE LECHE LICONSA A UN PESO EN TODOS LOS MUNICIPIOS INSCRITOS EN EL CATÁLOGO DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal a ampliar por la Sedesol el descuento de leche Liconsa a un peso en todos los municipios inscritos en el catálogo de la Cruzada Nacional contra el Hambre, a cargo de la diputada María Elida Castelán Mondragón, del Grupo Parlamentario del PRD

Quien suscribe, María Elida Castelán Mondragón, diputada federal de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los numerales 1 y 2, fracción II, del artículo 79 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pone a la consideración de este pleno la siguiente proposición con punto de acuerdo al tenor de las siguientes

#### Consideraciones

En la sesión 339 del Consejo de Administración de Liconsa, celebrada el miércoles 30 de marzo de 2016, en las instalaciones del corporativo a través del entonces Secretario de Desarrollo Social, José Antonio Meade Kuribeña, el órgano colegiado aprobó, por unanimidad, el descuento al litro de leche a sólo un peso en 150 comunidades marginadas del país, dando así el inicio del programa piloto que tendría duración hasta 31 de diciembre de 2016.

El 22 de enero del 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se estableció el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (Sinhambre). La Cruzada Nacional Contra el Hambre es una estrategia coordinada por el Gobierno Federal que busca que la población supere su condición simultánea de carencia alimentaria y pobreza extrema, ésta constituye la población objetivo de la Cruzada, que en 2010 ascendía a 7.4 millones de personas distribuidas en todo el país.

En el sentido de alcanzar el mayor número de beneficiados por programas sociales y políticas públicas eficientes, que contribuyan a reducir la brecha producida por los altos índices de pobreza, hago la propuesta para implementar de manera permanente el descuento de leche Liconsa a un peso a los municipios inscritos en el Catálogo de la Cruzada Nacional Contra el Hambre bajo las siguientes consideraciones:

Por las directrices e indicadores de Sinhambre, considero es el medio idóneo para que sea a través de su catálogo se realice la aplicación y distribución del programa solicitado de manera temporal hasta que el municipio a través de los indicadores de medición de la pobreza haya superado su condición de pobreza y pobreza alimentaria, ya que desde los diferentes ámbitos abarca los aspectos de política pública en materia de alimentación, salud, educación, vivienda e ingresos.

Con la aprobación de esta medida, el catálogo de Sinhambre se convertirá en el medio de distribución de los beneficiados para la aplicación de este programa y se estaría cumpliendo con los objetivos que plantea la Secretaría de Desarrollo Social para la dirección y diseño de políticas de desarrollo social, con la finalidad única de que, a través de estos programas y acciones, se logre el combate directo a la pobreza y alimentación.

Desarrollar, ejecutar programas y acciones de atención a la pobreza es otro objetivo de la Secretaría de Desarrollo Social, atendiendo a la vulnerabilidad y exclusión social que permitan a los sectores más desprotegidos, el cumplimiento efectivo de sus derechos sociales, promoviendo políticas diferenciadas de atención de acuerdo a sus necesidades.

El programa piloto iniciado por Liconsa se echó a andar bajo los principios de dar seguimiento a la situación nutricional de menores, adultos mayores y mujeres embarazadas con las consideraciones y selección de los 150 municipios a través de Conapo y no alcanza a cubrir los

problemas de ámbito alimenticio, salud y educación, por lo cual no se hacen las consideraciones correctas para la selección de los municipios a beneficiar.

En este sentido ratifico que debería ser a través del catálogo de la Cruzada Nacional Contra el Hambre ya que los estudios y herramientas con que cuenta se enfocan y tienen un sentido más realista de sus alcances, beneficiando realmente a la población objetivo que lo requiere.

Mi petición de implantar este programa piloto como un programa temporal es con la necesidad de resarcir los altos niveles de pobreza alimenticia, educativa y de salud en México ya que será a través de políticas públicas como se lograrán reducir los altos índices.

Ahora bien la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Contra el Hambre mediante el instrumento CICH.012/003/2015, acordó definir como población potencial para el ejercicio fiscal 2016, a la población identificada en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria en el Sistema de Focalización de Desarrollo de la Secretaría de Desarrollo Social. Hasta el momento, esta población la componen 6 millones seiscientos mil mexicanos que radican en **todos los municipios del país**. Así lo acordó.

Bajo las directrices que rigen este Acuerdo, la medida que proponemos sería la manera más viable de entender que el beneficio debería ser más amplio, incluyente y enfocado a revertir los altos índices de pobreza y mala alimentación existente en el país.

Ya que la paraestatal destinó recursos propios y sin la intención de disminuir los recursos de la institución, es un motivo más por el cual debe integrarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017.

Ahora bien una de las problemáticas que existen es que no se destina el suficiente recurso o no se le da la debida importancia a temas tan vitales como la implementación de programas sociales y políticas públicas que realmente benefician a la sociedad más desprotegida. En este sentido hago el exhorto a la Secretaría de Desarrollo Social, para considerar en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2017, los medios y recursos suficientes para poder implementar de manera temporal el descuento de leche Liconsa a un peso en todos los municipios que se encuentren dentro del Catálogo de la Cruzada contra el Hambre y continuarlos en 2017, si así se considera pertinente.

Es por lo anteriormente expuesto y fundado que, para crear la certidumbre y una correcta aplicación y distribución de políticas públicas alcancen a la población objetivo, haciendo uso de las instituciones y recursos públicos federales para alcanzar una correcta justicia distributiva e inclusiva es por lo que someto a consideración de esta Honorable Cámara de Diputados el siguiente

### Punto de Acuerdo

**Único.** La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respetuosamente exhorta a la Secretaría de Desarrollo Social para que amplíe el descuento de leche Liconsa a un peso en todos municipios inscritos en el Catalogo de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, hasta que el o los municipios logren el avance y salida de su situación de pobreza y pobreza alimentaria.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.— Diputada María Elida Castelán Mondragón (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen.**

---

#### SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN CONTRA DE JAVIER DUARTE DE OCHOA, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DE VERACRUZ CON LICENCIA

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la PGR a remitir con la mayor brevedad la solicitud de declaración de procedencia contra Javier Duarte Ochoa, gobernador constitucional de Veracruz con licencia, para iniciar el juicio de procedencia correspondiente y retirar la inmunidad constitucional; y a la Subcomisión de Examen Previo, a desahogar las solicitudes de juicio político en su poder contra aquél, a cargo del diputado Omar Ortega Álvarez, del Grupo Parlamentario del PRD

El que suscribe, Omar Ortega Álvarez, diputado federal de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo que se dispone en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículos 6, numeral 1, fracción I; 62, numeral 2; 79, numeral 1, fracción II, y numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración el presente punto de acuerdo de urgente u obvia resolución, con base en las siguientes

### Consideraciones

La violencia en Veracruz ha sido un foco rojo durante los últimos años. Mujeres, personas defensoras, periodistas, jóvenes y toda la sociedad veracruzana en su conjunto ha sido, fuertemente afectada.

De acuerdo a organizaciones de la sociedad civil que monitorean la violencia con enfoque de género, del año 2014 a la fecha alrededor de 300 mujeres han sido asesinadas, y han destacado al año 2016 como uno de los más violentos para ese sector poblacional<sup>1</sup>.

En julio de 2016, en el informe presentado por la organización Artículo 19, durante 2015, Veracruz fue considerado como el segundo estado de todo el país con más agresiones a periodistas. En este sentido, tampoco se pueden olvidar a los cinco jóvenes que desaparecieron en enero del mismo año en el municipio de Tierra Blanca a manos de policías estatales, y cuyo caso llevó a que se encontraran más de tres mil fragmentos de restos humanos en un rancho en el municipio veracruzano de Tlaxiucocoyan.

En el marco de estas tragedias y las que no han sido nombradas, la complicidad, indolencia, omisión e indiferencia del ahora gobernador con licencia y presunto prófugo de la justicia, Javier Duarte, fueron acciones que abonaron a que la ingobernabilidad reinara en el estado.

Cuando la situación en Veracruz llegaba a niveles incontrolables, y la prensa nacional e internacional alertaban sobre la violencia en el estado -en un contexto de un claro rechazo nacional hacia el partido que Duarte representa-, un proceso de suspensión de derechos partidistas llevó a evidenciar el intento de alejamiento hacia la figura que el entonces gobernador representaba. Finalmente, ante el supuesto distanciamiento de su partido, las investigaciones en su contra y el claro repudio social hacia él, Duarte solicitó licencia mientras sería investigado por delitos de delincuencia organizada y operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Actualmente, el paradero de Duarte es desconocido. Diversos grupos demandamos medidas precautorias para evitar la fuga. Sin embargo, el gobierno se abstuvo de actuar conforme a derecho, montando un show mediático sin verdaderos esfuerzos por hacer justicia.

Ante la malversación de recursos públicos, el gobernador con licencia debe ser no sólo enjuiciado pero sobre todo, es

indispensable recuperar lo que se ha sustraído ilícitamente. El faltante detectado en las finanzas del estado ascienden al menos a 35 mil millones de pesos, recursos con los cuales se dejaron de construir hospitales y clínicas, de mejorar el servicio de seguridad pública y procuración de justicia, de proteger a población vulnerable ante fenómenos como huracanes y de atender muchos otros rubros sensibles para la población.

Esta sustracción ha resultado en saldos trágicos para la ciudadanía, es una de las razones que tienen en crisis a las finanzas públicas estatales y nacionales, y es una de las causas por las cuales se hacen recortes para la atención de necesidades básicas de la población en el presupuesto federal.

Sumado a lo anterior, en recientes días, los medios de comunicación dieron a conocer información en torno a la supuesta confesión de un abogado de Javier Duarte que señala haber confesado voluntariamente ante la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales. Entre la información proporcionada, dijo ser prestanombres del gobernador con licencia habiendo constituido sociedades de responsabilidad limitada para invertir en inmuebles en Estados Unidos. Estimó los presuntos desvíos de Duarte en al menos mil 500 millones de pesos; aunque dijo que le constan unos 350 millones.

Las cantidades son burdas y una ofensa para la ciudadanía, a todo esto se suma la presunta fuga de Duarte tras pedir licencia sin que las autoridades movieran un dedo.

El proceso a seguir frente a esta situación es claro. La Procuraduría General de la República (PGR) debe remitir a la brevedad la solicitud de declaración de procedencia en contra de Javier Duarte a efecto de poder iniciar el juicio de procedencia correspondiente para el retiro de la inmunidad constitucional de la que aún con licencia, éste goza. El órgano encargado de dictaminar la solicitud de la PGR es la Sección Instructora de la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Diputados, y es que aunque el partido que lo cobijó durante años señale que con la licencia, él ha perdido el fuero, esto es falso. No podemos olvidar el caso de José Luis Abarca Velázquez, edil con licencia a quien se le buscaba por los hechos de violencia ocurridos en Iguala el 26 y 27 de Septiembre de 2014, y al que en octubre del mismo año se le retiró la inmunidad constitucional de la que aún con licencia, gozaba. Todo cargo de elección popular es irrenunciable.

El fuero o la inmunidad constitucional, es un privilegio del que los funcionarios públicos se han valido y abusado reiteradamente para cometer ilícitos, saquear la hacienda pública, gozar de impunidad, por lo que necesita ser limitado de manera inmediata.

En el tenor de lo descrito, tampoco se puede dejar de mencionar las solicitudes de juicio político pendientes en contra de Javier Duarte puesto que el Juicio de Procedencia para retirar la inmunidad constitucional y permitir a las autoridades aprehender al presunto criminal es un caso, y otro, es el de juicio político.

El artículo 110 constitucional establece que las sanciones del juicio político “consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público”. Para ello, la Subcomisión de Examen Previo, debe desahogar la solicitud o solicitudes que existan contra el servidor público, para que la Cámara de Diputados proceda a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, la cual se erigirá en jurado de sentencia y aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

En este sentido, el juicio político pareciera un proceso diseñado para ser largo, tortuoso y limitado. Sin embargo, ningún proceso de justicia debe ser descartado per se. Tanto es así, que nunca en la historia de nuestro país ha tenido lugar un juicio político, hecho que no podemos soslayar.

Frente a lo descrito, nos encontramos ante un momento histórico. El gobierno federal tiene en sus manos la oportunidad de dejar la simulación, de concretar la aprehensión de Javier Duarte y de sentar las bases necesarias para dar continuidad y resolver los juicios pendientes contra éste.

El funcionario con licencia debe explicar a la ciudadanía, sobre los ataques a personas jóvenes, periodistas y defensoras de derechos humanos cometidos durante su administración, y hacer justicia a las víctimas y sus familiares que han sido afectados por la violencia en el estado, así como rendir cuentas de los millones que faltan en la hacienda pública a la entidad.

Para que la Cámara de Diputados pueda iniciar el proceso correspondiente que conlleve el retiro de la inmunidad, la PGR debe remitir de inmediato, la solicitud de declaración

de procedencia para que la Sección Instructora pueda proceder a realizar las diligencias necesarias para analizar la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado.

De no llevarse a cabo este proceso, Duarte podría alegar violación al debido proceso y quedar en libertad como un criminal más de amparado por estrategias legaloides. Si existe la voluntad política que el gobierno federal se ha encargado de declarar y de mostrar a través de acciones como el Sistema Nacional Anticorrupción, el proceso de la Sección Instructora podría desahogarse rápidamente.

La justicia no puede hacerse esperar, demasiadas ofensas ha recibido ya la sociedad veracruzana y la mexicana en su conjunto, por los crímenes que Javier Duarte ejecutó bajo el amparo de su institución partidista.

Por lo señalado, someto a consideración de esta soberanía la siguiente proposición de urgente u obvia resolución con

### **Puntos de Acuerdo**

**Primero.** La Cámara de Diputados exhorta a la Procuraduría General de la República para que de inmediato remita la solicitud de declaración de procedencia en contra de Javier Duarte de Ochoa, gobernador constitucional de Veracruz con licencia, a efecto de poder iniciar los procesos correspondientes para el retiro de la inmunidad constitucional.

**Segundo.** La Cámara de Diputados exhorta a la Subcomisión de Examen Previo a desahogar la solicitud o solicitudes de Juicio Político que estén en su poder, en contra de Javier Duarte de Ochoa a la brevedad.

**Tercero.** La Cámara de Diputados exhorta a la Auditoría Superior de la Federación a que haga pública la información respecto a la situación de los recursos faltantes en el estado de Veracruz que ha señalado en distintas auditorías, durante la administración de Javier Duarte de Ochoa.

### **Nota:**

1 Plumas Libres. “Más de 300 mujeres asesinadas con violencia en Veracruz y Osorio Chong niega decretar alerta de género”. Consultado en línea: <http://www.plumaslibres.com.mx/2016/10/19/mas-300-mujeres-asesinadas-violencia-veracruz-osorio-chong-niega-decretar-alerta-genero/>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.— Diputado Omar Ortega Álvarez (rúbrica).»

**Se remite a la Comisión de Justicia, para dictamen.**