

VOLUMEN II

CONTINUACIÓN DE LA SESIÓN 28
DEL 25 DE ABRIL DE 2017

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La secretaria diputada Verónica Delgadillo García: «Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 4o. y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, e integrantes de la Comisión de Protección Civil

Los suscritos, diputada María Elena Orantes López, vicecoordinadora del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados; diputado Hector Barrera Marmolejo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; diputado Carlos Sarabia Camacho, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; el diputado Alberto Martínez Urincho, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, y el diputado Édgar Spinoso Carrera, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión y 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 4 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente:

Exposición de motivos

La reforma constitucional del año 2011 en materia de derechos humanos avanza en la tutela de los derechos de la persona y se obliga al Estado mexicano a garantizar los derechos con fundamento en la propia Constitución y en los tratados internacionales; hoy es vital gestionar los riesgos de desastres con el fin de brindar seguridad jurídica del derecho a la integridad y la vida de las personas atendiendo las múltiples y complejas causas de los riesgos de desastres que las amenazan.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos plantea en el artículo 25 el desarrollo nacional sustentable; en el artículo 27, ordenar los asentamientos humanos y preservar y restaurar el equilibrio ecológico, y en el artículo 4, el derecho a un medio ambiente sano y a la salud.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 3, señala: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.”

Por su parte, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, en su apartado III. Principios rectores, numeral 19, inciso c), dice: “La gestión del riesgo de desastres está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como a los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación.”

Aunado a esto, el primero constitucional prescribe a todas las autoridades del Estado mexicano a garantizar dichos derechos y para lograrlo se deben transversalizar los temas de cambio climático, regularización de los asentamientos humanos, protección al medio ambiente y el desarrollo sostenible con la gestión de riesgos de desastres y la protección civil.

En consecuencia se propone adicionar un párrafo al artículo 4, con el fin de fortalecer la gobernanza de la gestión de riesgos de desastres.

Artículo 4. ...

...

...

“Toda persona tiene derecho a la protección de su integridad ante riesgos de desastres. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases de la gestión de riesgos de desastres; así como la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, las demarcaciones

territoriales y los municipios en materia de protección civil y reducción del riesgo de desastres.”

Por otra parte, en los municipios se genera la relación primaria entre ciudadanía y gobierno, la cual es cotidiana, estrecha y permanente, a partir de las necesidades sociales específicas y la obligatoriedad de las autoridades municipales para atenderlas de manera eficiente.

En consecuencia, la sociedad necesita gobiernos municipales fuertes en lo institucional y efectivos en su administración para hacer frente a las demandas y contingencias sociales que exigen las condiciones actuales. Estos gobiernos deben buscar aplicar mejores prácticas, nuevas formas de gestión, desarrollar capacidad de conciliación y negociación para la solución de los problemas, y garantizar la capacidad de respuesta ante los riesgos del entorno municipal.

En este nivel de exigencia, destacan las características del municipio mexicano de constitución republicana, representativa y popular. Por ello, es la base de la división territorial de la organización política y administrativa de los estados y es explícitamente libre e implícitamente autónomo.

Sin embargo, en general, el municipio ha sido tratado como una instancia que en muchos de los temas ha sido manipulada o limitada desde el nivel estatal, donde bajo criterios ajenos al interés de los ayuntamientos, se le dosifican los recursos y se le dilatan las comprobaciones de los lineamientos cumplidos para el ejercicio presupuestal.

Lo anterior, aun cuando en diversas materias y competencias, al municipio se le atribuye la responsabilidad de otorgar la primera respuesta como es el caso de la materia de protección civil, en donde la responsabilidad de atender emergencias, es subsidiaria, lo que significa que es compartida con el estado y la federación. A pesar de ello, el bloqueo se ha reproducido en algunos escenarios, a partir de interpretaciones constitucionales, derivadas de una lectura errada de las atribuciones implícitas.

Ejemplo de esta situación, se señala en el artículo 73, fracción XXIX-I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece la facultad del Congreso de la Unión “para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en

materia de protección civil”.¹ Al respecto, podemos apreciar que esta disposición ratifica la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno para temas de protección civil de manera general, sin desarrollar suficientemente las atribuciones constitucionales explícitas para la interacción entre cada ámbito de gobierno. Esta situación ha propiciado que las interpretaciones de las atribuciones constitucionales implícitas, terminen por obstaculizar indirectamente algunos aspectos de la coordinación.

En este sentido, la función sustantiva de la protección civil es principal y esencialmente proteger la vida de quienes pueden estar en riesgo de perderla o afectarse; en segunda instancia consiste en salvaguardar los bienes y el entorno, mediante acciones reactivas y preventivas. Por eso, el objetivo y la responsabilidad del municipio radica en salvaguardar el derecho humano más importante que es la vida, para lo cual debe utilizar recursos humanos y materiales, mismos que generalmente no tiene.

En este contexto, el Sistema Nacional de Protección Civil asume que el municipio brindará la primera respuesta a situaciones de emergencia y si, por las características del siniestro, las capacidades de este fueran rebasadas, la responsabilidad se trasladará al gobierno estatal, y si éste, a su vez, también se viera superado, podrá recurrir a la federación.

En este orden de ideas, el régimen jurídico municipal tiene su fundamento en diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente del artículo 115, que establece, en su fracción III, de forma enunciativa y no limitativa, el tipo de servicios que mínimamente debe prestar la administración pública municipal. En este particular, se puede advertir que el texto vigente experimentó la última reforma de este apartado en diciembre de 1999, situación que al día de hoy, 17 años después, proyecta algunas deficiencias de anacronismo a partir de tener una sociedad con prácticas y necesidades distintas. Por ello, resulta necesario adecuar la legislación a los requerimientos y retos actuales en materia de protección civil y gestión de riesgos.

En ese sentido, y aun cuando los artículos 15 y 21 de la LGPC establecen que el objetivo general del Sistema Nacional de Protección Civil es el de proteger a la persona, a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos; y que en

una situación de emergencia, el auxilio a la población debe constituirse en una función prioritaria, lo cierto es que en el contenido del artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no se refleja una congruencia con tales preceptos, dado que la materia de la protección civil no se contempla expresamente como una de las funciones primordiales de las autoridades municipales, por lo que se considera apropiada la adición de un inciso i) a la fracción III del referido artículo 115, a efecto de que dichos órdenes de gobierno tengan la atribución específica de desarrollar políticas, programas, planes y acciones en materia protección civil.

En consecuencia, no se tiene el marco normativo plenamente adecuado a poder enfrentar el aumento de necesidades, derivadas del crecimiento urbano, en ocasiones desordenado; la explosión demográfica; la industrialización; la tecnificación; el cambio climático; el tipo de desarrollo económico y social, entre otras causas.

Así, la prestación de servicios públicos adecuados, integrales y eficaces debe ser la respuesta idónea de la autoridad municipal y corresponder a la medida de las necesidades primarias, esenciales, básicas y comunes que requiere la colectividad a la que gobiernan y que esta vecindada e su municipio.

Estos argumentos dejan en claro que las políticas públicas en temas de protección civil y gestión de riesgos, implementadas por el Ejecutivo federal, sustentadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Protección Civil, han logrado cambiar las condiciones de la protección civil en nuestro país; por ello, es considerado un referente internacional en el tema. Sin embargo, las nuevas consideraciones y escenarios contemplados en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 de la Organización de las Naciones Unidas, establecen que es necesario impulsar y fortalecer a nivel local las acciones de identificación, análisis, reducción de riesgos, atención a emergencias, resiliencia, preparación y recuperación. Para ello, debe proveerse un verdadero marco jurídico, actualizado, que facilite el establecimiento de programas y acciones de gestión integral de riesgos de desastres, desde la instancia de gobierno más cercana al ciudadano que en el caso mexicano es el municipio. Asimismo, se debe procurar contar con herramientas financieras propias para realizar todas aquellas actividades que comprenden la protección civil y la gestión integral del riesgo, en sus fases de identificación de los riesgos y/o su procesos de formación, previsión, preven-

ción, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.

Ante este reto internacional y contextual, se debe fortalecer la fracción XXIX-I del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante precisiones explícitas en las atribuciones constitucionales del municipio.

Derivado de todo lo anterior, como diputada ciudadana, considero necesario aclarar que con la presente reforma no se pretende cambiar la naturaleza jurídica de la protección civil y la gestión integral de riesgos, concediendo alguna facultad exclusiva en esta materia a los municipios. Tampoco se busca trasladar la potestad establecida en el artículo 73, fracción XXIX-I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Congreso de la Unión de expedir leyes generales en la materia.

Lo que se pretende es que los ayuntamientos sean conscientes de la obligación que tienen de atender el requerimiento de la población en materia de protección civil y gestión de riesgos para generar estructuras, planes, acciones y reglamentación en esta materia. Con ello, se busca un respaldo constitucional para permitir al municipio presupuestar anualmente los recursos necesarios, tanto para la prevención, el auxilio y la recuperación en caso de algún evento adverso.

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

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 4 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección civil y gestión integral del riesgo.

Artículo Único. Se adiciona un párrafo al artículo 4 y se reforma el inciso h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se adiciona un inciso i) a la fracción III del referido artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se recorre la subsecuente, para quedar como sigue:

Artículo 4. ...

...

...

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

tegral del Riesgos, en términos de lo dispuesto por el artículo 73 fracción XXIX-I de esta Constitución, y

j) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Transitorio

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

Nota

1 Artículo 73, fracción XXIX-I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada el 26 de agosto de 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Toda persona tiene derecho a la protección de su integridad ante riesgos de desastres. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases de la gestión de riesgos de desastres; así como la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, las demarcaciones territoriales y los municipios en materia de protección civil y reducción del riesgo de desastres.

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

I. ...

II. ...

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

a) a g)...

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

i) Desarrollar políticas, programas, planes y acciones en materia Protección Civil y Gestión In-

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2017.—
Diputada y diputados: **María Elena Orantes López**, Héctor Barrera Marmolejo, Carlos Sarabia Camacho, Alberto Martínez Urincho (rúbricas).»

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen.

LEY DE AEROPUERTOS

La secretaria diputada Verónica Delgadillo García: «Iniciativa que reforma el artículo 48 de la Ley de Aeropuertos, suscrita por los diputados Daniel Torres Cantú, José Luis Orozco Sánchez Aldana, Lillian Zepahua García y José Lorenzo Rivera Sosa, del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos, diputados Daniel Torres Cantú, José Luis Orozco Sánchez Aldana, Lillian Zepahua García y José Lorenzo Rivera Sosa, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y de-

más relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta honorable asamblea la presente **iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 48 de la Ley de Aeropuertos**, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los aeropuertos forman parte de las vías generales de comunicación, y descritos por la propia Ley de Aeropuertos como aeródromo civil de servicio público, que cuentan con las instalaciones y servicios adecuados para la recepción y despacho de aeronaves, pasajeros, carga y correo del servicio de transporte aéreo regular, del no regular, así como del transporte privado comercial y no comercial.

Cabe destacar que de la propia definición de aeropuerto antes descrita, la ley establece que sólo los aeródromos civiles que tengan el carácter de aeropuerto podrán prestar servicio a las aeronaves de transporte aéreo regular.

En ese tenor, las vías generales de comunicación y los modos de transporte que operan en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales, y el Ejecutivo Federal ejecuta sus facultades por conducto de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes (SCT) para la construcción, mejoramiento conservación y explotación de las vías generales de comunicación, en términos del artículo 3 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 36 establece las facultades de la SCT, entre las que destacan las de otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional y negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales.

Hasta este punto podemos deducir que, el objetivo que mandatan las facultades del Ejecutivo federal, a través de la SCT en materia del transporte aéreo, es otorgar concesiones o permisos para construir, administrar, operar y explotar aeropuertos, los cuales son considerados por la Ley de Aeropuertos como aeródromos civiles de servicio público.

La misma ley advierte que un aeródromo civil, es un área definida de tierra o agua adecuada para el despegue, aterrizaje, acuatizaje o movimiento de aeronaves, con instalaciones o servicios mínimos **para garantizar la seguridad de su operación.**

Siguiendo con las definiciones, refiere la fracción II del artículo 2 de la Ley de Aeropuertos, que un aeródromo de servicio al público es un **aeródromo civil en el que existe la obligación de prestar servicios aeroportuarios y complementarios de manera general e indiscriminada a los usuarios.**

En ese orden de ideas, los servicios que presta un aeropuerto (aeródromo civil de servicio público) son los que van dirigidos a las aeronaves y usuarios del servicio de transporte aéreo, esto es, quienes utilizan una aeronave para el traslado de personas o mercancías de un punto a otro.

Como lo advierte el artículo 48, fracciones I y II de la Ley de Aeropuertos, los servicios indispensables para que se dé el traslado de personas o mercancías por aire, son los aeroportuarios y complementarios, mismos que a continuación se transcriben:

Los servicios aeroportuarios incluyen los correspondientes al uso de pistas, calles de rodaje, plataformas, ayudas visuales, iluminación, edificios terminales de pasajeros y carga, abordadores mecánicos; así como los que se refieren a la seguridad y vigilancia del aeródromo civil; y a la extinción de incendios y rescate, entre otros.

Por su parte, los servicios complementarios incluyen, entre otros, los de rampa, tráfico, suministro de combustible a las aeronaves, avituallamiento, almacenamiento de carga y guarda, mantenimiento y reparación de aeronaves.

Como ha quedado demostrado, el aeropuerto es el ente que administra y proporciona las facilidades técnicas y operativas para que las aeronaves presten el servicio de transporte de pasajeros o carga; servicio que se encuentra regulado en la Ley de Aviación Civil.

Ahora bien, los servicios comerciales a que se refiere la fracción III del artículo 48 de la multicitada Ley de Aeropuertos, son los que se refieren a la venta de diversos productos y servicios a los usuarios del aeródromo civil y que no son esenciales para la operación del mismo, ni de las aeronaves.

Tomando en cuenta la definición anterior, un usuario del aeropuerto es aquella persona que ingresa a sus instalaciones para hacer uso de los servicios del aeropuerto o de las aerolíneas, esto es, para trasladarse por medio de una aeronave.

En términos del artículo 117 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos, en los aeródromos existen las zonas de acceso libre y las zonas restringidas, estas últimas comprenden las instalaciones donde se realizan los servicios que el aeropuerto proporciona a las aeronaves y su tripulación (servicios aeroportuarios y complementarios), así como los servicios que proporcionan las aerolíneas a los usuarios del servicio de transporte aéreo.

Siguiendo la lógica, las zonas de acceso libre, donde se encuentran los establecimientos que prestan servicios comerciales, son áreas públicas en las que cualquier persona, sin que necesariamente vaya a recibir la prestación de un servicio por parte del aeropuerto o una aerolínea, puede acceder a consumir bienes o recibir un servicio inherente a los concesionados por la SCT.

Hasta este momento, los legisladores iniciantes concluimos que los servicios comerciales no son esenciales para la operación del aeródromo civil ni de las aeronaves, tal como lo expresa la fracción III del artículo 48 de la Ley de Aeropuertos, y por tanto **no pueden ser considerados como objeto de las concesiones** otorgadas por el Gobierno Federal, a través de la SCT, pues esta autoridad sólo está facultada para concesionar servicios aéreos, mas no así para otorgar permisos para el establecimiento de comercios mercantiles.

Al estar estos establecimientos mercantiles ubicados en zonas de acceso libre, y por tanto fuera de la delimitación de las zonas donde se prestan los servicios aeroportuarios y complementarios, se considera que estas zonas no son ocupadas para los fines u objetos del contrato de concesión, por lo que no pueden quedar fuera de la jurisdicción reglamentaria municipal establecida en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como excepción a la conclusión plasmada en el párrafo anterior, sólo es de considerarse que los servicios comerciales son esenciales cuando son prestados a través de las Bases Fijas de Operaciones, las cuales como están establecidas en la Ley de Aeropuertos, son instalaciones dentro de las pistas y hangares que prestas todo tipo de servicios a las aeronaves de transporte privado comercial y no comercial incluyendo los taxis aéreos.

Lo anterior se concluye, en virtud de que las Bases Fijas de Operaciones **prestan servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales a los transportistas y operado-**

res aéreos, nacionales o extranjeros a que se refieren los artículos 27 y 28 de la Ley de Aviación Civil relativos a la aviación privada no comercial y privada comercial, incluyendo al taxi aéreo que reúna los requisitos y condiciones establecidas en el artículo 23 de la misma Ley de Aviación Civil.

En esa tesitura, **solo cuando se prestan los servicios comerciales a las personas que directamente operan las aeronaves o se encuentran recibiendo el servicio de transporte, es que se puede considerar que el servicio comercial es parte del objeto que presta el aeropuerto** a través del concesionario o mediante un tercero, dentro de las zonas restringidas, y por tanto no son sujetas a la jurisdicción local en materia de contribuciones inmobiliarias y reglamentación de establecimientos mercantiles.

En conclusión, los proponentes advertimos la necesidad de modificar el artículo 48 de la Ley de Aeropuertos, con el objetivo de precisar, a través de la interpretación de las facultades de la SCT para concesionar servicios aéreos, el objeto de los servicios que prestan los aeropuertos, y las atribuciones a los estados y municipios que emanan del artículo 115 constitucional en materia de contribuciones inmobiliarias y reglamentación mercantil, para precisar que los servicios mercantiles que se prestan en los aeropuertos en zonas de libre acceso, no son consideradas como parte del objeto de las concesiones y por tanto, esa parte del inmueble no goza del beneficio de quedar exenta de las contribuciones municipales, por no estar destinada al objeto público de la concesión, en términos del segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo antes expuesto, proponemos la discusión, y en su caso la aprobación del siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único: Se reforma el artículo 48 de la Ley de Aeropuertos, para quedar como sigue:

Artículo 48. ...

I. ...

II. ...

...

III. Servicios comerciales: los que se refieren a la venta de diversos productos y servicios. Estos servicios pueden ser prestados directamente por el concesionario o permisionario, o por terceros **exclusivamente dentro de una Base Fija de Operaciones.**

...

...

Lo anterior, de conformidad con las reglas y lineamientos que en su caso expida la Secretaría.

Los servicios comerciales que no se presten dentro de una Base Fija de Operaciones, serán considerados como servicios distintos al objeto público de la concesión de un aeropuerto, por lo que se considerarán servicios extraordinarios, mismos que pueden ser prestados por el concesionario o permisionario, o por terceros que con él contraten el arrendamiento de áreas para comercios, restaurantes, arrendamiento de vehículos, publicidad, telégrafos, correo, casas de cambio, bancos y hoteles, entre otros.

Las áreas comerciales, al no ser esenciales para la operación del aeródromo o las aeronaves, estarán sujetas a las disposiciones locales en materia de contribuciones inmobiliarias y reglamentación de establecimientos mercantiles.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2017.— Diputados y diputadas: **Daniel Torres Cantú**, José Luis Orozco Sánchez Aldana, Lillíán Zepahua García, José Lorenzo Rivera Sosa (rúbricas).»

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Túrnese a la Comisión de Transportes para dictamen.

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

La secretaria diputada Verónica Delgadillo García: «Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 3o. de la Ley Federal para prevenir y sancionar la Tortura, a cargo del diputado Waldo Fernández González, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, Waldo Fernández González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma al artículo 3 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, con base en la siguiente:

Exposición de motivos

La tortura es una violación a los derechos humanos y a la dignidad de la persona humana, una práctica abominable que ha llegado a grados inimaginables de crueldad y de atrocidad.

Es de gran preocupación la situación que guardan los derechos humanos en el mundo, en especial la protección de la persona contra la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes.

Su prohibición está establecida en un sin número de convenciones internacionales, es considerada como una regla de derecho internacional de carácter consuetudinario, que no permite ningún tipo de derogación, sea en tiempos de paz o de guerra, o so pretexto de peligro inminente que amenaza la existencia de un Estado, además de considerarla un delito de lesa humanidad.

La Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, mediante resolución 57/199 del 9 de enero de 2003, con la finalidad de reafirmar que el derecho a no ser sometido a tortura debe estar protegido en todas las circunstancias y establecer un nuevo mecanismo, mucho más eficiente e innovador que los ya existentes, para intentar prevenir la práctica de la tortura, a través de visitas perió-

dicas a los lugares de detención, para examinar el trato que se da a las personas privadas de la libertad y evaluar las condiciones de detención.

Por la importancia que representa el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y como muestra del compromiso del Estado mexicano con el respeto a los derechos humanos, este instrumento fue ratificado por el honorable Senado de la República el 11 de abril de 2005 y entró en vigor el 22 de junio de 2006.

A efecto de instrumentar las obligaciones asumidas por nuestro país como parte del Protocolo Facultativo, el Estado mexicano invitó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para fungir como el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de México, propuesta que fue aceptada con fecha 11 de julio de 2007.

Planteamiento del Problema

Los artículos 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen que nadie será sometido a tortura ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Asimismo, la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por la Asamblea General el 9 de diciembre de 1975, establece que para los efectos de la Declaración, se entenderá por tortura todo acto por el cual un funcionario público, u otra persona a instigación suya, inflija intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o de intimidar a esa persona o a otras. No se considerarán tortura las penas o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de la privación legítima de la libertad, o sean inherentes o incidentales a ésta, en la medida en que estén en consonancia con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.

La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1985 establece en el artículo 2, que se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entien-

de también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo.

El artículo 5, punto 1, de la Convención Americana establece el derecho a la integridad personal, al señalar que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; y en el punto 2, establece que nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Con motivo de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se afirmó el carácter inderogable, aun en estado de emergencia, de la prohibición de la tortura. Esta reforma otorgó rango constitucional a las normas de derechos humanos incluidas en tratados internacionales, incluyendo la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones, y ordenó una interpretación pro persona de las obligaciones de derechos humanos.

A partir de la reforma se reconoce que toda persona “goza” de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales.

En el artículo primero se incorpora el principio *pro persona* y se recoge la figura de la “interpretación conforme”, al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de un bloque de constitucionalidad (integrada no solamente por la carta magna, sino también por los tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano.

En el párrafo tercero del artículo primero de nuestra Carta Magna se establece lo siguiente:

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

No obstante lo anterior, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura no cumple con los estándares del artículo 1 de la Convención contra la Tortura y del artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, toda vez que establece lo siguiente:

“Artículo 3. Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.

No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.”

Argumentos

Es de hacer notar que la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1985 establece en su artículo 2 un concepto más amplio, por lo cual en apego a los principios *pro persona* y de convencionalidad se propone reformar el contenido del artículo 3, atendiendo lo establecido en la citada Convención, en los siguientes términos:

“Artículo 3. Comete el delito de tortura el servidor público, u otra persona a instigación suya, que con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores, penas o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva o con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o cualquier otro fin, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.

También se considerará tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.”

Reforma al Artículo 3	
Dice:	Debe Decir:
ARTICULO 3o.- Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.	ARTICULO 3o.- Comete el delito de tortura el servidor público, u otra persona a instigación suya, que con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores, penas o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva o con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o cualquier otro fin, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.
	También se considerará tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.
No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.	No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.

Finalmente, cabe señalar, que la presente iniciativa se elaboró con la colaboración de la diputada Karina Marlén Barrón Perales, integrante del grupo legislativo de diputados independientes de la LXXIV Legislatura del honorable Congreso del estado de Nuevo León.

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77, 78 y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de

Diputados, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 3 de la Ley Federal para Prevenir y sancionar la Tortura.

Único. Se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo al artículo 3 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, pasando el actual párrafo segundo a ser el tercero, para quedar como sigue:

Artículo 3. Comete el delito de tortura el servidor público, u otra persona a instigación suya, que con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores, penas o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva o con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o cualquier otro fin, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.

También se considerará tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

...

Transitorios

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

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de abril de 2017.— Diputado **Waldo Fernández González** (rúbrica).»

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Túrnese a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL

La secretaria diputada Verónica Delgadillo García: «Iniciativa que reforma los artículos 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, y 19, 66 y 67 de la Ley General de Protección Civil, suscrita por la diputada María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, e integrantes de la Comisión de Protección Civil

Los suscritos, diputados María Elena Orantes López, vicecoordinadora del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano; Carlos Sarabia Camacho, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Héctor Barrera Marmolejo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; Araceli Madrigal Sánchez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y Jesús Emiliano Álvarez López, del Grupo Parlamentario del Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 37 de Ley de Coordinación Fiscal y los artículos 19, 66 y 67 de la Ley de General de Protección Civil, en materia de fortalecimiento municipal en el ámbito de la protección civil y gestión de riesgos, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

Los municipios son la instancia de gobierno más cercana al ciudadano y el primer respondiente a las condiciones de riesgos, al encargarse de implementar los planes, programas y acciones que permitan llevar a cabo las estrategias y políticas públicas, tendientes a proteger la vida, el patrimonio y el entorno de las personas. Este rol de las autoridades municipales, implica en sí mismo el propósito de la protección civil.

En este sentido, el artículo 17 de la Ley General de Protección Civil establece que "...los presidentes municipales y los jefes delegacionales del Distrito Federal, tendrán dentro de su jurisdicción la responsabilidad sobre la integración y funcionamiento de los sistemas de protección civil, conforme a lo que establezca la presente Ley y la legislación local correspondiente".

No obstante lo anterior, reiterado en marcos normativos federales y locales que dan atribuciones específicas a los ayuntamientos para la regulación de los usos de suelo, la seguridad y los servicios vinculados a la protección civil y la gestión integral de riesgos de desastres, los municipios no cuentan con instrumentos financieros claros y específicos en esta materia. Por ello, se ven obstaculizados para fortalecerse en el ámbito de protección civil, a través de la compra de equipamiento; construcción de infraestructura; adquisición de insumos de ayuda humanitaria, vehículos y demás artículos para el monitoreo de fenómenos; generación de análisis de riesgos, y atención de emergencias desde sus unidades municipales de protección civil.

El ejemplo más claro de ello, es que durante el primer año de ejercicio constitucional de la LXIII Legislatura, más de 100 ayuntamientos han hecho solicitudes a la Comisión de Protección Civil para la gestión de recursos destinados a equipamiento, infraestructura y necesidades diversas de las unidades municipales de protección civil. Estos requerimientos, rondan los mil millones de pesos y contemplan la adquisición de equipo de protección personal; de herramientas básicas y especializadas; de vehículos de diversas características; de obras de protección, construcción de instalaciones, y contratación de personal, entre otras necesidades.

En este contexto, entre las fuentes de financiamiento municipal, en materia de protección civil, podemos encontrar el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (Fopreden); Fondos Estatales de Protección Civil, y los provenientes de otras dependencias como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Sin embargo, estas vías de financiamiento son insuficientes ante la necesidad real de los ayuntamientos, en materia de protección civil, e incluso muchas de estas fuentes no contemplan el uso para fines de equipamiento.

Aunado a esta dinámica, los recursos destinados a las unidades de protección civil quedan supeditados a las restricciones de los programas operativos anuales de los ayuntamientos y a la voluntad y compromiso que tengan los alcaldes o gobernadores con el tema de protección civil y gestión de riesgos.

Estas condicionantes, provocan que presidentes municipales, regidores y titulares de protección civil tengan que hacer una gestión de recursos adicionales ante diversas ins-

tancias, sin poder asegurar que se etiqueten recursos para solventar estas necesidades.

Por ello, es importante buscar la creación de un instrumento financiero que permita, dentro de sus reglas de operación, la aplicación de recursos al fortalecimiento de las capacidades de las unidades municipales de protección civil; que promueva con transparencia destinar recursos para acciones de identificación, análisis y reducción de riesgos; que permita la preparación, atención a contingencias y recuperación, y que con ello, se pueda incidir en la consolidación de un sistema nacional de protección civil, fortalecido desde el ámbito local.

En este sentido, percibimos que con algunas modificaciones se pueden clarificar las alternativas que se plantean en el artículo 25, párrafo IV, de la Ley de Coordinación Fiscal, donde se contempla la creación de un Fondo llamado “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun)” como mecanismo para transferir recursos de la federación a las haciendas municipales. Asimismo, se puede apreciar posibilidades de dar mayor certidumbre para los municipios, a partir de en el artículo 36, inciso a) y en el artículo 37 del mismo marco legal, que se señalan lo siguiente:

“Artículo 36. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

a) Con el 2.35 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los municipios, por conducto de los estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y

Asimismo el artículo 37 establece:

“Artículo 37. Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Mu-

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

En consecuencia, se observa que el sentido del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun), es el facilitar que los municipios cuenten con recursos provenientes de la federación de manera transparente, ante necesidades reales, prioritarias, específicas y justificables.

En este sentido, el texto vigente implica que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, sólo contempla en uno de sus rubros la posibilidad de destinar recursos para la seguridad pública, vinculada administrativa y operativamente, desde hace algunos años, a la protección civil. Esta situación, plantea un escenario de discrecionalidad en el que desde los ayuntamientos o los gobiernos estatales, se puede minimizar la importancia de acciones de protección civil y gestión integral de riesgos de desastres, dejando de reconocerlos como un ámbito estratégico y prioritario para el desarrollo de los municipios y la protección de la población. Ello, de manera alterna a la seguridad pública.

En consecuencia, proponemos evitar que los recursos que se destinen en materia de protección civil a nivel municipal, se sigan haciendo a discreción, motivo por el cual percibimos la necesidad de señalar de manera explícita que este fondo pueda ser utilizado de manera prioritaria para las necesidades derivadas de la Protección Civil, de igual manera como se destinan para seguridad pública, a partir del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

En el mismo sentido, para dar una certeza jurídica y administrativa a dichos recursos, se proponen modificaciones a la Ley General de Protección Civil, vinculándola a la Ley de Coordinación Fiscal para fomentar que el marco regulatorio del Sistema Nacional de Protección Civil, promueva de origen el fortalecimiento local, a través de constituir las partidas destinadas a Protección Civil para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres con los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

La imprecisión vigente en las normas que determinan el uso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, debe de ser modificada para que podamos mejorar las condiciones de la población tanto en materia de seguridad pública, como de protección civil y gestión integral de riesgos. Respaldar a los municipios mediante las reformas que promueve esta iniciativa, coadyuvará a:

- 1) Destinar recursos específicos a los municipios para el establecimiento de acciones prioritarias en temas de protección civil y gestión integral de riesgos de desastres.
- 2) Fortalecer y consolidar las políticas de gestión integral de riesgos de desastres desde el ámbito local.
- 3) Dar certeza a las unidades municipales de protección civil al contar con un mecanismo financiero que va más allá de las facultades discrecionales de las autoridades, al contar con un recurso etiquetado para solventar sus necesidades específicas.
- 4) Promover la transparencia en el uso y aplicación de recursos destinados a acciones de protección civil y gestión integral de riesgos de desastres.
- 5) Sentar un precedente inédito en la legislación federal con miras a fomentar el establecimiento de políticas públicas de vanguardia en temas de protección civil y gestión integral de riesgos de desastres desde lo local con un impacto nacional.

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

Decreto que reforma el artículo 37 de Ley de Coordinación Fiscal y los artículos 19, 66 y 67 de la Ley de General de Protección Civil, en materia de fortalecimiento municipal en el ámbito de la protección civil y gestión de riesgos

Artículo Primero. Se reforma el artículo 37 de Ley de Coordinación Fiscal para quedar como sigue:

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

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 19, 66 y 67 de la Ley de General de Protección Civil para quedar como sigue:

Artículo 19. La coordinación ejecutiva del Sistema Nacional recaerá en la secretaría por conducto de la Coordinación Nacional, la cual tiene las atribuciones siguientes en materia de protección civil:

...

XII. Promover la constitución de fondos de las entidades federativas, **ayuntamientos y alcaldías, para la prevención y atención de emergencias, desastres y demás las acciones que promuevan la gestión integral de riesgos.**

...

Artículo 66. ...

Asimismo, cada ayuntamiento y alcaldía, deberá especificar los criterios para la asignación de recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que serán destinados a protección civil para la gestión integral de riesgos, que en conjunto con los recursos propios del ayuntamiento y los provenientes de los fondos estatales, promoverán el fortalecimiento de las acciones de identificación y reducción de riesgos, preparación, prevención, atención a contingencias y recuperación a nivel local.

Artículo 67. Los Fondos Estatales de Protección Civil se integrarán a través de los recursos aportados por la respectiva entidad federativa y, en su caso, municipios y delegaciones.

El gobierno federal otorgará subsidios a dichos Fondos de Protección Civil conforme a los recursos que, en su caso, sean aprobados para dicho fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin rebasar las aportaciones que hubiesen realizado en el ejercicio fiscal correspondiente las entidades federativas y, en su caso, los municipios y delegaciones.

Los Fondos Estatales de Protección Civil operarán según se establezca en la normatividad administrativa correspondiente y en el caso de los recursos federales, en términos de los convenios de coordinación que se celebren, precisando para ello los requisitos para el acceso, ejercicio y comprobación de los recursos, así como las obligaciones en el manejo y mantenimiento de los equipos adquiridos.

Los recursos municipales de protección civil para la gestión integral de riesgos, se constituirán principalmente con recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en un porcentaje no menor al 5 por ciento del techo financiero de dicho fondo y deberán ser adicionales a los recursos destinados para el mismo fin por parte de los gobiernos locales y de las entidades federativas correspondientes.

Este gasto municipal, operará de acuerdo a la normatividad administrativa correspondiente al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, contemplado en el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Con la finalidad de darle transparencia a la ejecución de los recursos, los proyectos presentados con cargo a los recursos destinados a protección civil deben ser validados en sesión ordinaria del Consejo Municipal de Protección Civil.

La capacitación será acorde a los lineamientos dictados por la Escuela Nacional de Protección Civil y los recursos destinados a la sistematización de las unidades de protección civil deberán procurar la optimización del manejo e intercambio de información y su homologación a nivel nacional.

Transitorio

Primero. 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 25 de abril de 2017.—
Diputadas y diputados: **María Elena Orantes López**, Carlos Sarabia Camacho, Héctor Barrera Marmolejo, Araceli Madrigal Sánchez, Jesús Emiliano Álvarez López (rúbricas).»

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Túrnese a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Protección Civil, para dictamen.

El diputado Juan Antonio Ixtlahuac Orihuela (desde la curul). Presidenta.

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Sonido en la curul, por favor, del diputado Antonio Ixtlahuac.

El diputado Juan Antonio Ixtlahuac Orihuela (desde la curul): Presidenta, muchas gracias. Simplemente para expresar algunos desacuerdos que tengo con el diputado de Uruapan, de Michoacán; primero para corregirle, no soy Ixtlahuaca, son Ixtlahuac, y segundo, para decirle que efectivamente a la mejor no tengo conocimiento del estado por ese tipo de prácticas que a la mejor él las conoce bien, de la delincuencia organizada, yo no las conozco; yo simplemente estoy pronunciando por la defensa de los aguacateros y para que los actos de autoridad...

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Diputado, el asunto no está a discusión.

El diputado Juan Antonio Ixtlahuac Orihuela (desde la curul): ...del gobierno del estado se apeguen a la ley. Sí, lo entiendo perfectamente bien. Gracias, presidenta.

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Asiento su expresión, no está a discusión. Una disculpa.

El diputado César Alejandro Domínguez Domínguez (desde la curul): Presidenta.

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Diputado César Alejandro Domínguez.

El diputado César Alejandro Domínguez Domínguez (desde la curul): Muchas gracias, presidenta. Solamente para compartir con usted y con el pleno. El día de hoy aparece enlistado un punto de acuerdo que presentamos diputados de Chihuahua, donde solicitamos el apoyo y el respaldo de la federación, entiéndase el órgano desconcentrado que administra los centros federales de reinserción social, el apoyo a fin de poder materializar ante la ineficacia que ha tenido el gobierno estatal de Chihuahua, de poder despresurizar los centros penitenciarios, poder trasladar a algunos reos del fuero federal que están ubicados en el Cereso número 1 y en el Cereso número 3, uno en Aquiles Serdán y el otro en Ciudad Juárez, poder despresurizar y trasladar reos de alta peligrosidad a Centros Penitenciarios Federales.

Reitero, este es un planteamiento que hacemos los diputados del estado de Chihuahua, en razón de la falta de comunicación que el gobernador del estado ha tenido con la federación y la falta de voluntad que el gobernador del estado ha tenido para poder materializar mejores acciones de seguridad en el estado de Chihuahua. Es cuanto, y muchas gracias, presidenta.

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Queda asentada su expresión, diputado Domínguez.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Tiene la palabra, por cinco minutos, la diputada Martha Sofía Tamayo Morales, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, suscrita por los diputados César Camacho y Martha Sofía Tamayo Morales, del Grupo Parlamentario del PRI.

La diputada Martha Sofía Tamayo Morales: Buenos días. Con su venia, señora presidenta. Compañeras y compañeros legisladores, a nombre del doctor César Camacho y en el mío propio, presento esta iniciativa que busca generar una concientización sobre las amenazas a la salud humana y al medio ambiente que representan la liberación cada vez mayor de sustancias químicas de origen sintético nocivas, pues la acumulación de evidencias ha hecho que los esfuerzos se concentren en una categoría de sustancias denominadas Contaminantes Orgánicos Persistentes, mejor conocidos como COP, que son compuestos químicos resistentes a la degradación fotolítica, biológica y química que afectan la salud humana y dañan el medio ambiente.

Dentro de los contaminantes orgánicos persistentes encontramos un grupo de compuestos químicos orgánicos que pueden causar un sin número de efectos adversos denominados bifenilos policlorados, conocidos como BPCs. Dicha sustancia tienen un gran número de aplicaciones en diversos productos y por las ventajas de sus características físicas y químicas, los usos de los bifenilos policlorados pueden clasificarse como cerrados y abiertos.

Entre los cerrados encontramos los transformadores eléctricos, condensadores eléctricos, capacitores, balastras, interruptores de alta tensión, bobinas reguladoras y otros accesorios eléctricos incluyendo cables, motores, electroimanes y demás.

Por su parte, los abiertos se utilizan como plastificantes en cloruro de polivinilo, neopreno y otros cauchos artificiales, ingredientes de pinturas, barnices, ceras de pisos, plastificantes y un sin número de productos.

Estos compuestos están incluidos en el Convenio de Estocolmo, como instrumento internacional que establece compromisos para los países que, como México, lo han suscri-

to, relativos a la prohibición y/o adopción de medidas jurídicas y administrativas para eliminar su producción y uso o liberación al ambiente como subproductos no intencionales de la incineración industrial.

Sin embargo, como se usan ciertos transformadores y condensadores eléctricos, se ha establecido una excepción que permite ser utilizadas estas sustancias en esos equipos hasta el año 2025, pero se espera que se realicen esfuerzos decididos para identificar, etiquetar el equipo y eliminar su uso.

Lo anterior cobra relieve cuando se conoce al detalle los daños que generan, sobre todo cuando existen alternativas ecológicas para sustituir dichos componentes. Por ejemplo, para los transformadores eléctricos se podría optar por el aceite dieléctrico vegetal, como el aceite de palma, que por sus características, siendo natural, ecológico, biodegradable, y además, una vez terminada su vida útil, pueden ser reutilizado y convertido en biodiesel, por lo cual apoya al medio ambiente.

No sobra decir que la calidad de vida, el bienestar de las personas y el sano desarrollo de la conservación de las distintas especies animales y todo tipo de flora dependen en gran medida del estado del medio ambiente.

Por ello, compañeras y compañeros, es responsabilidad de todo Estado democrático que se precie de serlo propiciar políticas responsables relacionadas con la prevención, preservación e impacto benéfico en la economía nacional, en el desarrollo sustentable y en la salud pública.

En tales circunstancias esta legislatura tiene la responsabilidad de contribuir y adecuar el orden jurídico nacional, con el pleno objetivo de incentivar una cultura en la preservación del ambiente.

Consecuentemente, por los argumentos aquí vertidos en mi intervención, resulta fundamental reforzar nuestra legislación nacional en el tema de eliminación de residuos considerados peligrosos, que ponen en riesgo el medio ambiente y la salud de los mexicanos.

Hay que prohibirlos, específicamente lo que respecta a los bifenilos policlorados; pues en palabras del líder espiritual del budismo tibetano, el Dalai Lama, que compartimos: compartimos la tierra no sólo los seres humanos, sino todas las demás criaturas. Es cuanto, señora presidenta.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, suscrita por los diputados César Camacho y Martha Sofía Tamayo Morales, del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos César Camacho y Martha Sofía Tamayo Morales, diputados en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta soberanía, la siguiente reforma a diversas disposiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en materia de eliminación de bifenilos policlorados, al tenor de lo siguiente

Exposición de Motivos

Objeto de la iniciativa

La presente iniciativa busca generar una concientización sobre las amenazas a la salud humana y al medio ambiente que representa la liberación cada vez mayor de sustancias químicas de origen sintético nocivas, pues la acumulación de evidencias ha hecho que los esfuerzos se concentren en una categoría de sustancias denominadas contaminantes orgánicos persistentes, mejor conocidas como las **COP**, que son compuestos químicos resistentes a la degradación fotolítica, biológica y química, que afectan la salud humana y dañan el medio ambiente.

En este sentido, dentro de los contaminantes orgánicos persistentes encontramos un grupo de compuestos químicos orgánicos que pueden causar un sinnúmero de efectos adversos diferentes, denominados **Bifenilos Policlorados**, conocidos como los **BPC**; dichas sustancias tienen un gran número de aplicaciones en diversos productos y por las ventajas de sus características físicas y químicas, los usos de los **BPC** se pueden clasificar como cerrados o abiertos.

Por lo que se refiere a los sistemas completamente cerrados encontramos los transformadores eléctricos; condensadores eléctricos (incluidas las reactancias de lámparas fluorescentes); interruptores, capacitores, balastras, interruptores de alta tensión, bobinas reguladoras y otros accesorios eléctricos; cables eléctricos; motores eléctricos y electroimanes (cantidades muy pequeñas). Por su parte, en los sis-

temas abiertos se utilizan en plastificante en cloruro de polivinilo, neopreno y otros cauchos artificiales; ingrediente en pinturas, barnices, ceras de pisos, plastificantes en resinas y otros materiales de recubrimiento; ingrediente en tintas y papel de autocopias; ingrediente en adhesivos, aditivos de plaguicidas; ingrediente en lubricantes, materiales de sellado (composiciones obturadoras en la industria de la construcción) y de calafateo; Ignífugo en telas, alfombras, espuma de poliuretano, así como en lubricantes (lubricantes para microscopios, guarniciones de frenos, lubricantes para cuchillas y lubricantes de otros tipos).¹

Estos compuestos están incluidos en el Convenio de Estocolmo, instrumento internacional que establece compromisos para los países que como México lo han suscrito, relativos a la prohibición y/o adopción de medidas jurídicas y administrativas para eliminar su producción y uso o liberación al ambiente como subproductos no intencionales de la incineración industrial. Sin embargo, como aún son necesarios los equipos que los contienen, sobre todo ciertos transformadores y condensadores eléctricos, se ha establecido una excepción que permite seguir utilizando estos equipos hasta el año 2025, pero se espera que se realicen esfuerzos decididos para identificar y etiquetar el equipo y eliminar su uso.²

Es preciso mencionar que el manejo de estos compuestos requiere tener presente que se trata de sustancias tóxicas, con capacidad de persistir sin modificarse durante muchos años, de atravesar las membranas celulares y de bioacumularse en el tejido adiposo de animales y seres humanos. Aunque son termoresistentes, pueden arder en contacto directo con una llama liberando dioxinas y furanos cuando se incendian los equipos que los contienen. Su manejo requiere de equipo de protección personal, ya que pueden atravesar diversos tipos de materiales.

Por tal motivo, se busca modificar la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, con el fin de incorporar la prohibición sobre el uso y tratamiento de los bifenilos policlorados por lo que se fundamenta en las siguientes consideraciones:

1. Protección al ambiente

Como sabemos el medio ambiente es nuestro hogar, la naturaleza es proveedora de vida y los seres humanos y la fauna somos fruto de ella. Es sumamente importante que el Estado y la sociedad civil evalúen cuál es el impacto que tenemos los seres humanos sobre el medio ambiente, con el

fin de tomar las medidas necesarias para contrarrestar los efectos negativos que tienen las acciones que a diario llevamos en perjuicio de nuestro entorno.

No es óbice mencionar que la calidad de vida, el bienestar de las personas y el sano desarrollo en la conservación de las distintas especies de animales y todo tipo de flora, depende en gran medida del estado del medio ambiente. No es algo reciente que el calentamiento global es un problema que existe y cada día toma más fuerza, el problema es tan malo que ya se puede percibir los efectos en la tierra y cada vez más frecuentes y con mayores destrozos. Es por eso que debemos pensar en idear mecanismos que permitan la sana preservación de la naturaleza, lo cual traerá como consecuencia importantes beneficios para la salud de los seres que habitamos el planeta.

Es responsabilidad de todo Estado democrático que se precie de serlo, propiciar políticas responsables relacionadas con la prevención, preservación y protección del medio ambiente, pues las mismas tendrán un impacto benéfico en la economía nacional, en el desarrollo sustentable y en la salud pública.

En tales circunstancias, esta legislatura tiene la responsabilidad de contribuir a diseñar y adecuar el orden jurídico nacional con el pleno objetivo de incentivar la cultura en la preservación del ambiente, por medio de mecanismos que permitan seguir con una política ambiental sustentable tal y como lo señala el párrafo quinto del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte, pues en nuestro país es un derecho fundamental de toda persona contar con medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, por lo que el Estado debe garantizar el respeto a ese derecho y aplicar las sanciones y responsabilidades correspondientes en caso de que se genere un daño o deterioro al mismo.

Por tanto, resulta importante reforzar nuestra legislación nacional en el tema de eliminación de residuos considerados peligrosos que ponen en riesgo el medio ambiente y la salud de los mexicanos.

a. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Este ordenamiento jurídico es reglamentario 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. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para garantizar:

1. El derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar.

2. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación.

3. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente.

4. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas.

5. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas.

6. La prevención y el control de la contaminación de aire, agua y suelo.

7. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

8. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Federal.

9. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental.

10. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

b. Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos

Esta ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de residuos, en el territorio nacional. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente sano y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación, así como establecer las bases para garantizar:

1. Aplicar los principios de valorización, responsabilidad compartida y manejo integral de residuos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social, los cuales deben de considerarse en el diseño de instrumentos, programas y planes de política ambiental para la gestión de residuos.

2. Determinar los criterios que deberán de ser considerados en la generación y gestión integral de los residuos, para prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y la protección de la salud humana.

3. Establecer los mecanismos de coordinación que, en materia de prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de residuos, corresponden a la Federación, las entidades federativas y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Formular una clasificación básica y general de los residuos que permita uniformar sus inventarios, así como orientar y fomentar la prevención de su generación, la valorización y el desarrollo de sistemas de gestión integral de los mismos.

5. Regular la generación y manejo integral de residuos peligrosos, así como establecer las disposiciones que serán consideradas por los gobiernos locales en la regulación de los residuos que conforme a la ley sean de su competencia.

6. Definir las responsabilidades de los productores, importadores, exportadores, comerciantes, consumidores y autoridades de los diferentes niveles de gobierno, así como de los prestadores de servicios en el manejo integral de los residuos.

7. Fomentar la valorización de residuos, así como el desarrollo de mercado de subproductos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológico y económico, y esquemas de financiamiento adecuados.

8. Promover la participación corresponsable de todos los sectores sociales, en las acciones tendientes a prevenir la generación, valorización y lograr una gestión integral de los residuos ambientalmente adecuada, así como tecnológica, económica y socialmente viable, de conformidad con las disposiciones de ley.

9. Crear un sistema de información relativa a la generación y gestión integral de los residuos peligrosos, sólidos urbanos y de manejo especial, así como de sitios contaminados y remediados.

10. Prevenir la contaminación de sitios por el manejo de materiales y residuos, así como definir los criterios a los que se sujetará su remediación.

11. Regular la importación y exportación de residuos.

12. Fortalecer la investigación y desarrollo científico, así como la innovación tecnológica, para reducir la generación de residuos y diseñar alternativas para su tratamiento, orientadas a procesos productivos más limpios.

13. Establecer medidas de control, medidas correctivas y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta ley y las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones que corresponda.

Al respecto, resulta relevante destacar que este ordenamiento incluye, a diferencia de Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, disposiciones en materia de bifenilos policlorados, razón por la cual no se proponen en esta iniciativa modificación al respecto.

2. Salud pública

La salud pública es un tema de suma relevancia para el Estado, mediante políticas encargadas de implementar accio-

nes para la protección de la salud de todos los habitantes; asimismo, con el correcto diseño de políticas relacionadas con la salud pública, se busca idear las condiciones que garanticen que toda persona cuente con un servicio médico adecuado y oportuno.

En México, por mandato constitucional, toda persona tiene derecho a la protección de la salud, el estado tiene la obligación de establecer las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecer 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.

Además, como parte de una adecuada política en salud pública se debe analizar los riesgos externos que pueden deteriorar la salud de los pobladores y mermar su estado físico y psicológico, como por ejemplo, los riesgos que representa el tratamiento, manejo y eliminación de sustancias peligrosas, que puedan ocasionar no solo un daño a nuestro medio ambiente sino también a la salud de los pobladores como consecuencia del manejo irresponsable de dichas sustancias.

En tales circunstancias, la Ley General de Salud es el instrumento jurídico nacional que dicta los ejes a seguir por parte del Estado y los particulares para contar con un adecuado sistema de salud pública y garantizar el derecho fundamental a la preservación de la salud.

Dicho ordenamiento es reglamentario del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona, así como establecer las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general; es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social. Tiene como finalidades las siguientes:

1. **El bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades.**
2. **La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana.**
3. **La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social.**

4. **La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud.**

5. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población.

6. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud.

7. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

Consecuentemente, en marco de la responsabilidad que como legisladores tenemos en materia de protección al ambiente y la salud pública, resulta impostergable realizar las adecuaciones legales necesarias para incorporar la prohibición de la utilización de los bifenilos policlorados en el país, abonando a la armonización del derecho interno con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado Mexicano.

3. **Contaminantes orgánicos persistentes**

A efecto de clarificar la relevancia que aquí se expone, resulta necesario definir qué son los contaminantes orgánicos persistentes (COP)³, conocidos también por su acrónimo inglés POP (*persistent organic pollutants*), partiendo de la generalidad a la particularidad, es decir, poniendo en contexto la clasificación a la que pertenecen los BPC, denominación que se vincula con las sustancias químicas que los componen, mismas que se detallan a continuación:

- **Persistentes**, ya que tienen una elevada permanencia en el medio ambiente, al ser resistentes a la degradación.
- **Bioacumulables**, incorporándose en los tejidos de los seres vivos y pudiendo aumentar su concentración a través de la cadena trófica.
- **Altamente tóxicos** y que provocan graves efectos sobre la salud humana y el medio ambiente.
- Que tienen potencial para **transportarse a larga distancia**, pudiendo llegar a regiones en las que nunca se han producido o utilizado. Los COP son volátiles en el rango de temperaturas de las latitudes medias. Transportados por la atmósfera, se condensan y depositan en las zonas frías a gran altura o en las latitudes altas. Por

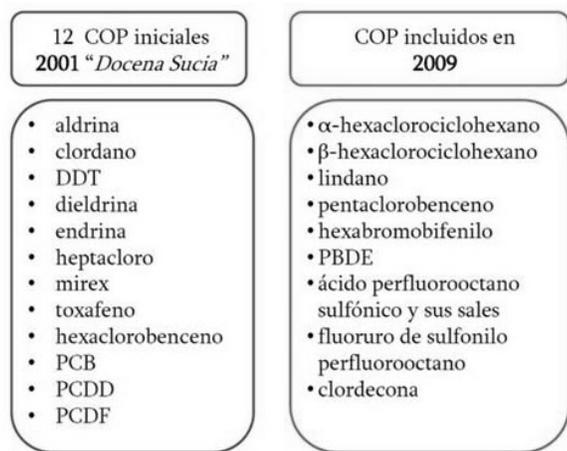
su persistencia, pueden ser depositados y volver a volatilizarse en ciclos sucesivos en función de las temperaturas ambientales, produciéndose el efecto conocido como “saltamontes”.

En atención a lo anterior, los COP son **sustancias químicas altamente tóxicas**, que pueden durar muchos años antes de degradarse, lo que causa que su vida media en el ambiente sea elevada, acumulándose en el tejido graso de los seres vivos; representando una amenaza para la salud humana y el medio ambiente.

La comunidad internacional y más concretamente las Naciones Unidas, ha generado instrumentos importantes para regular y controlar los COP. El más ambicioso es el Convenio de Estocolmo, cuyo objetivo es proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los COP, eliminando, y cuando esto no sea posible, reduciendo, las emisiones y las descargas de estos contaminantes.

La conferencia diplomática para la firma del Convenio de Estocolmo, tuvo lugar el 22 y 23 de mayo de 2001 en Estocolmo, contando con la firma de más de 120 países, quedando de manifiesto la importancia de este acuerdo internacional con la suscripción de la Unión Europea y todos sus Estados miembros, quienes tuvieron una voluntad decidida para promover su entrada en vigor.

Como se observa en el diagrama, los BPC se encuentran entre los denominados “Docena Sucia”, considerados desde 2001 como altamente peligrosos.



3.1. Efectos de los contaminantes orgánicos persistentes

Como ya se mencionó, las propiedades de persistencia, toxicidad y capacidad de acumularse en organismos vivos hacen a los COP los químicos más nocivos a los que están expuestos animales y humanos. Entre los daños que estos compuestos pueden causar a los seres humanos encontramos mayor propensión al cáncer, desórdenes hormonales como la masculinización de hembras (se traduce en calcificación deficiente y maduración sexual precoz) y la feminización de machos; se les asocia con abortos, leucemia, daños al hígado, riñones, pulmones, tiroides y sistema nervioso central, así como con trastornos cognitivos, del aprendizaje y anomalías congénitas.

Lamentablemente, es posible afirmar que estos contaminantes están presentes en prácticamente todo organismo vivo del planeta. Con métodos analíticos actuales se pueden detectar en casi cualquier ser humano.

a. Medio ambiente

Se ha relacionado a los contaminantes orgánicos persistentes con efectos significativos para el medio ambiente en una gran variedad de especies y prácticamente en todos los niveles tróficos. Si bien la intoxicación aguda por COPs está bien documentada, preocupan en particular los efectos perjudiciales asociados con la exposición crónica a concentraciones bajas en el medio ambiente.⁴

Los COP tienen una larga vida biológica, facilitando de esta manera la acumulación de concentraciones unitarias aparentemente pequeñas durante prolongados periodos. Para varios de estos contaminantes, hay algunas pruebas experimentales de que tal exposición acumulativa, a un nivel bajo, puede estar asociada con efectos no letales crónicos, entre ellos una posible inmunotoxicidad, efectos cutáneos, alteración del rendimiento y carcinogenicidad patente.

Diversos autores han notificado inmunotoxicidad asociada con la exposición a diferentes COP. Los investigadores han señalado asimismo que varios COP prevalentes, como los TCDD, los BPC, el clordano, el heptaclorobenceno, el toxafeno y el DDT han inducido inmunodeficiencia en diversas especies silvestres.

La exposición a los COP se ha correlacionado con la disminución de la población de varias especies de mamíferos marinos, como la foca común, la marsopa común, el tursón

y la ballena blanca del río San Lorenzo. Además se ha establecido una relación clara de causa-efecto entre el fracaso en la reproducción del visón y la exposición a algunos COP.

La bibliografía científica ha demostrado una relación directa de causa-efecto en el visón y el hurón entre la exposición a los BPC y la aparición de disfunciones inmunitarias, problemas reproductivos, aumento de la mortalidad de las crías, deformaciones y mortalidad de adultos. De la misma forma, se ha demostrado una correlación convincente entre las concentraciones de bifenilos policlorados y dioxinas en el medio ambiente y la reducción de la viabilidad de las larvas de varias especies de peces.

En 1991, el Comité Científico Consultivo de la Comisión Internacional Conjunta de los Grandes Lagos de Estados Unidos de América y Canadá revisó la literatura existente sobre los efectos de los COP en más de una docena de especies predatoras incluyendo águilas, cormoranes, truchas, visones y tortugas, entre otras y encontró que estas especies padecían efectos importantes en su salud, además de presentar reducción en su población y disfunciones reproductivas, adelgazamiento de la pared de los huevos, cambios metabólicos, deformidades y defectos de nacimiento, tumores, cáncer, cambios en su comportamiento, fallas en el sistema hormonal y baja de defensas, entre otros.

También es digno de mención un informe en el que se indica que las ballenas blancas encontradas muertas encalladas en el río San Lorenzo con una alta incidencia de tumores, contenían concentraciones significativamente elevadas de BPC, mirex, clordano y toxafeno. Asimismo, una incidencia de 100 por ciento de lesiones tiroideas en el salmón plateado, el salmón rosado y el salmón real monitoreados en los Grandes Lagos durante los dos últimos decenios se les ha asociado con un aumento de la acumulación corporal de los COP.

b. Salud humana

Los seres humanos están expuestos a los COP a través de los alimentos, siendo los más importantes los ricos en grasa (carne, pescado y productos básicos). Como resultado de estudios realizados en Estados Unidos de América se han encontrado COP en hamburguesas, helados y pizzas.

Los trabajadores y residentes de sitios localizados cerca de fuentes generadoras de COP están expuestos también a la inhalación y al contacto cutáneo con estas sustancias. Ade-

más, se tiene exposición importante de los habitantes de las regiones árticas por la ingestión de animales con elevados niveles de COP.

Los efectos de los COP pueden ser muy sutiles y desencadenarse a bajas concentraciones, presentándose después de varios años de la exposición, llegando en ocasiones a manifestarse en las generaciones subsecuentes. Esto hace que su diagnóstico sea difícil de realizar y dificulta la evaluación de los problemas potenciales de salud pública.

En los últimos años se ha acumulado evidencia científica para relacionar la exposición a COP con sus efectos a la salud, entre estas se tiene:

- Cáncer.
- Impedimento en el comportamiento neuronal, incluyendo desorden en el aprendizaje, bajo desempeño mental y déficit en la atención.
- Alteraciones en el sistema inmune.
- Deficiencias reproductivas.
- Reducción del periodo de lactancia en madres en esta etapa.
- Diabetes.

El mecanismo más importante para la mayoría de estos efectos es la inducción de disfunciones en el sistema endocrino. Diversos estudios han demostrado que los COP, como la dieldrina, DDT, heptacloro, mirex, toxafeno, dioxinas y BPC pueden causar efectos en el sistema reproductivo y endocrino, en el crecimiento celular, en el metabolismo de carbohidratos y lípidos y sobre la concentración de iones y agua en el cuerpo.

Existen tres tipos de exposición humana:

1. La exposición aguda de altas dosis, la cual está involucrada a accidentes con capacitores u otra clase de equipo que maneje BPCs o por la ingestión de alimentos altamente contaminados, como sucedió en Japón y Taiwán en 1968 y 1979, respectivamente.
2. La exposición crónica de mediano nivel, la cual está vinculada con exposiciones laborales o al consumo de alimentos contaminados.

3. La exposición crónica de bajo rango, la cual está ligada a la exposición de los niveles existentes en el ambiente.

En general, los efectos a la salud por exposiciones agudas derivadas de accidentes laborales están bien documentados. Sin embargo, la exposición a bajos niveles y sus efectos poblacionales han sido más difíciles de estudiar, debido a que la población está expuesta a diversos COP durante su vida y la mayoría tiene niveles detectables desde su nacimiento; por lo que es necesario que se sigan realizando esfuerzos tendientes a eliminar y prohibir sustancias o materiales que sea nocivas para el medio ambiente y la salud humana.

4. Bifenilos policlorados⁵

Habiendo partido de lo general a lo particular, toca el turno al estudio de los Bifenilos Policlorados, conocidos por su sigla en inglés como PBC, mismos que son COP, con mayor número de aplicaciones en diversos productos, gracias a las ventajas de sus características físicas y químicas.

Los usos de estas sustancias pueden clasificarse como cerrados o abiertos:

a) Sistemas completamente cerrados: transformadores eléctricos; condensadores eléctricos (incluidas las reactancias de lámparas fluorescentes); interruptores, capacitores, balastras, interruptores de alta tensión, bobinas reguladoras y otros accesorios eléctricos; cables eléctricos; motores eléctricos y electroimanes (cantidades muy pequeñas).

b) Sistemas abiertos: plastificante en cloruro de polivinilo, neopreno y otros cauchos artificiales; ingrediente en pinturas, barnices, ceras de pisos, plastificantes en resinas y otros materiales de recubrimiento; ingrediente en tintas y papel de autocopia; ingrediente en adhesivos. Aditivos de plaguicidas; Ingrediente en lubricantes, materiales de sellado (composiciones obturadoras en la industria de la construcción) y de calafateo; Ignífugo en telas, alfombras, espuma de poliuretano, etc.; Lubricantes (lubricantes para microscopios, guarniciones de frenos, lubricantes para cuchillas, lubricantes de otros tipos).

Dichas sustancias, son una mezcla de hasta 209 compuestos orgánicos clorados individuales que durante su manufactura, uso y disposición ingresaron al medio ambiente, al

agua y al suelo; a través de derrames accidentales, escapes durante su transporte y/o por fugas o incendios de productos que contenían BPC.

Estos compuestos son considerados sustancias tóxicas que tienen el potencial de generar estragos en la salud humana como irritación en las vías respiratorias, malestar gastrointestinal, así como alteraciones en el hígado y la sangre.

El uso de los químicos juega un papel importante en el crecimiento económico y en el desarrollo, incluyendo actividades como la producción de medicinas, el uso de fertilizantes para incrementar el rendimiento agrícola y el tratamiento de aguas residuales, por mencionar algunos.

Sin embargo, el manejo inadecuado de estos químicos afectan negativamente la salud humana, la de otras especies y ecosistemas a través de su acumulación en los tejidos de organismos vivos, ocasionando daños en los sistemas nervioso e inmunitario y generando complicaciones reproductivas o de crecimiento, cáncer en los organismos y las personas.

La situación se vuelve crítica debido a que las mayores concentraciones de BPC se encuentran en áreas muy pobladas, incrementando así el potencial de impacto negativo sobre la sociedad, particularmente en sectores vulnerables.

4.1. Efectos de los bifenilos policlorados

a. Medio ambiente

Los BPC ingresan al medio ambiente, al agua, y al suelo durante su manufactura, uso y disposición; a través de derrames accidentales y escapes durante su transporte y por fugas o incendios de productos que contenían BPC.

Los BPC aún pueden liberarse al medio ambiente desde sitios de residuos peligrosos que los contienen, por disposición ilegal o inapropiada de residuos industriales y productos de consumo, en fugas de transformadores antiguos que contienen BPC o al quemar ciertos residuos en incineradores.

Los BPC no se degradan fácilmente en el ambiente por lo que pueden permanecer ahí por largo tiempo, también pueden viajar largas distancias en el aire y ser depositados en áreas distantes del lugar de liberación. En agua, una pequeña porción de los BPC puede permanecer disuelta, pero la mayor parte se adhiere a partículas orgánicas y a se-

dimentos del fondo de los cuerpos de agua. Los BPC también se adhieren fuertemente al suelo.

Los BPC se acumulan en pequeños organismos y peces en el agua, también en otros animales que se alimentan de organismos acuáticos y en mamíferos acuáticos, alcanzando niveles que pueden ser miles de veces mayores que los niveles de BPC en el agua.

b. Salud humana

Los efectos a la salud de la exposición a cualquier sustancia peligrosa van a depender de la dosis, la duración, la manera de exposición, las características y hábitos personales y si están presentes otras sustancias químicas.

El efecto que se observa más comúnmente en personas expuesta a grandes cantidades de BPC son efectos a la piel como acné o salpullido. Estudios en trabajadores expuestos han observado alteraciones en la sangre y la orina que pueden indicar daño al hígado. De acuerdo a estos estudios es improbable que el nivel de exposición del público en general a los BPC produzca efectos a la piel o al hígado.

Hay exámenes para medir BPC en la sangre, tejido graso y leche materna, aunque no están disponibles de manera rutinaria. La mayoría de la gente normalmente tiene bajos niveles de BPC en el cuerpo ya que casi todo el mundo ha estado expuesto a los BPC en el ambiente por lo fácil que se dispersan y su dificultad de degradación. Estos exámenes pueden demostrar si los niveles de BPC son elevados, lo que indicaría exposición en el pasado a niveles mayores de lo normal, pero no pueden determinar cuándo o por cuánto tiempo estuvo expuesto o si afectará la salud de la persona.

Unos pocos estudios de trabajadores han asociado exposición a BPC con ciertos tipos de cáncer tales como cáncer del hígado y del tracto biliar. En estudios realizados en laboratorio con ratas que comieron alimentos con altos niveles de BPC por dos años contrajeron cáncer del hígado. El Departamento de Salud y Servicios Humanos (DHHS) de Estados Unidos de América ha determinado que es razonable predecir que los BPC son carcinogénicos. La Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC, por sus siglas en inglés) y la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA), han señalado que los BPC son una fuente probable de efectos carcinogénicos en seres humanos.

El ser humano puede entrar en contacto con los BPC de diferentes formas: usando tubos fluorescentes antiguos y artefactos como televisores y refrigeradores fabricados hace 30 años o más. Estos artículos pueden dejar escapar pequeñas cantidades de BPC al aire cuando se calientan durante su funcionamiento y así constituir una fuente de exposición de la piel, comiendo alimentos contaminados.

Las principales fuentes de BPC en la dieta son pescados (especialmente aquellos que fueron captados en lagos o ríos contaminados), carne y productos lácteos, productos generados de animales que respira cerca de sitios de desechos y tomando agua de pozo contaminada. En el trabajo durante reparación o mantenimiento de transformadores; accidentes, incendios o escapes de transformadores, luces fluorescentes y otros artículos eléctricos antiguos.

5. Derecho internacional en materia de contaminantes orgánicos persistentes

En mayo de 2001, en Estocolmo, Suecia, 127 países adoptaron un tratado de las Naciones Unidas para prohibir o minimizar el uso de doce de las sustancias tóxicas más utilizadas en el mundo, consideradas causantes de cáncer y defectos congénitos en personas y animales. Las sustancias, conocidas como contaminantes orgánicos persistentes (COP), incluyen ocho pesticidas, entre ellos el DDT, dos productos industriales y dos subproductos de diversos procesos de combustión, incluyendo los incendios accidentales de desechos y materiales plásticos: las dioxinas y los furanos.

El objetivo de la Convención de Estocolmo es eliminar o restringir la producción y uso de los COP que se fabrican intencionalmente; además, se busca minimizar la generación de los contaminantes producidos de manera no intencional, como las dioxinas y los furanos. Para el 15 de julio de 2002, la Convención contaba con 151 países signatarios y 12 países miembros.

El Convenio sobre los COP es una importante aportación que complementa otros instrumentos, convenios, acuerdos y planes de acción mundiales o regionales relacionados con el manejo de productos químicos, dentro de los que destacan: el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación y el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo (PCFP) para ciertos productos químicos peligrosos y plaguicidas en el comercio internacional.

Los objetivos principales de la Convención de Estocolmo son los siguientes:

- Comprometer a la comunidad internacional a proteger la salud humana y al ambiente de los contaminantes orgánicos persistentes.
- Establecer las primeras acciones para detener la emisión y el uso de doce contaminantes orgánicos persistentes prioritarios.
- Una vez implementado, se prohibirá la producción y uso del endrin y el toxafeno en los países que han ratificado la Convención.
- Se solicitará que se detenga la producción de aldrin, dieldrin y heptacloro.
- Se limitará la producción y uso de clordano, hexaclorobenceno y mirex para propósitos específicos y para países que tengan registradas exenciones.
- **Se prohibirá la producción de bifenilos policlorados en 2025** para que los países se hagan cargo de los equipos que utilicen esta sustancia.
- **Los bifenilos policlorados se deberán tratar y eliminar para 2028.**
- Se limitará la producción y uso de DDT para el control de vectores como el mosquito que transmite la malaria y se permitirá su uso para producir el plaguicida llamado dicofol.
- Se solicitará a los gobiernos que **reduzcan las emisiones** de dioxinas, furanos, hexaclorobenceno y **bifenilos policlorados** como subproductos no intencionales y **hasta donde sea posible eliminarlos.**
- Se prohibirá la importación y exportación de los diez contaminantes orgánicos persistentes intencionales y sólo se permitirá su transporte para su adecuada disposición final.
- Se requerirá a los países miembros que en el lapso de dos años elaboren planes nacionales de implementación de la Convención.

a) México y el Convenio de Estocolmo⁶

La Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP) fue firmada por el Estado mexicano el 22 de mayo del 2001, la aprobó el Senado en octubre del 2002 y se ratificó en febrero del 2003. El Convenio establece una serie de compromisos y oportunidades para los signatarios, entre las que se incluyen:

- Designar un punto focal nacional
- Brindar asistencia técnica a otros países que lo requieran
- Promover la participación pública y la difusión de información
- Llevar a cabo actividades de investigación, desarrollo y monitoreo.

Entre las principales actividades comprometidas por México dentro de la Convención de Estocolmo se encuentran:

Medidas para reducir o eliminar los COP de las liberaciones derivadas de la producción y utilización intencionales:

a) Prohibir y/o adoptar las medidas jurídicas y administrativas necesarias para eliminar su producción y utilización; así como sus importaciones y exportaciones.

b) Restringir su producción y utilización.

- Se deberá cuidar para que un producto químico COP se importe únicamente para fines de su eliminación ambientalmente racional o para una finalidad o utilización permitida.
- Se deberá velar para que un producto químico COP respecto del cual está en vigor una exención específica para la producción o utilización en una finalidad aceptable, teniendo en cuenta las disposiciones de los instrumentos internacionales de consentimiento fundamentado previo existentes.
- Se deberán adoptar medidas para reglamentar nuevos plaguicidas o nuevos productos químicos industriales, con el fin de prevenir la generación de COP.

- Se deberán realizar medidas para reducir o eliminar las liberaciones derivadas de existencias y desechos con el fin de garantizar que se proteja la salud humana y el medio ambiente, mediante:

a) Elaboración de estrategias apropiadas para determinar existencias, los productos y artículos en uso, así como los desechos generados.

b) Adoptar medidas de vigilancia para que se gestionen, recojan, transporten y almacenen de manera ambientalmente racional los residuos con características de COP.

c) Determinación de estrategias adecuadas para identificar los sitios contaminados con productos químicos COP, y en caso de que se realice el saneamiento de esos sitios, deberá efectuarse de manera ambientalmente racional.

- Se debe cooperar estrechamente con los órganos pertinentes del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.

- Proponer la inclusión de productos químicos COP para su adhesión a la Convención de Estocolmo, mediante información científica que especifique la identidad de la sustancia, la persistencia, la capacidad de bioacumularse, su potencial de transporte a grandes distancias, y los efectos adversos que sea capaz de ocasionar.

Asimismo, el artículo 7 del Convenio establece que los países signatarios deberán preparar planes nacionales de implementación (PNI) en los siguientes dos años a partir de la entrada en vigor del Convenio. Los PNI deberán definir las líneas de acción para iniciar actividades tendientes a proteger la salud humana y el medio ambiente de los efectos de los COP, así como construir un marco de referencia para desarrollar e implementar, en forma sistemática y participativa, una **reforma regulatoria y establecer prioridades de política** y finalmente, promover el fortalecimiento de capacidades y programas de inversión.

b) Compromisos adquiridos por México sobre sustancias químicas y residuos peligrosos⁷.

México ha suscrito diversos tratados internacionales para la protección del medio ambiente y la salud humana, por vulneraciones relacionadas con los COP, pues el daño que

ocasionan estas sustancias o materiales se ha incrementado considerablemente a través de los años.

Lo anterior, con el fin de que nuestro país, siga realizando esfuerzos y se sume a las actividades de la comunidad internacional, tendientes a prohibir y eliminar las sustancias nocivas para el medio ambiente. Entre los más relevantes se destacan los siguientes:

CONVENIO O TRATADO	OBJETIVO
Convenio de Basilea	Establecer un control estricto de los movimientos transfronterizos de los residuos peligrosos y de otros residuos, para proteger la salud de las personas y el medio ambiente de los efectos nocivos que pudieran derivarse de la generación y el manejo de tales residuos. Por esta razón, a los requisitos para la autorización de exportaciones de residuos peligrosos, incluidos los BPCs, establecidos en la LIGEEPA y en su reglamento en materia de residuos peligrosos, deben añadirse los requisitos contenidos en el Convenio de Basilea. En diciembre de 1996 durante la Quinta Reunión de la Conferencia de las Partes, se adoptó la Decisión V/33 en la que se identifican como actividades prioritarias aquellas tendientes a fortalecer las capacidades institucionales y tecnológicas de las Partes, entre las que se considera realizar capacitaciones para el manejo y control de equipo que contenga BPC.
Adhesión a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico	Implicó poner en práctica las disposiciones contenidas en las Actas del Consejo de Ministros del Ambiente de esa organización, relativas a cuestiones ambientales, incluyendo la Decisión del Consejo C(87)2 Final, relativa al manejo y restricciones en el uso, comercio, almacenamiento y disposición de los BPC.
Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte	Para apoyar la implementación del cual se creó la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) y se creó en 1995 el Grupo de Manejo Adecuado de Sustancias Químicas, orientado a promover la eliminación o reducción de sustancias que son tóxicas, persistentes y bioacumulables, como los bifenilos policlorados, a través del desarrollo de planes de acción regional.
Convención de Rotterdam	Aplicable a ciertos plaguicidas y a ciertos productos químicos peligrosos que son objeto de comercio internacional, promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para que la importación de las sustancias que pudieran causar daño significativo a la salud humana y al ambiente solo se realicen con el conocimiento y consentimiento pleno del país importador.
Convención de Estocolmo	Firmada el 27 de mayo de 2001 y cuya ratificación fue aprobada por el Senado el 17 de octubre de 2002 y se dio a conocer al Secretariado del Convenio en febrero 2003. El Convenio entró en vigencia en mayo de 2004, con la incorporación del quincuagésimo país. En este Convenio se reconoce que los contaminantes orgánicos persistentes tienen propiedades tóxicas, son resistentes a la degradación, se bioacumulan y son transportados por el aire, el agua y las especies migratorias a través de las fronteras internacionales y depositados lejos del lugar de su liberación, acumulándose en ecosistemas terrestres y acuáticos, además de que generan problemas de salud especialmente en los países en desarrollo, resultantes de la exposición local a los contaminantes orgánicos persistentes, en especial los efectos en las mujeres y, a través de ellas, en las futuras generaciones. Se establece que el objeto del convenio es proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes incluidos en estos los BPCs.

c) Programas implementados por México para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en materia de contaminantes orgánicos persistentes (COP) en general y bifenilos policlorados (BPC)

1. Plan Nacional de Implementación del Convenio de Estocolmo⁸.

Los COP sujetos al Convenio comprenden las siguientes sustancias químicas sintetizadas por la industria: una serie de plaguicidas organoclorados, así como los BPC empleados en diversos usos debido a sus propiedades eléctricas, entre los que sobresale su utilización en transformadores y

capacitores eléctricos. A ellos se suman otras sustancias, como las dioxinas, los furanos, el Hexaclorobenceno (HCB) y el BPC, los cuales se pueden generar de manera no intencional en procesos industriales químicos o térmicos (como la incineración de residuos), o en la quema de basura a cielo abierto, en incendios de vertederos de basura y de bosques, en la quema del rastrojo agrícola o bien en la combustión de leña intramuros para cocinar o calentarse.

Estos usos de los COP y procesos o eventos que los liberan, han tenido o tienen lugar en el territorio nacional. El Convenio establece además un mecanismo para la adición de nuevos COP y actualmente se encuentran en proceso de revisión diversas sustancias de uso industrial y plaguicidas (como el Lindano propuesto por México).

La importancia que el gobierno de México otorga al cumplimiento de lo dispuesto en el convenio se ve reflejada en la mención que se hace al respecto entre los objetivos para alcanzar la sustentabilidad ambiental, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés), otorgó una donación a México para ejecutar un proyecto destinado a la elaboración del Plan Nacional de Implementación del Convenio de Estocolmo, a través de un proceso en el que han tomado parte los diversos sectores de la sociedad. Esto significa que el PNI debe ser considerado como un Plan de País, del cual se sientan responsables todos los actores y sectores que participen en su elaboración y ejecución, lo cual implica que éstos incluyan las acciones comprendidas en el Plan en sus propias agendas, programas y presupuestos.

La dirección del citado proyecto quedó a cargo de la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas (DGGIMAR), de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

A fin de lograr la aplicación eficiente, efectiva y eficaz del PNI, se ha propuesto abordar la reducción o eliminación de los COP y de sus riesgos a la salud y al ambiente, con un enfoque integral y sistémico. Ello implica la caracterización de las distintas regiones o cuencas del país, en relación con las fuentes potenciales de liberación de COP al ambiente, la vulnerabilidad de su población (resaltando la protección de aquellos grupos que se encuentran expuestos en el ambiente laboral a COP, como son los obreros y los

campesinos y la fragilidad de sus ecosistemas, y otros factores que permitan orientar las acciones para obtener resultados-costo efectivos y que contribuyan al bienestar social.

Al mismo tiempo, se considera como una condición indispensable para la implementación de las disposiciones del Convenio de Estocolmo, que traiga consigo una reingeniería jurídica e institucional que permita la eficacia esperada de la gestión de las sustancias peligrosas a lo largo de su ciclo de vida completo, incluyendo la fase en la que se convierten en residuos peligrosos; lo cual demanda el fortalecimiento de las distintas dependencias gubernamentales responsables de su regulación y control; así como de distintas capacidades, como la capacidad analítica para la medición confiable de los COP.

El PNI de México ha sido estructurado con base en ocho planes de acción, sustentados en los distintos estudios diagnóstico desarrollados durante el proceso de formulación del PNI y en el conocimiento y experiencia de los integrantes del CNC y de los grupos temáticos en sus respectivas áreas de especialización, el cual incluyó la consideración de opiniones y propuestas ciudadanas.

Es importante destacar que los integrantes del CNC, particularmente aquellos que participaron en el establecimiento de los criterios para definir prioridades, **conviniere en que México se comprometió a cumplir las disposiciones del convenio**, tal y como han sido estipuladas, **por lo cual todas las acciones que se propongan para ello son prioritarias**. Aunque, como lo indica el texto del convenio, la forma en que México dará cumplimiento al mismo, toma en consideración sus capacidades para ello.

Por lo anterior, aun cuando todos los planes de acción y sus componentes, productos y actividades han sido considerados indispensables para dar cumplimiento a las distintas disposiciones del Convenio de Estocolmo y se consideran igualmente relevantes, se convino que no es posible desarrollarlos todos al mismo tiempo por falta de recursos humanos, materiales y presupuestarios.

A manera de resumen y en concordancia con lo antes señalado, la estrategia en la que se basa el PNI comprende la consideración de aspectos coyunturales como los siguientes:

- Aplicación de la responsabilidad común pero diferenciada de todos los sectores en la protección al ambiente y la salud de la población, incluyendo a aquellos grupos

particularmente sensibles como mujeres, niños y niñas, así como trabajadores, campesinos e indígenas sin instrucción, en contra de los riesgos que conllevan los COP.

- Apropiación del plan por las dependencias de los tres órdenes de gobierno con atribuciones relacionadas con las acciones a implementar, para lograr la sustentabilidad de su ejecución mediante su programación y presupuestación.

- **Consolidación del régimen jurídico** y de las dependencias gubernamentales involucrados en la gestión de las sustancias y residuos peligrosos, **con miras a llenar los vacíos** y eliminar las barreras que se opongan al cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio de Estocolmo.

- Establecimiento de mecanismos transparentes de rendición de cuentas y de apoyo a la generación de datos que permitan medir la eficacia de la ejecución del plan, así como de un programa de monitoreo y evaluación.

- Desarrollo de la capacidad analítica confiable para medir COP en distintos medios y matrices.

- Apoyo y seguimiento de la ejecución del plan por las partes interesadas en todo el territorio nacional, a través de mecanismos claros de participación y compromisos ciudadanos.

- Acceso público a la información de los inventarios de COP y procedimientos para su desarrollo y actualización continua a escalas nacional, estatal y municipal, dando preeminencia a los puntos de vista técnicos.

- Utilización de los factores de emisión con mayor respaldo científico para la estimación de emisiones de COP por las fuentes de interés nacional, aunque no estén comprendidas en el Instrumental del PNUD.

- Fortalecimiento del RETC a escalas federal y local, con base en una plataforma de información que integre los datos a escalas regional y nacional.

- Análisis de la conveniencia de establecer LMP para fuentes de COPNI de jurisdicción federal y local que sean relevantes, y los procedimientos para realizar los protocolos de prueba para su medición.

- Desarrollo de campañas educativas amplias y de gran penetración por parte de los gobiernos de los tres órdenes para involucrar la participación de los grupos objetivo en la ejecución de los planes de acción para reducir o eliminar la liberación al ambiente de los COP a escala comunitaria.

- Promoción de la adopción de las mejores técnicas disponibles (MTD) y mejores prácticas ambientales (MPA) para reducir o eliminar la liberación de COP generados de manera no intencional, así como el desarrollo de una política de consumo y producción sustentables que promueva los Materiales, Productos y Procesos Sustituibles (MPPS).

- Promoción de la aplicación del análisis de ciclo de vida para determinar las mejores opciones para reducir o eliminar la liberación al ambiente de COP.

- Aplicación de las medidas previstas en los artículos 5 y 6 del Convenio, de manera que se alcancen resultados tangibles, tan pronto como sea posible, en la prevención y atención de los riesgos a la salud y al ambiente debidos a los COP.

- Cancelación definitiva de los registros del DDT y del clordano y la introducción de reformas al registro de plaguicidas y sustancias tóxicas con el propósito de evitar que se emita dicho registro a sustancias tóxicas, persistentes y bioacumulables que se sujeten en el futuro al Convenio de Estocolmo o representen un riesgo inadmisibles.

- Identificación y promoción de la caracterización de sitios contaminados con COP, para orientar las medidas tendientes a su remediación con base en tecnologías sustentables, es decir factibles desde la perspectiva ambiental, económica y social.

- Promoción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60, 63 y 67 de la LGPGIR, de la participación de los representantes de los distintos sectores sociales en la formulación de los planes y acciones que conduzcan a la prevención, reducción o eliminación de emisiones de COPNI en el manejo de residuos. Así como el establecimiento de restricciones a la incineración para su sustitución por otros procesos, cuando éstos estén disponibles, sean ambientalmente eficaces, a la vez que tecnológica y económicamente factibles.

A continuación se presentan de manera resumida las matrices del marco lógico para cada uno de los ocho planes de acción, que se complementarán más adelante con la definición de las instancias responsables de coordinar su ejecución, los actores y sectores clave cuya participación se considera indispensable, los presupuestos y calendarios de ejecución.

Planes de acción que conforman el PNI⁹

Planes de Acción	Objetivos	Indicadores
1. Mejora del régimen jurídico y de la capacidad institucional para la gestión de COP y otras sustancias tóxicas.	Que México cuente con un marco jurídico apropiado e instituciones fortalecidas para dar cumplimiento efectivo, eficaz y eficiente a lo dispuesto en el Convenio de Estocolmo	Al finalizar la ejecución del plan de acción se conocerá si se ha alcanzado su objetivo (tomando en consideración): <ul style="list-style-type: none"> El porcentaje de eliminación de las existencias de plaguicidas COP adecuados y de residuos poliorganados respecto a la línea de base en el inventario original. La tendencia decreciente de los niveles de dioxinas y furanos en distintas matrices reportada por el Proname. La tendencia decreciente de la liberación de COPs estimada y reportada en el RETC. La disminución de la liberación estimada de dioxinas y furanos reportada en el inventario basado en la revisión del instrumental del PNUMA respecto a la línea de base. La reducción de emisiones de dioxinas y furanos medidas conforme a las normas vigentes (respecto al total de emisiones de línea base (antes de iniciar la implementación del plan)). Porcentaje de disminución anual de la exposición a dioxinas y furanos por la combustión de leña intramuros respecto a la línea de base (en una muestra representativa de la población expuesta). La reducción del número de sitios serietes contaminados respecto del total de sitios contaminados con COPs (contra la línea base del inventario original). Porcentaje de programas de las dependencias gubernamentales diseñados con base en las políticas públicas en materia de gestión de COPs.
2. Evaluación para la evaluación de los efectos de los COP en la salud y el ambiente, así como de sus implicaciones socioeconómicas	Que se prevengan o reduzcan los riesgos para la salud humana, a la biota acuática y terrestre, y al ambiente derivados de la contaminación por COPs y sus impactos socioeconómicos.	Al finalizar la ejecución del plan de acción se conocerá si se ha alcanzado su objetivo a través de la determinación de los niveles de exposición humana y de organismos de la biota acuática y terrestre a los COPs, y de los riesgos e implicaciones socioeconómicas que de ello derivan, tomando en consideración: <ul style="list-style-type: none"> Las tendencias de los COPs en diferentes medios y matrices establecidas a partir de datos generados por el Proname. Los inventarios de eliminación de existencias de plaguicidas COPs, BPCs, y de COPs no intencionales. Los datos proporcionados por el RETC. Los datos del monitoreo de dioxinas y furanos en fuentes sujetas a normas.

		<ul style="list-style-type: none"> Los resultados de proyectos de investigación para determinar niveles de COPs en distintos medios y matrices. Las estadísticas de mortalidad y mortalidad por enfermedades cuyo origen se asocia a la exposición a COPs. Los datos sobre los costos de atención a la salud por enfermedades posiblemente relacionadas con COPs y otros relevantes.
3. Eliminación de BPC	Que las existencias de BPC se eliminen de manera segura, ambientalmente adecuada, económicamente viable y verificable, y que los sitios contaminados con BPC sean inventariados, cuantificados y priorizados, para evitar o reducir los riesgos al ambiente y a la salud humana asociados con los BPCs.	Al finalizar el proyecto se podrá evaluar la eficacia del plan de acción a partir de datos: <ul style="list-style-type: none"> Sobre la cantidad de equipos que contienen BPCs y materiales contaminados con ellos cuya existencia y situación se confirmó y registró como línea base. Sobre las tendencias hacia el incremento en la desincorporación y eliminación de equipos en operación que contienen BPCs. Sobre la eliminación de existencias de BPCs almacenadas. De los niveles decrecientes de BPCs en distintas matrices y lugares del país evaluados a través del Proname y los estudios realizados por grupos de investigación con capacidad analítica confiable o intercomparados. Sobre el número de sitios contaminados con BPCs sujetos a medidas para reducir sus riesgos/inventariados.
4. Eliminación de la liberación al ambiente de plaguicidas que son COPs.	Que en México se eliminen las existencias de plaguicidas COPs, se evite que se generen plaguicidas adecuados y se prevengan o reduzcan los riesgos al ambiente y la salud de los sitios contaminados con ellos.	Al finalizar el plan de acción se conocerá si se ha alcanzado su objetivo, a través de: <ul style="list-style-type: none"> La cantidad de plaguicidas COPs eliminados con respecto de los identificados en el inventario de línea base. Datos de la verificación del cumplimiento de normas que fijan límites máximos de plaguicidas COPs proporcionados por la PROFEPA. Datos sobre niveles de COPs en muestras representativas de alimentos de consumo nacional seleccionados como indicadores. Datos del Proname y de grupos de investigación sobre niveles de plaguicidas COPs en distintas matrices y medios. El número de sitios contaminados con plaguicidas sujetos a medidas para reducir sus riesgos/inventariados.
5. Reducción o eliminación de la liberación al ambiente de COPNI	Que en México se reduzcan las liberaciones totales no intencionales de COP al ambiente de fuentes antropogénicas, con la meta de seguir reduciéndolas al mínimo y, en los casos en	Al finalizar el proyecto se conocerá si se ha alcanzado su objetivo, a través de: <ul style="list-style-type: none"> Las tendencias en las estimaciones de la liberación de COPNI reportadas en el inventario correspondiente. Los datos de liberaciones de COPNI reportados por el RETC.

	que sea viable técnica y económicamente, eliminadas definitivamente	<ul style="list-style-type: none"> Los resultados de los protocolos de prueba y mediciones de COPNI en fuentes industriales. Cuando sea técnica y económicamente factible. Los datos de emisiones de incineradores y hornos de coque sujetos a normas. Los datos generados por el Proname. La información generada por la Red de Monitoreo Ambiental de Dioxinas y Furanos en México. Los resultados de un programa de monitoreo/segimiento sobre la reducción de la quema de basura e incendios en una muestra representativa de vertederos que permitan identificar cambios/reducción en la frecuencia de COPNI.
6. Desarrollo de capacidades analíticas confiables sobre plaguicidas COPs, BPCs, HCB, dioxinas y furanos	Que el país cuente con capacidad analítica confiable para evaluar el impacto de las acciones que se desarrollen en el marco del PNI y ofrezca apoyo analítico a los países de la región de Centroamérica y el Caribe que lo requieran	Porcentaje de laboratorios que participaron en los procesos de fortalecimiento que tienen capacidad para generar datos confiables, en el tiempo oportuno, para construir tendencias en los niveles de todas las categorías de COP, en diferentes matrices y medios.
7. Integración de inventarios de información sobre COPs en un sistema unificado (Sisocop)	Que México cuente con un proceso de integración de inventarios de información y un sistema informático sobre COP que facilite la ejecución del PNI y la evaluación de su eficacia.	Al finalizar la ejecución del plan de acción se conocerá si se ha alcanzado su objetivo tomando en consideración la información de la que dispone el Sisocop para evaluar y dar a conocer: <ul style="list-style-type: none"> La información básica requerida para saber qué son los COP, cómo y dónde se originan, cuáles son sus efectos, cómo puede lograrse su eliminación o reducción, cuáles son sus implicaciones socioeconómicas, así como para conocer los resultados de la implementación del PNI.
8. Comunicación, sensibilización y participación ciudadana	Que México cuente con una estrategia efectiva y continua de comunicación y capacitación mediante la cual se logre la participación ciudadana informada y organizada en la puesta en práctica del PNI	Porcentaje de una muestra seleccionada de la población objetivo que ha modificado sus conductas en la forma esperada en el tiempo oportuno.

2. Manejo ambientalmente adecuado de residuos con contaminantes orgánicos persistentes¹⁰

El proyecto apoya a México a cumplir con los requerimientos establecidos en la Convención de Estocolmo, abordando específicamente la emisión de COP, derivados de los procesos de reciclaje de residuos electrónicos y el manejo y eliminación ambientalmente adecuada de los depósitos de plaguicidas obsoletos.

El proyecto es un esfuerzo interinstitucional entre las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), a través del Servicio Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica) y organizaciones de la sociedad civil

Los componentes del proyecto son:

1. Fortalecimiento de políticas públicas y de capacidades institucionales que faciliten la disminución de COP y manejo adecuado de químicos.
2. Reducción de liberaciones de COP a partir del procesamiento de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), se incluye el desarrollo e implementación de Planes de Manejo de RAEE a nivel nacional y particularmente en tres Entidades Federativas. Asimismo, se buscará la reducción de liberación de aquellos COP relacionados con RAEE en empresas de reciclado formal e informal.
3. Reducción de riesgos por medio de la eliminación de inventarios de plaguicidas obsoletos COP y sus residuos asociados, mediante el establecimiento de planes de manejo estatales y el desarrollo de pilotos en Estados seleccionados. Desarrollo de estrategias para la contención/remediación de sitios prioritarios contaminados con plaguicidas COP, así como un programa nacional para los sitios restantes.
4. Fortalecimiento de capacidades institucionales en el manejo de plaguicidas obsoletos a nivel nacional y estatal.

3. Manejo y destrucción ambientalmente adecuados de los bifenilos policlorados¹¹

Como ya se ha mencionado anteriormente, el Convenio de Estocolmo fue ratificado en México por el Poder Ejecutivo

y aprobado por el Senado el 3 de diciembre de 2002 adquiriendo carácter vinculatorio, su cumplimiento quedó previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Para dar cumplimiento fue necesaria la formulación del PNI, que tuvo como objetivo: **“Lograr resultados en la reducción o eliminación de la liberación de los COP y de sus riesgos a la salud y al ambiente”**.

En 2006, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en acuerdo con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), realizaron una fase exploratoria para identificar la necesidad de un proyecto específico para la eliminación de BPC. En 2007, se realiza con recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés) la “Fase Preparatoria para desarrollar una propuesta de proyecto a gran escala a nivel nacional para la eliminación de BPC”. Uno de los productos más importante fue la estimación de un nuevo inventario de BPC el cual reportó una mayor cantidad que el inventario oficial.

En abril de 2009, se inicia el proyecto “Manejo y Destrucción Ambientalmente Adecuados de BPC en México” el cual integra fondos para su realización del GEF, la Semarnat y la Secretaría de Energía (Sener). El objetivo del proyecto es “Minimizar el riesgo de exposición a bifenilos policlorados (BPC) de la población mexicana vulnerable y del medio ambiente, además de cumplir con los requerimientos de cumplimiento de la Convención de Estocolmo para el manejo y destrucción adecuados de BPC”.

Una de las principales actividades del proyecto es desarrollar un “Sistema Integrado de Servicios de Gestión (SIGG)” que permitirá la eliminación de BPC bajo las mejores condiciones económicas, técnicas y ambientales. El sistema incluye desde la revisión y adecuación del marco legal hasta la eliminación de los BPC y su reporte procedente ante la autoridad federal.

4. Manejo ambientalmente adecuado de los Bifenilos Policlorados en México¹².

El objetivo de este proyecto se centró en minimizar el riesgo de exposición a Bifenilos Policlorados para las y los mexicanos, incluyendo a las poblaciones en condición de vulnerabilidad, y minimizar los riesgos para el medio ambiente.

Asimismo, se consideran otros compromisos internacionales para el manejo de residuos peligrosos adquiridos por nuestro país:

- Convenio de Basilea
- Acuerdo de Cooperación de América del Norte
- Convenio de Rotterdam

Por lo que respecta a la normatividad específica a nivel nacional, encontramos:

- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y su reglamento, los cuales establecen lineamientos para el manejo adecuado de residuos peligrosos.
- La NOM-052-SEMARNAT-2005, que establece las características, clasificación, procedimiento de identificación y los listados de residuos peligrosos.
- La NOM-133-SEMARNAT-2000, que indica que el poseedor de cualquier equipo eléctrico debe verificar si contiene líquidos con BPCs y realizar las pruebas de laboratorio pertinentes para determinar la concentración de los mismos.

6. Incorporación a la legislación nacional de los compromisos internacionales en materia de contaminantes orgánicos persistentes

Si bien es cierto, una vez que los tratados son celebrados y ratificados en los términos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, pasan a ser parte del orden jurídico nacional, pues así lo establece el artículo 133 de la Ley Fundamental, de esta manera los compromisos internacionales a los que México se adhiere a través de un tratado internacional son derecho positivo desde que son firmados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República.¹³

Como ya se ha dicho, resulta fundamental que los Estados parte realicen las adecuaciones a su legislación respecto a las disposiciones contenidas en los instrumentos ratificados. No tendría ningún sentido que los Estados firmaran todos los tratados que surgieran, sin que ocurriera cambio alguno a nivel interno, es decir, sin que se positivizaran de

algún modo y alcanzaran carácter de ley interna, posible de ser exigibles y justiciables ante instancias nacionales.

En tal orden de ideas, no pasa desapercibida la noción de las modificaciones al marco jurídico de algunas leyes, reglamentos y normas oficiales que en su conjunto regulan cada paso del ciclo de vida de estas sustancias, hasta su disposición final como residuos peligrosos, dentro de las que destacan las siguientes:

Norma	Sector a cargo	Aspectos relacionados con la Gestión de Contaminantes Orgánicos Persistentes
<p>Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (Publicada en 1988 y reformada sustancialmente en 1996; última reforma con modificaciones menores en 2007)</p> <p>R. de Impacto Ambiental</p> <p>R. de Prevención y Control de la Contaminación en la Atmósfera</p> <p>R. del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes.</p>	SEMARNAT	Regulación y control de la evaluación del impacto ambiental, calidad del aire y emisiones a la atmósfera por fuentes de competencia federal, así como de la generación, importación, exportación y manejo integral de materiales y residuos peligrosos y de las actividades afines, riesgos en las que se generan y manejan éstos.
<p>Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (Publicada en 2003; última reforma en 2007)</p> <p>R. de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos</p>	SI SEMARNAT	<p>Manejo y control de los residuos con el objeto de minimizar su generación y maximizar su valoración, dentro de un marco de responsabilidad compartida y manejo integral.</p> <p>Prohíbe el confinamiento de compuestos orgánicos persistentes, así como de materiales contaminados con éstos, que contengan concentraciones superiores a 50 partes por millón, y la dilución de los residuos que los contienen con el fin de que se alcancen este límite máximo; la mezcla de BPC con aceites lubricantes usados o con otros materiales o residuos, y la incineración de residuos peligrosos que sean o contengan compuestos orgánicos persistentes y bioacumulables y plaguicidas organoclorados, entre otros.</p>
<p>Ley de Aguas Nacionales (Publicada en 1992; última reforma 2004)</p> <p>R. de la Ley de Aguas Nacionales</p> <p>R. Para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar con Vertimientos de Desechos y otros Materiales</p>	SEMARNAT	Tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.
<p>Ley General de Salud (Publicada en</p> <p>R. de Actividades, Establecimientos,</p>	SSA	Regulación y control sanitarios de la importación, proceso y uso de plaguicidas, fertilizantes y

1984; última reforma en 2006).	Productos y Servicios			sustancias tóxicas y de los establecimientos en los que se manejan; así como de las condiciones sanitarias del agua y del manejo de los residuos sólidos.
Ley de Desarrollo Rural Sustentable (Publicada en 2001)		SACARPA		Regulación de las actividades agropecuarias para que sean ambientalmente adecuadas, económicamente viables y socialmente aceptables. Control de la inocuidad alimentaria.
Ley Federal de Sanidad Vegetal (Publicada en 1994; última reforma en 2007)		Ley Federal de Sanidad Vegetal (Publicada en 1994; última reforma en 2007)		Uso de agroquímicos en agricultura.
Ley Federal de Sanidad Animal (Publicada en 1993 y abrogada por la publicación de una nueva ley en la materia en 2007).		SAGARPA		Registro, autorización, movilización y uso de plaguicidas pecuarios.
Ley Federal de Trabajo (Publicada en 1970; última reforma en 2006).	R. Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo	STPS		Higiene y Seguridad en el Ambiente Laboral, incluyendo la relacionada con manejo seguro de las sustancias tóxicas y peligrosas en los centros de trabajo.
Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (Publicada en 1993; última reforma en 2006).	R. de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos	SCT		Regulación y control del transporte de sustancias, materiales y residuos peligrosos.
Ley de Navegación y Comercio Marítimo (Publicada en 1983 y abrogada por la publicación de una nueva ley en la materia en 2006).				Control del comercio y movimiento transfronterizo de sustancias químicas y sus residuos que se realice a través de vías generales de comunicación por agua. Inspección y certificación de las embarcaciones mexicanas en el cumplimiento de los tratados internacionales, la legislación nacional, los reglamentos y las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad en la navegación, actividades marítimas y prevención de la contaminación marina por las embarcaciones.
Ley Aduanera (Publicada en 1986; última reforma en 2006)		SIICP		Regular la entrada y salida de mercancías en el territorio nacional.
Ley de Comercio Exterior (Publicada en 1983; última reforma en 2006).		SI		Establece las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías.
Ley General de Derechos (Publicada en 1981; última reforma en 2006).		SIICP		Hago de derechos relacionados con el comercio de sustancias
Ley General de Protección Civil (Publicada en 2000; última reforma en 2006)		SI (COE)		perigosas y contaminantes de alimentos. Conformación del Sistema Nacional de Protección Civil responsable de la identificación de riesgos potenciales y de las acciones de protección a la población, la difusión de información y capacitación de los civiles para su autoprotección y participación activa en los lapsos de prevención y respuesta ante un desastre o accidente.

Por otra parte, todo generador de residuos es responsable de determinar si su residuo es peligrosos o no lo es, de acuerdo con la Norma Oficial Mexicana NOM-052-SE-MARNAT-2005, que establece las características, el procedimiento de identificación, clasificación y los listados de residuos peligrosos. En el caso de un generador de BPC de acuerdo a la NOM-133-SEMARNAT-2000, el poseedor de cualquier equipo eléctrico, debe verificar si dicho equipo emplea líquidos que contienen BPC y realizar las pruebas de laboratorio pertinentes para determinar la concentración de los mismos. Para esto se debe contratar los servicios de un laboratorio debidamente acreditado.

Disposición Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.	Artículo	Texto
	Artículo 31.-	Estarán sujetos a un plan de manejo los siguientes residuos peligrosos y los productos usados, caducos, retirados del comercio o que se desechen y que estén clasificados como tales en la norma oficial mexicana correspondiente.
	Fracción X	Compuestos orgánicos persistentes como los bifenilos policlorados;
	Artículo 46-	Los generadores de residuos peligrosos, deberán identificar, clasificar y manejar sus residuos de conformidad con las disposiciones contenidas en esta Ley y en su Reglamento, así como en las normas oficiales mexicanas que al respecto expida la Secretaría. En cualquier caso los generadores deberán dejar libres de residuos peligrosos y de contaminación que pueda representar un riesgo a la salud y al ambiente, las instalaciones en las que se hayan generado éstos, cuando se cierran o se dejen de realizar en ellas las actividades generadoras de tales residuos.
	Artículo 49	La Secretaría, mediante la emisión de normas oficiales mexicanas, podrá establecer disposiciones específicas para el manejo y disposición final de residuos peligrosos por parte de los microgeneradores y los pequeños generadores de estos residuos, en particular de aquellos que por su peligrosidad y riesgo así lo ameriten. En todo caso, la generación y manejo de residuos peligrosos clorados, persistentes y bioacumulables , aun por parte de micro o pequeños generadores, estarán sujetos a las disposiciones contenidas en las normas oficiales mexicanas y planes de manejo correspondientes.
	Artículo 60.-	Los representantes de los distintos sectores sociales participarán en la formulación de los planes y acciones que conduzcan a la prevención, reducción o eliminación de emisiones de contaminantes orgánicos persistentes en el manejo de residuos, de conformidad a las disposiciones de esta Ley, y en cumplimiento a los convenios internacionales en la materia, de los que México sea parte.
	Artículo 67.-	En materia de residuos peligrosos, está prohibido:
	Fracción III	El almacenamiento de compuestos orgánicos persistentes como los bifenilos policlorados , los compuestos hexaclorados y otros, así como de materiales contaminados con éstos, que contengan concentraciones superiores a 50 partes por millón de dichas sustancias, y la dilución de los residuos que los contienen con el fin de que se alcance este límite máximo;
	Fracción IV	La mezcla de BPCs con aceites lubricantes usados o con otros materiales o residuos.
	Fracción IX	La incorporación de residuos peligrosos que sean o contengan compuestos orgánicos persistentes y bioacumulables; plaguicidas organoclorados, así como baterías y acumuladores usados que contengan metales tóxicos; siempre y cuando exista en el país alguna otra tecnología disponible que cause menor impacto y riesgo ambiental.
	Artículo 86.-	En la importación de residuos peligrosos se deberán observar las siguientes disposiciones:

	Fracción II.	En ningún caso se autorizará la importación de residuos que sean o estén constituidos por compuestos orgánicos persistentes .
Reglamento LGPGYR	Procedimiento administrativo para la presentación y aprobación de los Planes de Manejo	Procedimiento administrativo y requerimientos para el otorgamiento de autorizaciones de tratamiento, incineración y disposición final de residuos peligrosos. Especificaciones técnicas para el almacenamiento de residuos peligrosos. Protocolo de pruebas para incineración, pirólisis, plasma y gasificación Promoge para el almacenamiento máximo a 1 año. Especificación de requerimientos a presentar en la COA. Descontaminación, tratamiento y disposición final conforme a NOM y por los métodos de: Extracción líquido-líquido, Retrolavado, Químicos y catalíticos, Incineración, Gasificación y Plasma. Autorización para manejo in situ para residuos organosilogénicos. Proceso administrativo y requerimientos para la autorización de exportación de residuos peligrosos.
Norma Oficial Mexicana	NOM-133-SI MARNAT 2000	Protección ambiental-Bifenilos policlorados (BPC's)-Especificaciones de manejo. Todo el texto aplica.

Asimismo, la NOM-133-SEMARNAT-2015, Protección ambiental-Bifenilos Policlorados (BPC)-Especificaciones de manejo, al considerar que los BPC son un problema ambiental importante en nuestro país, ya que representan un riesgo potencial para el medio ambiente y en cumplimiento a convenios internacionales vinculantes como el Convenio de Estocolmo, establece una serie de especificaciones, programas e instrumentos que permitan llevar a cabo el manejo adecuado hasta la eliminación de los BPC, conforme a los plazos establecidos en los distintos ordenamientos aplicables y en los lugares señalados.

Derivado de lo anterior, dicha norma oficial mexicana toma en cuenta las siguientes consideraciones:

- Que con fecha 10 de diciembre de 2001, se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la Norma Oficial Mexicana NOM-133-SEMARNAT-2000, Protección ambiental-Bifenilos policlorados (BPC)- Especificaciones de manejo.
- Que el 5 de marzo de 2003, se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la modificación a la NOM-133-SEMARNAT-2000, a través de la cual únicamente se efectúa el cambio de la fecha límite de eliminación de equipos BPC, equipos eléctricos BPC y residuos peligrosos BPC, almacenados antes de la publicación de la norma, indicada en la tabla 1 de la misma.
- Que con fecha 20 de marzo de 2007 y derivado de la revisión quinquenal de la NOM-133-SEMARNAT-2000, se ratificó su contenido ante la Dirección General de Normas, adscrita a la Secretaría de Economía.
- Que la NOM-133-SEMARNAT-2000, definió las especificaciones de protección ambiental para el manejo de equipos, equipos eléctricos, equipos contaminados, líquidos, sólidos y residuos peligrosos que contengan o estén contaminados con bifenilos policlorados y los plazos para su eliminación, mediante su desincorporación, reclasificación y descontaminación, conforme a lo siguiente:
 - Inscribirse como empresa generadora (poseedora) de bifenilos policlorados, incluyendo el inventario de los mismos a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de la norma (11 de marzo de 2002).
 - Eliminar los equipos, equipos eléctricos y residuos BPC que tuviera desincorporados y almacenados antes de la publicación de la norma referida dentro del año siguiente a la entrada en vigor de dicha norma (es decir, el 11 de diciembre de 2002).
 - Eliminar los equipos, equipos eléctricos y residuos BPC que tuviera en uso, a más tardar el 31 de diciembre de 2008, y
 - Eliminar los residuos generados durante el periodo de desincorporación y equipos desincorporados dentro de los 9 meses siguientes a su desincorporación.

- Una vez finalizados los plazos establecidos en la norma en mención, para la eliminación de materiales, equipo y residuos BPC, se hicieron estudios como el denominado “Manejo y Destrucción Ambientalmente Adecuados de Bifenilos Policlorados en México” Undp 00059701, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual alertó sobre la problemática resultante de las actividades de mantenimiento a equipos BPC, al concluir que existe contaminación cruzada, misma que extiende los alcances de la problemática.

- Las primeras proyecciones realizadas por el Proyecto del PNUD, señalaban que se tenían que eliminar 28 mil 939 toneladas de equipo BPC en el país. Con la aplicación de la norma se eliminaron sólo 18 mil 587 toneladas en 9 años, por lo que se deben redoblar esfuerzos para poder cumplir con el compromiso de eliminación de BPC a 2028.

En tales circunstancias, se expidieron las modificaciones a la NOM-133-SEMARNAT-2015, el día 23 de febrero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de seguir reforzando la protección al medio ambiente y la salud pública y seguir dando cumplimiento a los convenios internacionales relacionados con los COP.

Finalmente, se hace énfasis en que las modificaciones que se pretenden a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección, resultan viables y pertinentes, pues ya se ha realizado en otros momentos para armonizar nuestro derecho. La iniciativa que se motiva fortalecerá la eliminación paulatina (de conformidad con los plazos antes explicados) de los Bifenilos Policlorados en beneficio de los habitantes de nuestro país y del medio ambiente en general, pues hoy más que nunca, como legisladores debemos preservar la salud y la naturaleza para las generaciones presentes y futuras.

Por las razones expuestas y en ejercicio de las facultades que me otorga el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en materia de eliminación de bifenilos policlorados

Único. Se reforman los artículos 150 y 170. Se adiciona la fracción III Bis y VII Bis al artículo 3o.; segundo párra-

fo a la fracción VI del artículo 5o.; tercer párrafo al artículo 150 y fracción III Bis del artículo 153, todas de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. a III. ...

III Bis. Bifenilos policlorados: Compuestos organoclorados que cuentan con una estructura de dos anillos fenólicos unidos por enlace C-C sencillo, y sustituciones de cloro en distinta proporción totalizando 209 congéneres.

IV. a VII. ...

VII Bis. Contaminante Orgánico Persistente: Sustancias químicas altamente tóxicas, que pueden durar muchos años antes de degradarse, lo que causa que su vida media en el ambiente sea elevada, acumulándose en el tejido graso de los seres vivos;

VIII. a XXXIX ...

Artículo 5o. Son facultades de la federación:

I. a V. ...

VI. La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias.

En el caso de los contaminantes orgánico persistentes como los bifenilos policlorados, se fomentará el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano, relativos a la reducción y eventual eliminación de dichos contaminantes de las liberaciones derivadas de la producción y utilización intencionales;

VII. a XXII. ...

Artículo 150. Los materiales y residuos peligrosos deberán ser manejados o prohibidos con arreglo a la presente Ley,

su Reglamento y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría, previa opinión de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Energía, de Comunicaciones y Transportes, de Marina y de Gobernación. La regulación del manejo de esos materiales y residuos incluirá según corresponda, **su prohibición**, su uso, recolección, almacenamiento, transporte, reuso, reciclaje, tratamiento y disposición final.

El Reglamento y las normas oficiales mexicanas a que se refiere el párrafo anterior, contendrán los criterios y listados que identifiquen y clasifiquen los materiales y residuos peligrosos por su grado de peligrosidad, considerando sus características y volúmenes; además, habrán de diferenciar aquellos de alta y baja peligrosidad. Corresponde a la Secretaría la regulación y el control de los materiales y residuos peligrosos.

Por lo que respecta a los contaminantes orgánicos persistentes como los bifenilos policlorados, la secretaría integrará y mantendrá actualizado el inventario de los generadores de dichos contaminantes.

...

Artículo 153. La importación o exportación de materiales o residuos peligrosos se sujetará a las restricciones que establezca el Ejecutivo federal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Comercio Exterior. En todo caso deberán observarse las siguientes disposiciones:

I. a III. ...

III Bis. En ningún caso se autorizará la importación de materiales que sean o estén constituidos por compuestos orgánicos persistentes como los bifenilos policlorados;

IV. a VIII. ...

Artículo 170. Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la Secretaría, fundada y motivadamente, podrá ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:

I. y II. ...

III. La neutralización, **prohibición de uso, retiro de los equipos o infraestructura** o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen los efectos previstos en el primer párrafo de este artículo.

...

Transitorios

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

Segundo. Todas las dependencias de la administración pública federal que estén involucradas en la regulación de los contaminantes orgánicos persistentes, deberá adecuar sus reglamentos, lineamientos, programas y demás acciones realizadas, con el contenido de la reforma en un plazo que no exceda de un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, deberá tomar las medidas necesarias para adecuar los programas y planes que se estén llevando en relación a la regulación de los contaminantes orgánicos persistentes con el contenido de la presente reforma.

Notas

1 <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/libros2009/CD001283.pdf>

2 http://siscop.inecc.gob.mx/descargas/diagnos/diag_bifenilos_policlorados_en_mexico.pdf

3 <http://www.cnrco.es/gc/informate/que-son-los-cop/>

4 <http://www.redalyc.org/pdf/539/53906901.pdf>

5 http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/environment_and_energy/manejo-ambientalmente-adecuado-de-los-bifenilos-policlorados—bp.html

6 Yarto, M., Gavilán A., Barrera, J. (2007). *El Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes y sus implicaciones para México*. Febrero 5, 2017, de Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático Sitio web:

<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/gacetas/422/convenio.html>

7 Beltrán, L. (2007). Manejo y Destrucción Ambientalmente Adecuados de Bifenilos Policlorados en México. febrero 25, 2017, de Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales Sitio web: <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/libros2009/CD001283.pdf>

8 http://siscop.inecc.gob.mx/novedades/pni_resumen.pdf

9 http://siscop.inecc.gob.mx/novedades/pni_resumen.pdf

10 http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/environment_and_energy/e-waste-cops.html

11 http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/environment_and_energy/manejo-ambientalmente-adecuado-de-los-bifenilos-policlorados—bp.html

12 http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/environment_and_energy/manejo-ambientalmente-adecuado-de-los-bifenilos-policlorados—bp.html

13 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.

Época: Novena Época, Registro: 172650, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario, Judicial de la Federación y su Gaceta,

Tomo XXV, Abril de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. IX/2007, página: 6.

Salón de sesiones de la Honorable Cámara de Diputados, Ciudad de México, a 25 de abril de 2017.— Diputadas y diputados: **Martha Sofía Tamayo Morales**, Alejandro Armenta Mier, Carlos Federico Quinto Guillén, Carmen Salinas Lozano, Delia Guerrero Coronado, Edna Ileana Dávalos Elizondo, Flor Estela Rentería Medina, Heidi Salazar Espinosa, Hugo Daniel Gaeta Esparza, J. Jesús Zúñiga Mendoza, Laura Nereida Plascencia Pacheco, Laura Valeria Guzmán Vázquez, Martha Lorena Covarrubias Anaya, Ramón Bañales Arámbula, Sandra Méndez Hernández, Santos Garza Herrera, Sara Latife Ruíz Chávez, Timoteo Villa Ramírez (rúbricas).»

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputada Martha Sofía Tamayo Morales. Túrnese a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para dictamen.

Sonido, por favor, en la curul del diputado Luis Fernando Mesta.

El diputado Luis Fernando Mesta Soulé (desde la curul): Para, con relación a la manifestación que hiciera el diputado Domínguez, en la petición del apoyo para el cambio de los reos a las diferentes Ceresos, solo manifestar que el batidero al que se hace referencia o la ineficacia del estado, es así como nos lo dejaron el gobierno anterior, que no hemos podido y estamos trabajando y se está trabajando en el gobierno del estado seriamente para solucionar el asunto que dejó el gobernador anterior.

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Diputado, no está a discusión. Gracias.

CÓDIGO PENAL FEDERAL Y CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Tiene la palabra por cinco minutos el diputado Carlos Alberto de la Fuente Flores, del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 16 del Código Penal Federal, y 405 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

El diputado Carlos Alberto de la Fuente Flores: Gracias, presidenta. El día de hoy quiero presentar una iniciativa

que me comentaron vecinos en diferentes sectores de Nuevo León, cuando estuve recorriendo las colonias casa por casa, en dos hechos que se le presentaron directamente a ellos en robos violentos en el interior de su domicilio, y que desgraciadamente sufrieron agresiones físicas.

Es una reforma que adiciona un segundo párrafo al artículo 16 del Código Penal Federal y reforma el artículo 405 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a fin de que cuando un robo en domicilio particular exceda de legítima defensa, sea considerado solamente como legítima defensa, porque el hogar de cada uno de nosotros es el lugar de descanso y seguridad de nuestras familias, donde nuestros hijos crecen, donde nuestros padres ven pasar sus generaciones y donde seguramente vivirán sus últimos días.

Nuestro hogar es el espacio donde deberíamos sentirnos más seguros, sin embargo no es así en México, porque la inseguridad, la injusticia, la impunidad nos muestra otra realidad.

Según los datos del Inegi, el 67.7 por ciento de la población mayor a 18 años se siente inseguro en este país; el 59.1 por ciento de dicha referencia siente que la inseguridad o la delincuencia es el problema más importante que aqueja al país y el robo a casa habitación ha sido considerado uno de los delitos de mayor crecimiento en México.

Tan solo en lo que respecta a mi estado, el estado de Nuevo León, el Observatorio Ciudadano Nuevo León informa que las denuncias de robo que se presentan con violencia en nuestro estado aumentaron casi 60 por ciento en el 2016, con respecto al 2015.

Nuestra casa es el refugio nuestro, es el refugio de nuestra familia. Nuestra tranquilidad y la protección que nos brinda no deben ser vulneradas. Seguramente por ello poseer armas en México es un derecho garantizado en el artículo 10 de la Constitución. Es legal poseer en nuestro domicilio privado y usarla para nuestra seguridad y legítima defensa, con la excepción de las armas prohibidas por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y las reservadas para el uso exclusivo del Ejército.

La citada ley permite la posesión en nuestros domicilios de pistolas, revólver, rifles, hasta calibre .380, así como determinados tipos de escopeta. Pero, ¿de qué sirve poder tener un arma en nuestros domicilios, si al momento de usarlas para defender la vida de nuestros hijos corremos el riesgo de ser condenados por el hecho de no utilizar un medio

proporcional y adecuado al carácter del ataque, o debido a que ejercimos nuestra fuerza de manera irracional?

Para ejemplificar lo antes mencionado, hago referencia a un caso muy sonado hace algunos meses en el estado de Chihuahua, donde un niño de tan solo 13 años asesinó a un delincuente, que intentaba violar a su madre en su propia casa, cuando ingresó a robar a su domicilio. El menor, al escuchar los gritos, bajó las escaleras, tomó la pistola de su padre y comenzó a disparar en repetidas ocasiones asustando al agresor, quien falleció instantes después del hecho. Este hecho lamentablemente debido a la brutalidad, el menor fue procesado judicialmente.

Para contar con una legítima defensa como lo establece la ley actualmente, debemos, digamos, estar a la altura del delincuente que ingresa a nuestros domicilios. Es decir, condescendientes al ejercer determinadas fuerzas frente a una agresión ilegítima y tener total control de las circunstancias, así como de reacciones de este extraño que invade mi domicilio y pone en riesgo a mi familia.

La legítima defensa de un mexicano que sufre un robo en su hogar, hoy realmente no existe. Porque se convierte en impunidad cuando quien comete un delito en nuestra casa, tiene mayores consideraciones que la propia víctima, quien por defender a su propia familia ante este peligro inminente puede ejercer una excesiva legítima defensa.

Es tiempo de rescatar la tranquilidad del hogar de los mexicanos, de avanzar en la doctrina penal y hacer de nuestras leyes y códigos valer, por la seguridad y la justicia, brindando mayores beneficios a las víctimas de este lamentable delito violento. Muchas gracias, señora presidenta.

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 16 del Código Penal Federal y 405 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo del diputado Carlos Alberto de la Fuente Flores, del Grupo Parlamentario del PAN

Carlos Alberto de la Fuente Flores, diputado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de esta LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 6, numeral 1, inciso I; 77, numeral 1; 78 y 102 numeral 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante este pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un

segundo párrafo al artículo 16 del Código Penal Federal y reforma el artículo 405 del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo anterior al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Si bien sabemos que sentirse seguro, es la ausencia de peligro o riesgo, es decir, tener una sensación de confianza tanto dentro y fuera del hogar. Sin embargo, es increíble que precisamente en el lugar donde se debe uno sentir más seguro, es donde a veces se corre más riesgo.

Actualmente la inseguridad en México, es uno de los temas que genera mayor preocupación entre la población, así lo revelan los datos arrojados en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) realizada en marzo y abril de 2015 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

En lo que respecta al tema de seguridad pública, 67.7 por ciento de la población de 18 y más años arrojó que se siente insegura, según datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) de diciembre 2015, también publicada por Inegi.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública (Envipe), el delito de robo a casa habitación, se incrementa por temporadas, principalmente en periodos vacacionales como el verano, esta misma encuesta informa que las pérdidas que los robos en viviendas representan son el 1.27 por ciento del producto interno bruto (PIB).

La Envipe estima a nivel nacional que 59.1 por ciento de la población de 18 años y más, considera la Inseguridad y delincuencia como el problema más importante que aqueja hoy en día en su entidad federativa, seguido del desempleo con 40.8 por ciento y la pobreza con 31.9 por ciento, dentro de esta misma encuesta podemos ver que durante el 2016 se estima que el 72.4 por ciento de la población de 18 años y más, considera que vivir en su entidad federativa es inseguro a consecuencia de la delincuencia, siendo esta cifra estadísticamente equivalente a la estimada para 2013 y 2015.

La organización civil Semáforo Delictivo reveló que Colima tiene el primer lugar nacional en robo a casa habitación, siguiendo en la lista Baja California, con 174; Baja California Sur, con 166; Aguascalientes, con 85; Durango, con 73 y Sonora, con 68.

Cabe destacar que la información presentada por Semáforo Delictivo representa los casos que son denunciados; sin embargo, en su propio sitio web se indica que el 72 por ciento de las víctimas, prefiere no denunciar por desconfianza en las autoridades y por temor.

En lo que respecta a mi estado, en lo que va del año, según datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado, los robos con violencia en Nuevo León se incrementaron en un 46.7 por ciento, esto con respecto al último semestre del 2015. Los municipios que presentaron una mayor alza en el número de robos violentos fueron con 170.4 por ciento; San Pedro, con un 120 por ciento, y Escobedo, con un 70 por ciento. Habitantes de municipios ajenos al área metropolitana también se vieron afectados, un ejemplo es Pesquería, donde la cifra aumentó en un 121.4 por ciento.

Desgraciadamente estos números no se habían registrado desde el periodo octubre-diciembre del 2012, pero hoy sitúan a Nuevo León dos lugares más arriba en la escala nacional de robos con violencia, pasando del décimo lugar, al octavo, refirieron datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El aumento en los delitos patrimoniales, específicamente a casas y a negocios, ha presentado índices no vistos desde hace más de tres años. El robo a casa habitación se disparó en un 41.7 por ciento, con 890 casos, cifra sólo equiparada al periodo de octubre-diciembre del 2013, siendo los municipios más afectados: San Pedro, con 33.3 denuncias por cada 100 mil habitantes; García, con 23.9; y Escobedo, con 16.9.

Es por ello que ante un escenario de alzas en delitos de mayor impacto a nivel nacional y regional (homicidios dolosos, secuestros y extorsiones), aparece un nuevo foco rojo en materia de seguridad y procuración de justicia: los robos

La estadística de agosto pasado sobre denuncias presentadas en lo que va del año en procuradurías y fiscalías estatales revelan aumentos sin precedente en hurtos a casa habitación, negocios, transportistas, transeúntes, ganado y bancos, principalmente

En 2015, nueve estados concentraron el 53 por ciento de las denuncias de robo a casa habitación con violencia y sin violencia a nivel nacional, de acuerdo a cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el año pasado se iniciaron 87 mil 295 averiguaciones por este delito.

Esta cifra revela que en cada día se iniciaron 239 denuncias de robo a casa habitación con violencia y sin violencia, es decir, nueve averiguaciones cada hora.

Dentro de estos datos, nueve estados registraron 46 mil 978 denuncias de robo a casa habitación con violencia y sin violencia, que comparado con la cifra nacional de 87 mil 295 averiguaciones, revela que uno de cada dos atracos se perpetró en estas nueve entidades. Los estados de Baja California, Chihuahua, Coahuila, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Quintana Roo y Tamaulipas, registraron 46 mil 978 denuncias, que representan el 53 por ciento de los robos a casa habitación en el país, siendo Baja California el estado con el mayor número de denuncias con 12 mil 655, es decir, el 14.4 por ciento del total nacional, le sigue el estado de México quien registró 5 mil 665 denuncias, de las cuales el mayor número de denuncias registradas fueron de robo a casa habitación con violencia y en tercer lugar nacional se colocó la Ciudad de México con 5 mil 561 delitos.

Los otros seis estados con el mayor número de robos a casa habitación con y sin violencia son Jalisco con 4 mil 812 denuncias; Guanajuato con 4 mil 411; Coahuila con 3 mil 811; Tamaulipas con 3 mil 640; Quintana Roo con 3 mil 477 y Chihuahua con 3 mil 075.

Dentro del IV informe de gobierno del Presidente se consideraron cuatro apartados: México en Paz, México Incluyente, México con educación de calidad, y México Próspero. Los resultados en materia de seguridad y justicia contenidos en el apartado "México en Paz" enfatizaron el cumplimiento en tiempo y forma de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA), los beneficios que esto traerá para la impartición de justicia, la labor de las instituciones del Estado en materia de seguridad (Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina-Armada de México Comisión Nacional de Seguridad) en su tarea de combate al crimen organizado, así como la existencia y operación del programa nacional para la prevención del delito.

De igual manera se subrayó la importancia que han tenido los operativos coordinados para la seguridad y el orden, así como la coordinación interinstitucional a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) que ha dado pie a diversas estrategias como la Estrategia Nacional Antisecuestro o el nuevo modelo de desarrollo policial. A su vez se destacó la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Pero poco se mencionó sobre las fallas que subsisten en el sistema penitenciario, tampoco se mencionó a entidades como Guerrero, Tamaulipas, Estado de México, Colima o Veracruz (por mencionar solo algunas) donde la violencia aún impera. Tampoco presentaron diagnósticos certeros respecto a los escasos recursos destinados a ciertas áreas clave de la procuración de justicia, las carencias y áreas de oportunidad en dicha materia, así como en la atención de víctimas del delito. Esos temas fueron omitidos ya que aparentemente se cree que con la sola existencia de los ordenamientos jurídicos y normativos los problemas serán resueltos automáticamente.

Si hoy observamos entidades y municipios en condiciones graves de inseguridad, si la violencia en algunas regiones se ha mantenido, si no se ha cumplido a cabalidad la adecuada implementación del sistema de justicia penal acusatorio, si no se ha cumplido con la Ley General de Víctimas, así como con diversos tratados internacionales que tutelan los derechos humanos, es también por la responsabilidad de autoridades locales y municipales.

Es momento de combatir a la corrupción y la delincuencia y de que comprometernos a realizar políticas públicas de seguridad humana sustentadas en diagnósticos reales e indicadores de desempeño e impacto; es momento de eliminar acciones que no han funcionado y trabajar en acciones reales.

Uno de los desafíos a los que nos enfrentamos los mexicanos, se encuentra en el reto de proteger nuestra dignidad, seguridad, propiedades, posesiones y derechos. Desde siempre con gran esfuerzo y trabajo los ciudadanos nos dimos a construir un patrimonio, donde tratamos de salvaguardarlo y protegerlo, por lo cual hoy en día nos vemos con la necesidad de contar con medidas de seguridad y en algunos casos medidas extremas, las cuales son el resultado de reiteradas afectaciones del crimen en contra del patrimonio de las personas y de constantes intentos de robo.

México enfrenta en la actualidad muchos problemas en el ámbito jurídico, ya que resulta frecuente echarle la culpa a las leyes debido a que están muy mal redactadas, cuando posiblemente los errores están en quienes se dedican al litigio, o en quienes ocupan algún cargo en la procuración o en la administración de justicia.

En la actualidad la víctima que ante la agresión de un tercero actúa en defensa propia, está justificada por la ley. Sin embargo, no todo le está permitido hacer: existen límites

para neutralizar el ataque, que deben tener una coherencia con el nivel de la agresión. De lo contrario, la víctima se convierte en victimario, desgraciadamente los modos de repeler el ataque a la propia integridad física o a cualquier otra agresión contra el derecho esencial del individuo, deben ajustarse a los límites de una racionalidad acorde con la gravedad del hecho.

Citando algunos ejemplos:

Una víctima de un robo en la vía pública, no puede sacar un arma y matar de un tiro al agresor, porque esto configuraría un exceso en su legítima defensa, convirtiendo a la víctima en un homicida.

Un hombre fue acusado de “exceso en la legítima defensa”, por haber matado a uno de los asaltantes que entraron a robarle a su casa e hirieron a su hijo, desgraciadamente se excedió en su derecho de legítima defensa desde el momento en que habiendo cesado el tiroteo que ponía en riesgo su vida y la de su familia, se atrincheró detrás de una mesa y continuó con los disparos.

Desgraciadamente no es lo mismo que en legítima defensa de su persona le dispare una sola vez al secuestrador, a que le dispare 10 tiros, porque no puede existir exceso en la legítima defensa. La legítima defensa tiene un sustento doctrinario en el sentido de que uno, para recuperar su bien tutelado, ejerza una determinada fuerza, pero sea lo suficiente para inmunizar y le permita salir corriendo. No es lo mismo si en el momento del forcejeo le quita el arma un disparo y después le vacía todo el cargador.

La esencia de la legítima defensa consiste, en la realización de una conducta típica para defenderse frente a una agresión ilegítima proveniente de un tercero.

El fundamento de esta causa de justificación es doble. Por una parte, la conducta se justifica por la necesidad de defensa de los bienes jurídicos que son objeto de la agresión ilegítima. Pero, además, el carácter antijurídico de la agresión hace surgir la necesidad de defensa del propio ordenamiento jurídico que el agresor pretende infringir, tal como lo expresa el clásico aforismo “el derecho no tiene por qué ceder ante lo injusto”. Este último aspecto explica que la legítima defensa permita llegar a todo lo lejos que sea necesario para evitar la agresión, aun cuando se causa un daño mayor al que se evita, y marca así la diferencia específica con otras causas de justificación, en particular, con el estado de necesidad.

Otro caso reciente sucedido en Chihuahua con un niño de tan solo 13 años, el cual dio mucho de que hablar, luego de que el menor asesinó a un delincuente que intentaba abusar de su madre en su casa. Los hechos sucedieron en una madrugada, cuando un hombre ingresó al domicilio del menor golpeando salvajemente a su madre mientras intentaba abusar de ella. El menor al escuchar los gritos de su madre, decidió bajar las escaleras y tomar la pistola de su padre con la cual comenzó a dispararle en repetidas ocasiones al hombre, quien falleció ahí mismo solo instantes después.

Desgraciadamente debido a la brutalidad del acto, el menor fue puesto a disposición de las autoridades para seguir de un proceso.

Lamentablemente en la actualidad, al intentar proteger nuestro patrimonio con la utilización de un arma de fuego, y al herir a la persona que pretenda saquear nuestra casa, nos podemos encontrar en serios problemas legales.

Se dice que nadie tiene derecho a hacer justicia por sus propias manos, pero desgraciadamente cuando alguna persona se encuentra amenazada por otra, y más cuando ves que tu familia se encuentra en peligro dentro de tu domicilio, es necesario actuar.

No es fácil dirigir las acciones en una situación así, pero es importante analizar que en circunstancias en las cuales una persona desconocida entra a tu domicilio cuando tu familia se encuentra dentro, se puede generar un campo de emociones violentas, las cual puede generar reacciones sin límite, lo cual hará que la racionalidad del medio empleado no funcione en ese momento, ya que en esas circunstancias está primero salvaguardar la vida de tu familia.

Sabemos que la legítima defensa es una excluyente de delito, la cual se debe demostrar en un proceso, donde se requiere de ciertos elementos para que se configure, pero ante ello es importante tener presente que a pesar de que **en el caso de matar en defensa propia la agresión ilegítima será el ataque que el agresor realiza hacia la vida del defensor**, pudiendo tener un desenlace mortal si este último no se defiende de manera drástica y de que **la necesidad racional del medio empleado para impedir la agresión ilegítima** supone utilizar un medio proporcional y adecuado al carácter del ataque, la gravedad del bien jurídico protegido y su naturaleza. En el caso de matar en defensa propia la necesidad racional del medio empleado elegido por el defensor para impedir ser asesinado es la de defenderse, **el medio proporcional al ataque sufrido no**

debe de tener límites ante su agresor, ya que salvar la vida es lo principal.

Es tiempo de cambiar las cosas y aprovechar este nuevo sistema de justicia penal, en el cual la Ley este realmente a favor de afectado y no a favor del agresor.

Es importante dar el valor que corresponde al criterio de oportunidad, en donde exista la forma de garantizar una resolución positiva a la víctima, la cual en su caso puede resultar siendo imputado debido a los hechos que puedan suscitarse en su propia casa puedan orillarlos a actuar de manera irracional.

Actualmente los jueces son los que tienen la facultad de imponer medidas cautelares a los criminales, las cuales pueden ir desde la prisión preventiva hasta otras que implican el dejar al acusado en libertad, es por ello que es de gran importancia buscar alternativas eficientes y crear herramientas que ayuden a tener un mayor control de los criterios que se manejen en las penas a los imputados.

Con la ejecución del nuevo sistema de justicia penal, en todo el territorio mexicano se tienen que aplicar diversas políticas preventivas y medidas de control así como de supervisión, para que en verdad exista una nueva percepción de que las cosas van a cambiar.

En base a lo antes mencionado, es de gran importancia considerar que cuando el hecho punible se comete en el domicilio particular del acusado o imputado, el exceso de legítima defensa se reputará como defensa legítima, lo anterior a efecto de que la ley se encuentre a favor del afectado.

Esta consideración vuelve a poner en agenda el debate sobre cuándo se considera que una persona se defendió legítimamente dentro de su domicilio, este dilema es un debate histórico. A pesar de que existe una normativa concreta y definida al respecto, el tema y ejercicio de la legítima defensa suele generar peligros y traer consecuencias que no son las deseadas en un Estado democrático, fundamentalmente cuando en ella se involucran armas de fuego.

Es por ello que necesitamos revalorizar los límites éticos y morales que deben tenerse en cuenta ante una acción violenta por parte de un ciudadano a la hora de defenderse.

Debemos avanzar en la doctrina penal y hacer que nuestras leyes y códigos brinden mayores beneficios a las persona

que se defienden estando dentro de su hogar, ya que es un derecho más amplio, es importante analizar cuando en un hecho hay exceso de los límites impuestos por la ley, por la autoridad o por la necesidad, sin que sea considerado como culpa o imprudencia, cuando el hecho es por defensa de los seres queridos.

Es por ello que en caso de existir exceso en la legítima defensa por este tipo de situaciones, es necesario hacer que la ley esté a favor del afectado, siempre y cuando los acontecimientos suceden en la casa del antes mencionado, ya que en estos casos si existe un atraco dentro de tu casa con cualquier arma, el afectado en esos momentos no va estar pensando en que parte puede herirlo y en cual no, desgraciadamente en esos momentos de impotencia no se piensa, sólo se actúa.

En base a lo antes mencionado, es de gran importancia considerar que cuando el hecho punible se comete en el domicilio particular del acusado o imputado, el exceso de legítima defensa se reputará como defensa legítima, lo anterior a efecto de que la ley se encuentre a favor del afectado.

CÓDIGO PENAL FEDERAL	PROPUESTA
ARTÍCULO 16.- En los casos de exceso de legítima defensa o exceso en cualquier otra causa de justificación se impondrá la cuarta parte de la sanción correspondiente al delito de que se trate, quedando subsistente la imputación a título doloso.	ARTÍCULO 16.- ... Si el hecho punible se comete en el domicilio particular del acusado o imputado el exceso de legítima defensa se reputará como defensa legítima.

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES	PROPUESTA
Artículo 40b. Sentencia absolutoria En la sentencia absolutoria, el Tribunal de enjuiciamiento ordenará que se tome nota del levantamiento de las medidas cautelares, en todo índice o registro público y policial en el que figuren, y será ejecutable inmediatamente. En su sentencia absolutoria el Tribunal de enjuiciamiento determinará la causa de exclusión del delito, para lo cual podrá tomar como referencia, en su caso, las causas de atipicidad, de justificación o inculpabilidad, bajo los rubros siguientes: I. Son causas de atipicidad: la ausencia de voluntad o de conducta, la falta de alguno de los elementos del tipo penal, el consentimiento de la víctima que recaiga sobre algún bien jurídico disponible, el error de tipo invencible que recaiga sobre algún elemento del tipo penal que no admita, de acuerdo con el catálogo de delitos susceptibles de configurarse de forma culposa previsto en la legislación penal aplicable, así como el error de tipo invencible; II. Son causas de justificación: el consentimiento presunto, la legítima defensa, el estado de necesidad justificante, el ejercicio de un derecho y el cumplimiento de un deber, o III. Son causas de inculpabilidad: el error de prohibición invencible, el estado de necesidad	Artículo 40b. I. a III ...

discalpante, la inimputabilidad, y la inexigibilidad de otra conducta. De ser el caso, el Tribunal de enjuiciamiento también podrá tomar como referencia que el error de prohibición vencible solamente atenúa la culpabilidad y con ello atenúa también la pena, dejando subsistente la presencia del dolo, igual como ocurre en los casos de exceso de legítima defensa e imputabilidad disminuida.	De ser el caso, el Tribunal de enjuiciamiento también podrá tomar como referencia que el error de prohibición vencible solamente atenúa la culpabilidad y con ello atenúa también la pena, dejando subsistente la presencia del dolo, igual como ocurre en los casos de exceso de legítima defensa e imputabilidad disminuida. Salvo en el caso de que el delito o hecho con apariencia de delito se cometa en el domicilio particular del acusado o imputado, caso en el cual, el exceso de legítima defensa se reputará como defensa legítima.
--	---

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta soberanía la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 16 del Código Penal Federal y reforma el artículo 405 del Código Nacional de Procedimientos Penales:

Decreto

Artículo Primero. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 16 del Código Penal Federal para quedar como sigue:

Artículo 16.- ...

Si el hecho punible se comete en el domicilio particular del acusado o imputado el exceso de legítima defensa se reputará como legítima defensa.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 405 del Código Nacional de Procedimientos Penales para quedar como sigue:

Artículo 405. ...

...

...

I. a III ...

De ser el caso, el Tribunal de enjuiciamiento también podrá tomar como referencia que el error de prohibición vencible solamente atenúa la culpabilidad y con ello atenúa también la pena, dejando subsistente la presencia del dolo, igual como ocurre en los casos de exceso de legítima defensa e imputabilidad disminuida. Salvo en el caso de que el delito o hecho con apariencia de delito se cometa en el domicilio particular del acusado o imputado, caso en el cual, el exceso de legítima defensa se reputará como legítima defensa.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de febrero de 2017.— Diputados y diputadas: **Carlos Alberto de la Fuente Flores**, Alejandra Gutiérrez Campos, Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, Alejandro Armenta Mier, Blanca Margarita Cuata Domínguez, Elías Octavio Iñiguez Mejía, Emma Margarita Alemán Olvera, Enrique Cambranis Torres, Francisco Javier Pinto Torres, Herminio Corral Estrada, Hugo Alejo Domínguez, J. Apolinar Casillas Gutiérrez, Jesús Antonio López Rodríguez, Joaquín Jesús Díaz Mena, José Antonio Salas Valencia, Juan Alberto Zaldívar Blanco, Juan Corral Mier, Kathia María Bolio Pinelo, Leonel Gerardo Cordero Lerma, Lilia Arminda García Escobar, Luis de León Martínez Sánchez, Luis Fernando Antero Valle, Luz Argelia Paniagua Figueroa, María García Pérez, María Guadalupe Murguía Gutiérrez, María Mercedes Aguilar López, Miguel Ángel Huepa Pérez, Pedro Garza Treviño, Teresa de Jesús Lizárraga Figueroa, Ulises Ramírez Núñez, Wenceslao Martínez Santos, Ximena Tamariz García (rúbricas).»

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputado de la Fuente. Túrnese a la Comisión de Justicia, para dictamen.

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

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Sonido, por favor, en la curul del diputado Pinto Torres, ¿con qué objeto, diputado?

El diputado Francisco Javier Pinto Torres (desde la curul): Bien. Con el objeto, presidenta, de solicitarle a nuestro compañero De la Fuente si nos permite adherirnos a la iniciativa, dada la inseguridad que están viviendo en muchos estados y creemos que es justa y válida la adecuación que propone.

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: ¿Está de acuerdo, diputado Carlos de la Fuente? Está de acuerdo, y está aquí en la Secretaría para su adhesión. Gracias, diputado Pinto.

LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Tiene la palabra por cinco minutos el diputado Victoriano Wences Real, del Grupo Parlamentario del PRD, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 8 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

El diputado Victoriano Wences Real: Con su venia, presidenta. Compañeros diputados, compañeros diputadas, vengo ante esta tribuna a presentar una iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XII al artículo 8 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Como ustedes conocen, existe un gran abuso en parte, de personas que prestan dinero con intereses elevados y que aprovechándose de las necesidades de sus deudores los hacen firmar en blanco, esto es que el título de crédito, el pagaré, sin estar relleno. Pero este problema adquiere mayor magnitud cuando el suscriptor del pagaré no habla el idioma español.

Compañeros y compañeras, es importante que los indígenas deban de gozar de los derechos humanos que establece nuestra Carta Magna. Por ello, es de suma importancia realizar reformas integrales al marco jurídico vigente, en aras de garantizar su igualdad.

Necesitamos impulsar leyes y reformas que prevean las enormes diferencias que enfrentan. No queremos indígenas defraudados que aprovechándose de su buena voluntad son timados por personas sin escrúpulos, que aprovechan la ignorancia de los mismos para quitarles el poco dinero que tienen.

Ningún esfuerzo que se haga en favor de los indígenas será en vano. Si de por sí en su condición ya es apremiante, no es justo que muchas de las veces reciban algún recurso económico de familiares que decidieron emigrar fuera del país y que lo que tanto esfuerzo les ha costado, vengan a ser despojados por personas sin valores humanos que tienden a engañarles.

En las zonas indígenas son comunes los fraudes de casas y cajas ahorradoras, pero también son comunes operaciones mercantiles engañosas. Esto es hacer firmar pagarés a com-

pañeras y compañeros indígenas sin que estos hablen el idioma español.

La presente propuesta tiene como objetivo el brindar a las y los indígenas que no hablen el español y que estén en una situación de haber firmado un título de crédito sin saber el contenido o el alcance del mismo, una defensa para ser ejercitada en la contestación de la demanda, lo que le daría la posibilidad de acreditar lo engañoso del acto mercantil.

Esta posibilidad de contradicción de la demanda bajo una efectiva defensa es asimilable a la que prevé la fracción IV del artículo 8 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, ya que si a un incapaz no se le considera con capacidad de ejercicio para celebrar una suscripción de títulos de crédito, los indígenas que no hablan español deberán gozar de esa defensa, lo que permitiría una defensa justa para quienes estén en estos supuestos.

No podemos seguir soslayando las enormes necesidades que tienen los integrantes de los pueblos originarios, pero también es necesario atender problemas de índole mercantil, como es el caso de la presente iniciativa de decreto que pretende precisamente atender un problema que se encuentra presente; pero no se ha hecho nada por tratar de remediarlo.

Debemos reconocer que en otras materias ya hay avances legislativos. Por ejemplo, el caso de las y los indígenas, en materia penal, siempre deben contar con traductores. En caso contrario, las actuaciones que se hagan sin esta asistencia podrán decretarse como nulas.

Hay que seguir trabajando para reducir las enormes desigualdades legales que enfrentan los indígenas. No podemos seguir permitiendo que muchos de ellos estén en la posibilidad de perder el patrimonio que tanto esfuerzo les ha costado construir por una supuesta deuda que en muchas ocasiones son fraudulentas. No queremos más indígenas timados. Debemos buscar el acceso efectivo a la justicia mercantil.

Compañeros y compañeras, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto.

Único. Se adiciona la fracción XII al artículo 8 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, para quedar

como sigue. Artículo 8, continúa igual de la fracción I a la XI, continúa igual.

XII. Tratándose de indígenas, lo que se funde en que el suscriptor no hable el idioma español. Esa es la fracción XII, transitorio.

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez agotado el procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional. Es cuanto, presidenta. Muchas gracias.

«Iniciativa que adiciona el artículo 8o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, a cargo del diputado Victoriano Wences Real, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

El abuso de parte de personas que prestan dinero con intereses por encima del costo de capital de mercado y que aprovechándose de la necesidad inmediata de quien lo contrata, es siempre susceptible de realizarse fuera de las disposiciones y formalidades que la ley establece, en el caso de los títulos de crédito como el pagaré, es firmado en blanco, pero este problema adquiere mayor magnitud cuando el suscriptor del pagaré no habla el idioma español, y nos atrevemos a señalar que en muchas de las ocasiones las deudas contraídas se imponen de manera fraudulenta. Así, la condición del idioma se convierte en una limitante para quienes hablan una lengua originaria y sin entender o hablar el idioma español, los hacen firmar sin que éstos adviertan su condición de víctima y las previsiones para oponerse a las consecuencias jurídicas.

Argumentos

Las poblaciones indígenas tienen usos y costumbres propios. Poseen formas particulares de comprender el mundo y de interactuar con él. Visten, comen, celebran sus festividades, conviven y nombran a sus propias autoridades, de acuerdo a esa concepción que tienen de la vida, incluyendo sus prácticas comerciales y las formas de establecer acuerdos comerciales. Un elemento muy importante que los distingue y les da identidad, es la lengua con la que se comunican.

En México, **7 millones 382 mil 785 personas** de **3 años** y más hablan alguna lengua indígena, las más habladas son náhuatl, maya y tseltal. Siendo un orgullo, se vuelve un problema, ya que la lengua originaria no contiene los sabe-

res o las interpretaciones que permitan una traducción fiel con el idioma español. Nuestras hermanas y hermanos indígenas se vuelven por esta situación un blanco fácil para aquellos oportunistas y defraudadores, que aprovechándose de esta condición realizan actos u operaciones mercantiles, haciendo firmar documentos sin que los indígenas en muchas ocasiones entiendan el contenido del título de crédito, ni mucho menos comprendan las obligaciones de índole mercantil que trae consigo la firma de un pagaré, que en todo caso es contrario a sus formas comunes de préstamo o pago.

Las medidas de defensas y excepciones para oponerse al título en los juicios ejecutivos mercantiles son insuficientes y no consideran la situación del dominio de la lengua, lo que significa que si un indígena sin comprender el significado de la suscripción de un pagaré lo firma no contará con los medios de oposición a los efectos del título por no estar prevista en la ley y quedaría condenado al pago de una deuda fraudulenta. La norma de la materia no prevé alguna defensa o excepción que se refiera a la falta del entendimiento en el idioma que se suscribe, por lo que resulta necesario adicionar una fracción al numeral 8 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, que deje sin dudas, los argumentos de defensa para nuestros hermanos indígenas que son llevados a juicio ejecutivo mercantil.

La presente propuesta tiene como objetivo brindar a las y los indígenas que no hablen el español o que siendo bilingües no lo comprendan lo suficiente y que estén en una situación de haber firmado un título de crédito sin saber el contenido o alcance del mismo; una defensa para ser ejercitada en la contestación de la demanda, lo que le daría la posibilidad de acreditar lo engañoso del acto mercantil.

No podemos seguir soslayando la necesidad de atender problemas de índole mercantil, como es el caso de la presente iniciativa que pretende precisamente atender el problema descrito.

Hay que seguir trabajando para reducir las enormes desigualdades legales que enfrentan los indígenas, no podemos seguir permitiendo que muchos de ellos estén en la posibilidad de perder el patrimonio que tanto esfuerzo les ha costado construir por una deuda contraída de forma fraudulenta, no queremos más indígenas timados, debemos de buscar el acceso efectivo a la justicia mercantil.

Fundamento legal

El que suscribe, integrante del Grupo Parlamentario del PRD en la LXIII Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción XII al artículo 8o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Único. Se **adiciona** la fracción XII al artículo 8 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, para quedar como sigue:

Artículo 8. ...

I. a XI. ...

XII. Tratándose de indígenas, la que se funde en que el suscriptor no hable el idioma español.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez agotado el procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de abril de 2017.— Diputado **Victoriano Wences Real** (rúbrica).»

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputado Wences Real. Túrnese a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.

LEY GENERAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Tiene la palabra por cinco minutos el diputado Cesáreo Jorge Márquez Alvarado, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 17 y 29 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

El diputado Cesáreo Jorge Márquez Alvarado: Muchas gracias, presidenta, con su venia. La calidad de vida es entendida de manera muy simple, como la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales, lo cual puede atenderse a través de la política económica y social de un gobierno.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, son tres los aspectos para medir la calidad de vida, las habilidades tales como conocimientos adquiridos, la experiencia y la capacidad de vinculación con el entorno social. Las condiciones materiales de vida que incluyen ingreso, consumo, vivienda, acceso a servicios de salud y educación, condiciones de empleo, entre otros. Las condiciones externas, es decir, el ambiente económico, social e institucional, en el cual los individuos se desarrollen.

En este sentido, en junio de 2013 la Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres trabajó un nuevo marco de referencia que tendrá que ser transformador al abordar los impedimentos estructurales para la igualdad entre mujeres y hombres, así como el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, con el fin de mejorar la calidad de vida del género femenino en todo el mundo.

Recordemos que a nivel internacional, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el programa de acción acordado por 179 países en la Conferencia Internacional sobre Población de Desarrollo de 1994, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995, conocida como la Declaración de Beijing, así como la Plataforma de Acción que de ella resultó y más recientemente las conclusiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible derivaron en la creación de un resolutivo por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas para incorporar como uno de los objetivos y ejes del desarrollo del milenio en el tema de igualdad de género.

En la Cumbre del Río+20 en materia de desarrollo sostenible, se conoció que los objetivos, las metas y los indicadores, incluyendo indicadores sensibles al género, son valiosos para medir y acelerar el proceso hacia el desarrollo sostenible y que algunas de estas fuentes de desigualdades como la discriminación, basada en género, constituye una injusticia difundida en todas las sociedades.

Por lo señalado, en el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México consideramos que se debe modificar nuestro ramo legal en materia de género, tomando como referencia la Declaración del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas en donde la importancia de la igualdad de género se observa a través de un objetivo independiente.

Por todo ello, quienes integramos el Grupo Parlamentario del Partido Verde sometemos a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Igualdad Entre Mujeres y Hombres, con lo cual se pretende cumplir con los compromisos de la agenda Río+20 de Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible respecto al tema de género.

Si bien esta agenda es ambiciosa, no se puede dejar de reconocer que se trata de acciones importantes para abonar en la lucha por el empoderamiento e inclusión plena de las mujeres en todos los ámbitos de la vida, lo cual sin duda es responsabilidad de todos. Es cuanto, muchas gracias.

«Iniciativa que adiciona los artículos 17 y 29 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

Quienes suscriben, diputados federales de la LXIII Legislatura, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La calidad de vida es entendida de manera muy simple como la satisfacción de las necesidades colectivas e indivi-

duales, lo cual puede atenderse a través de la política económica y social de un gobierno.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo son tres los aspectos para medir la calidad de vida:

- Las habilidades, tales como conocimientos adquiridos, las experiencias y la capacidad de vinculación con el entorno social.
- Las condiciones materiales de vida que incluyen ingreso, consumo, vivienda, acceso a servicios de salud y educación, condiciones de empleo, entre otros.
- Las condiciones externas, es decir, el ambiente económico, social e institucional en el cual los individuos se desarrollan.

En este sentido, en el mes de junio de 2013, la Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), en su función de organización líder con un mandato global de promover la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres, trabajó un nuevo marco de referencia que tendrá que ser transformador al abordar los impedimentos estructurales para la igualdad entre mujeres y hombres, así como el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, con el fin de mejorar la calidad de vida del género femenino en todo el mundo.

En este contexto es que se dan a conocer los objetivos de desarrollo Sostenible (ODS), los cuales establecen las acciones y políticas de transversalización que permita robustecer el trabajo a favor del desarrollo humano atendiendo a consideraciones de género.

Recordemos que a nivel internacional la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); el Programa de Acción acordado por 179 países en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994 (CIPD); la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 conocida como la Declaración de Beijing, así como la Plataforma de Acción que de ella resultó; y, más recientemente, las conclusiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) derivaron en la creación de un resolutivo por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas para incorporar como uno de los objetivos y ejes del desarrollo del milenio en el tema de igualdad de género.

Las conclusiones que presentó ONU-Mujeres establecen acciones que los países miembros deben ejecutar para eliminar y prevenir todas las formas de violencia contra mujeres y niñas, siendo la discriminación y falta de oportunidades las actitudes sociales más arraigadas y difíciles de erradicar.

Por lo anterior, en el marco normativo universal se reconoce que el logro de la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres es relevante en todas partes del mundo y responsabilidad de todos, más cuando se trata del ámbito de la política pública.

De hecho, la prioridad global asignada a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres conllevó a la inclusión de un objetivo independiente para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en los objetivos de desarrollo del milenio mediante algunas metas e indicadores.

El documento de resultados de Río+20 afirma que: “Se reconoce que la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres son importantes para el desarrollo sostenible y nuestro futuro común. Reafirmamos nuestros compromisos de asegurar a las mujeres igualdad de derechos, acceso y oportunidades de participación y liderazgo en la economía, la sociedad y la adopción de decisiones políticas.”

Además en este instrumento marco internacional, se señala que hoy los países deben tener un enfoque comprensivo, en donde las personas sean verdaderos agentes transformadores de la sociedad para crear colectivos universales que aborden las tres dimensiones del desarrollo sostenible que son: desarrollo social, económico y ambiental respetuoso con el presente y sin comprometer el futuro.

En consecuencia, los gobiernos deben trabajar para garantizar la rendición de cuentas a través de marcos de monitoreo robustos y estadísticas actualizadas y confiables, con el objetivo de captar y contar con metas dentro de los factores catalíticos centrales para el logro de la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres.

Adicionalmente, las metas específicas de género deben ir integradas en otros objetivos para asegurar el logro de los mismos al abordar las áreas específicas de la discriminación basada en género que limitan las posibilidades de erradicar la pobreza, creando pautas de consumo sostenible y producción, promoviendo la gobernabilidad transparente y

responsable, garantizando el acceso a la educación de buena calidad y al cuidado de la salud, asegurando el acceso sostenible al agua y la energía eléctrica a la vez que se protege el medio ambiente.

Lo anterior se puede resumir en la propuesta de la Agenda que dio a conocer los objetivos de desarrollo sostenible sobre las metas para alcanzar la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres de la siguiente manera:

- Protección frente a la violencia contra las mujeres y niñas. Acciones concretas para eliminar el miedo y/o experiencia debilitante de la violencia tienen que ser un elemento central de cualquier marco en el futuro.
- La igualdad de género en la distribución de las capacidades (conocimientos, buena salud, salud sexual y reproductiva, derechos reproductivos de las mujeres y niñas adolescentes) así como al acceso a recursos y oportunidades incluyendo la tierra, trabajo digno e igual paga para construir la seguridad económica y social de las mujeres.
- La igualdad de género en el poder de decisión en instituciones públicas y privadas, en parlamentos nacionales y concejos locales, así como en los medios de comunicación y la sociedad civil, la gestión y la gobernabilidad de empresas y en las familias y las comunidades.

En lo que se refiere a la Cumbre Río+20 en materia de desarrollo sostenible, en ella se reconoció que los objetivos, las metas y los indicadores -incluyendo indicadores sensibles a género- son valiosos para medir y acelerar el progreso hacia el desarrollo sostenible, y que algunas de estas fuentes de desigualdades como la discriminación basada en género constituye una injusticia difundida en todas las sociedades.

Por lo ya señalado, es que en el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México consideramos que se debe modificar nuestro marco legal en materia de género tomando como referencia la Declaración del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, en donde la importancia de la igualdad de género se observa a través de un objetivo independiente el cual establece que:

“Es crucial que cualquier nuevo marco global conserve este enfoque por los siguientes motivos:

Se necesita un objetivo transformador e independiente para encaminar el avance de los cambios y promover y monitorear el cambio en los determinantes estructurales de la desigualdad basada en género. Las desigualdades de género en el acceso a recursos, conocimiento y salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos - incluidos aquellos para las niñas adolescentes- y en las oportunidades de participar en la toma de decisiones públicas y privadas, siguen siendo una fuente de grandes injusticias en el mundo.

Es decir, hoy ONU-Mujeres nos invita a trabajar en diversos temas para erradicar la violencia y la desigualdad entre los géneros, desde la perspectiva del desarrollo sostenible, como se observa en las conclusiones de la Cumbre de Río+20, entre las que destacan:

a) Educación. Indica que la educación de las niñas debe ir más allá de la mera paridad numérica, para abordar la igualdad de resultados del aprendizaje y oportunidades iguales, incluyendo la movilización de intervenciones más enérgicas para ayudar a las niñas a completar la educación primaria, secundaria y terciaria. Las iniciativas de educación sensible a género deben ser enfocadas en la calidad de educación de las niñas y el mejoramiento de la seguridad en y alrededor de las escuelas.

b) Agua. Aborda el hecho de que las mujeres son fundamentales en la obtención de agua, alimentos y combustible para sus familias y comunidades. La creciente pérdida de bosques, la degradación de la Tierra y la disminución de la calidad y cantidad de agua dulce socavan la subsistencia de las mujeres, incluyendo su acceso a recursos, activos productivos y servicios esenciales.

c) La sostenibilidad ambiental con perspectiva de género. Ésta garantizaría el acceso sostenible de las mujeres al agua segura y el saneamiento; seguridad alimentaria, agricultura y energía.

d) Crecimiento y el Empleo. Indica que las mujeres sufren discriminación al intentar acceder a los mercados laborales; están sobrerrepresentadas en los empleos vulnerables; y reciben sueldos más bajos que los de los hombres por trabajo de igual valor. El crecimiento económico sostenible requerirá de iniciativas sensibles al género para eliminar las barreras a la entrada de las mujeres en el mercado laboral, tales como la provisión adecuada de servicios sociales e infraestructura; la distribu-

ción más equitativa de las tareas domésticas; y la garantía de la realización de sus derechos.

e) Salud. Muestra que aún existe la necesidad de garantizar el acceso a servicios universales y asequibles de cuidado de la salud, que prevengan la exclusión de mujeres y niñas. La salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos, incluyendo los conocimientos sobre las infecciones transmitidas sexualmente como el VIH, son cruciales para la salud y bienestar del individuo, la familia y la comunidad, por lo cual requieren de servicios de salud integral e integrada de buena calidad, así como el asesoramiento e información para mujeres y niñas.

Los elementos citados, según ONU-Mujeres son importantes para erradicar la violencia y discriminación por el hecho de que las mujeres experimentan el gobierno débil de una manera distinta a los hombres, pues la falta de gobernanza ha implicado una disparidad en oportunidades de acuerdo al género en temas de economía y sistemas de protección social. Es decir, entre más desigualdad mayor oportunidad laboral para los varones e incremento de apoyos y subsidios para las mujeres por el Estado como medida de compensación.

Respecto al tema de economía, ONU-Mujeres señala que a nivel mundial se asumen y reproducen las posiciones marginales de las mujeres en los mercados y las firmas, o donde la corrupción resulta en menos recursos para financiar los servicios públicos de los que ellas dependen.

Por su parte, nuestro país no es ajeno a este contexto internacional en pro de la dignificación de la vida de las mujeres y el logro de una verdadera igualdad sustantiva entre los géneros. Lo anterior ha derivado en la creación por parte de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto de políticas y acciones concretas para hacer realidad la igualdad de género en el marco legal nacional como se observa en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres.

En el Programa Nacional en cita se señala que la situación de las mujeres mexicanas en números se observan los siguientes padrones de comportamiento:

“Actualmente cerca de la cuarta parte de los hogares mexicanos tienen como jefa a una mujer.

Uno de cada cinco hogares encabezado por una mujer es unipersonal. En el caso de los hombres es menos de uno de cada 10. El 44 por ciento de aquellos hogares con jefatura femenina son nucleares, comparado con el 70 por ciento de los correspondientes a la masculina.

El 79.3 por ciento de los hogares familiares con jefatura femenina son hogares en los que la jefa de familia no tiene pareja pero sí hijos, siendo ésta la característica más frecuente de los hogares con jefatura femenina.

Por otra parte, en el 80.6 por ciento de los considerados familiares encabezados por hombres hay una pareja presente e hijos, que es el tipo de hogar más común entre los de jefatura masculina.

Poco menos de la mitad de las jefas sin pareja y con hijos no tienen escolaridad o sólo cuentan con la primaria, mientras que la mayoría de los jefes con pareja e hijos tienen al menos algún grado de secundaria aprobado, y 14.3 por ciento ha aprobado algún grado universitario.

Un 35.5 por ciento de los hogares encabezados por una mujer tienen un solo perceptor de ingresos, mientras que el porcentaje para hogares con jefatura masculina es de 28 por ciento. Tanto para hogares con jefatura femenina como masculina, la proporción con dos perceptores es alrededor de uno de cada tres”.¹

En conclusión, México es formalmente un promotor de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos, tal y como ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha establecido.² Sin embargo, ahora es necesario que nuestro país reconozca en el marco de la ley, la creación de políticas y acciones públicas con enfoque de género desde el punto de vista del desarrollo sostenible.

En el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, sabemos que el logro de la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres siguen siendo un asunto pendiente. En este sentido, nuestra visión en el tema es dar seguimiento y cumplimiento al Programa de ONU-Mujeres, inspirada en tres fuentes:

Primero. El marco normativo de derechos humanos, que incluye los principios de universalidad, no-regresión, no discriminación e igualdad sustantiva.

Segundo. Las evidencias, basadas en investigación sobre factores económicos, sociales y políticos y enfoques de políticas con la mayor probabilidad de generar caminos para que las mujeres y niñas puedan articular fuertes demandas de igualdad y realizar sus diversos e interconectados derechos -económicos, sociales y culturales- así como los derechos civiles y políticos.

Tercero. Las lecciones aprendidas de la historia de la acción colectiva de las mujeres, que han logrado avances importantes para los derechos de las mujeres a nivel global, regional y nacional, a través de la movilización de la ciudadanía para exigir rendición de cuentas a los titulares de deberes.

Por todo ello, quienes integramos el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México proponemos la presente iniciativa que pretende reformar la Ley General de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres para la inclusión en las acciones y políticas públicas del Programa Nacional que cumplan los compromisos de la Agenda Río+20 de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible respecto al tema de género, entre los que se encuentran:

- a) La erradicación de la pobreza, seguridad alimentaria, nutrición y agricultura sostenible;
- b) Ciudades y asentamientos humanos sostenibles; salud y población;
- c) Promoción de empleo pleno y productivo, trabajo digno para todos y protección social;
- d) Recuperación de océanos y mares;
- e) Reducción de riesgos de desastres, desertificación, degradación de tierras y sequías;
- f) Educación.

Por lo anterior, someteos a consideración de esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres

Artículo Único. Se adiciona una fracción XIII al artículo 17; y se adiciona un tercer párrafo al artículo 29 de la Ley

General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, para quedar como a continuación se presenta:

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. a XII. (...)

XIII. Adoptar las medidas necesarias para alcanzar el desarrollo urbano sustentable, con acciones para la erradicación de la pobreza, garantizar la seguridad alimentaria, nutrición y agricultura sustentable; además de creación y generación de ciudades y asentamientos humanos resilientes, que cuenten con espacios de salud y esparcimiento para la población; la promoción de empleos plenos y productivos para las mujeres y hombres con igualdad de salarios; acciones para la recuperación de zonas rurales y apoyo al campo; la reducción de riesgos de desastres, desertificación y degradación de la tierra; y reducir las brechas de desigualdad en educación entre hombres y mujeres.

Artículo 29. (...)

(...)

En el Programa Nacional se podrán adoptar las medidas necesarias para alcanzar el desarrollo urbano sustentable, con acciones para la erradicación de la pobreza, garantizar la seguridad alimentaria, nutrición y agricultura sustentable; además de creación y generación de ciudades y asentamientos humanos resilientes, que cuenten con espacios de salud y esparcimiento para la población; la promoción de empleos plenos y productivos para las mujeres y hombres con igualdad de salarios; acciones para la recuperación de zonas rurales y apoyo al campo; la reducción de riesgos de desastres, desertificación y degradación de la tierra; y reducir las brechas de desigualdad en educación entre hombres y mujeres.

Transitorios

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

Artículo Segundo. Las acciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para dar cumplimiento al presente Decreto se sujetarán a los programas presupuestarios en la materia y se cubrirán con los recursos que apruebe la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

Notas

1 Visible en el Diario Oficial de la Federación. 30 de abril del año 2014.

2 Véase: Décima Época. Registro: 2009084. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 18, mayo de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CLX/2015 (10a.). Página: 431. Amparo en revisión 554/2013. 25 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de mayo de 2015 a las 9:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y violencia. Las autoridades se encuentran obligadas a adoptar medidas integrales con perspectiva de género para cumplir con la debida diligencia en su actuación.

El derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en obligación de toda autoridad de actuar con perspectiva de género, lo cual pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad. De conformidad con el artículo 1o. constitucional y el parámetro de regularidad constitucional, la obligación de todas las autoridades de actuar con la debida diligencia adquiere una connotación especial en casos de violencia contra las mujeres. En dichos casos, el deber de investigar efectivamente tiene alcances adicionales. En los casos de violencia contra las mujeres, las autoridades estatales deben adoptar medidas integrales con perspectiva de género para cumplir con la debida diligencia. Estas medidas incluyen un adecuado marco jurídico de protección, una aplicación efectiva del mismo, así como políticas de prevención y prácticas para actuar eficazmente ante las denuncias. Incumplir con esa obligación desde los órganos investigadores y los impartidores de justicia puede condicionar el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 8 días del mes de marzo de 2017.— Diputados: **Cesáreo Jorge Márquez Alvarado**, Jesús Sesma Suárez (rúbricas).»

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputado Márquez Alvarado. Túrnese a la Comisión de Igualdad de Género, para dictamen.

LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Tiene la palabra la diputada Paola Félix Díaz, del Grupo Parlamentario de Morena, para presentar en una misma intervención tres iniciativas. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Sobre el Contrato de Seguro; iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados; e iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 43 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, por cinco minutos.

La diputada Sara Paola Galico Félix Díaz: Con la venia de la Presidencia. En donde las grandes empresas abusan de los ciudadanos con la complacencia de las autoridades no existe ni justicia ni democracia.

Compañeros y compañeras legisladores, si bien contar con algún tipo de seguro nos da tranquilidad, el problema comienza cuando las empresas prestadoras de servicios y las aseguradoras, en contubernio, de manera arbitraria y abusiva les imponen un seguro a los ciudadanos que no solicitaron, que no quieren y que aun así, los obligan a pagar.

Peor aún. Una vez hecho el cobro, muchos ni siquiera cuentan con una póliza que haga explícito el beneficio de las condiciones del seguro y tampoco se les envía el respectivo comprobante fiscal.

La cantidad que cobran por el seguro a veces pasa desapercibida en un principio, sin embargo cuando se dan cuenta y quieren cancelar el seguro, la empresa que lo está cobrando responde que no es asunto suyo y que deben llamar directamente a la aseguradora. Por supuesto, el teléfono suena, suena, suena, y tarda uno semanas en poderse comunicar, haciendo de esto un martirio.

El problema es que los usuarios de un servicio, por ejemplo de telefonía o bancario que nunca solicitaron un seguro o bien no se enteraron de que era gratis por cierto tiempo y que si no lo querían lo debían de cancelar, ven vulnerados sus derechos debido a que la publicidad en todos los casos es poco clara, engañosa e inexistente.

Es importante resaltar que el conflicto no es entre dos particulares o entre un particular y un pequeño negocio, es con una gran empresa que cuenta con los recursos suficientes, incluso con áreas jurídicas completas que se hacen cargo de cualquier queja que se presenta en contra de sus servidores.

Para darnos una idea clara de la dimensión del problema, hay que señalar que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Condusef, durante el primer semestre del 2015 atendió aproximadamente 15 mil 513 reclamaciones relacionadas con la contratación de seguros, de las cuales solamente el 37 por ciento resultaron favorables para el usuario.

Es por eso que resulta imperativo reformar la Ley sobre el Contrato de Seguros para establecer que el contrato de seguro será válido únicamente con la firma autógrafa del contratante, para impedir que las empresas aseguradoras continúen abusando y engañando a las personas, otorgando seguros sin la autorización de los usuarios.

Lo anterior para evitar que las y los ciudadanos se sigan viendo afectados por las obligaciones que nunca aceptaron contraer o que en muchas ocasiones ni siquiera se habían enterado de que los contrajeron.

Por ello con el fin de evitar dicha práctica se propone establecer en la ley que los contratos de seguros que no cuenten con la firma autógrafa del contratante, no producirán efecto alguno legal; que la aseguradora sea sancionada con el reintegro del doble del total de las primas pagadas a solicitud del asegurado, que en un plazo mínimo de 48 horas posterior a la firma del contrato la aseguradora debe entregar en forma física la póliza correspondiente.

Pongo a su consideración esta iniciativa porque desde esta Cámara de Diputados debemos de actuar para hacer frente a los abusos y engaños que afectan a nuestros representados, sin importar los colores ni partidos, debemos solidarizarnos con los miles de ciudadanos que se encuentran indefensos ante los abusos de las empresas y las aseguradoras. Debemos reformar la ley para evitar que los

ciudadanos sean víctimas de arbitrariedades y poner fin de una por todas a esta problemática.

Es cuanto, presidente, y también agregar que las otras dos iniciativas fueron turnadas a comisión. Muchísimas gracias.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley sobre el Contrato de Seguro, a cargo de la diputada Sara Paola Galico Félix Díaz, del Grupo Parlamentario de Morena

La suscrita diputada federal integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley sobre Contrato de Seguro, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En México, el sector asegurador presenta un importante crecimiento, ya que para la población, contratar un seguro representa contar con mayor seguridad, ante la presencia de diversas situaciones que pongan en riesgo su patrimonio (dinero, bienes muebles e inmuebles), salud e incluso su vida, toda vez que cuentan con una protección ante alguna eventualidad.

El artículo 1o. de la Ley sobre el Contrato de Seguros, establece de acuerdo con sus elementos específicos, el concepto de contrato de seguro, “la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato”¹. El cual de manera concisa, tiene como fines principales²:

- Definir el riesgo que se ha transferido.
- Determinar las condiciones en que el contrato tiene aplicación.
- Establecer el procedimiento para liquidar los siniestros.

La prima a que se hace referencia en el concepto de contrato de seguro “es la aportación económica que ha de pa-

gar el contratante o asegurado a la compañía aseguradora por la contraprestación de la cobertura de riesgo que ésta le ofrece”³.

Actualmente, la ley prevé dos tipos de instituciones de seguros: las Compañías de Seguros (instituciones constituidas como sociedad anónima cuya función principal es la de asumir riesgos mediante el pago de una prima); y las instituciones mutualistas (entidad aseguradora constituida por la asociación de personas que se reparten entre sí los riesgos que individualmente les corresponden, fijando cada una de ellas lo que habrá de contribuir para resarcir los daños o pérdidas de la colectividad)⁴.

A pesar de los beneficios que reportan los diversos tipos de seguros tanto para las personas físicas como los morales, de unos años para acá, las y los ciudadanos han venido denunciando la solución de un problema que se ha hecho cada vez más recurrente: El cobro de seguros que nunca solicitaron.

Las aseguradoras por sí mismas o a través de terceras empresas cobran seguros en los estados de cuentas de las tarjetas de crédito, débito o departamentales, en los recibos de telefonía fija o móvil, en las membresías deportivas, entre otros, sin que dichos seguros hayan sido solicitados y menos autorizados por los usuarios de los servicios a los cuales se hace el cobro. Peor aún, una vez hecho el cobro ni siquiera cuentan con una póliza que haga explícito el beneficio y las condiciones del seguro, así como tampoco se les envía el respectivo comprobante fiscal.

Generalmente son cobros de cantidades mensuales no tan onerosas que van de los 30 a los 150 pesos mensuales, lo que muchas veces hace que en primera instancia en los estados de cuenta pasen desapercibidos. El hecho es que los usuarios del servicio nunca solicitaron el seguro, o bien, no se enteraron que era gratis por un mes y que si no lo querían deberían haber cancelado, publicidad que en todos los casos es poco clara, engañosa o inexistente.

En el supuesto de que hayan reclamado a tiempo, se les pide que cancelen vía telefónica, a un número que generalmente deja en espera de 30 o 40 minutos antes de que un ejecutivo pueda tomar la llamada, en caso de que no se corte la misma o que el menú de opciones sea eficiente. Horas, días semanas e incluso meses ha llevado a los ciudadanos poder cancelar un seguro, en caso de haberlo logrado porque en ocasiones es tan complicado que prefieren seguir

pagando una mensualidad por algo que no quieren y que en los hechos muchas veces tampoco tienen.

Además, cuando acuden personalmente a reclamar a la empresa con la que sí contrataron el servicio, la respuesta es que el producto no es de ellos que pertenece a una empresa aseguradora y que no es posible ningún trámite o cancelación ya que son empresas y servicios independientes.

Lo anterior, a pesar de que se carga en el estado de cuenta de la empresa con la que se solicitó el servicio (tarjeta de crédito, telefonía, televisión de paga, membresía, entre otros) y la cual autorizó el uso de los datos personales, autorizó el cargo del seguro y además obliga al pago del mismo, ya que éste va asociado al crédito o al servicio. Por lo tanto, negarse a pagar el seguro, implica no pagar una parte del crédito o el servicio con las consecuencias consabidas, tales como: interés moratorio, penalización por pago tardío, interés sobre interés, cancelación del servicio, buró de crédito, etcétera, etcétera, etcétera.

Generalmente, los seguros son: de vida, gastos médicos, asistencia vial, asistencia jurídica, desempleo, robo, asistencia en el hogar, entre otros. Existen casos tan absurdos que los usuarios pagan seguros de asistencia vial para automóviles y no tienen auto.

Resulta importante resaltar el hecho de que estos problemas no se tratan de conflictos entre dos particulares o entre un particular y un pequeño negocio, sino que se trata de una clara desigualdad entre empresas multimillonarias (transnacionales) que tienen los recursos económicos y jurídicos suficientes para presionar a los particulares. En tanto que los particulares son ciudadanos que en la inmensa mayoría de las veces quedan en estado de vulnerabilidad e indefensos ante estas empresas: obreros, estudiantes, amas de casa, empleados, trabajadores independientes, etcétera, que no cuentan ni con los recursos necesarios, ni con el tiempo para hacer frente a estos grandes consorcios.

De acuerdo con la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, durante el primer semestre de 2015, atendió reclamaciones en materia de seguros, destacándose lo siguiente:

- Se presentaron 15 mil 513 reclamaciones relacionadas con la contratación de seguros, de las cuales, 37.5 por ciento resultaron favorables para el usuario.

- De los casos favorables, un 47 por ciento concierne a seguro de vida, 31 por ciento a seguro de automóvil, 6 por ciento a seguro contra accidentes personales y 4 por ciento a seguro para gastos médicos mayores.

- Respecto a las causas, los cinco temas más recurrentes son: incumplimiento con los términos del contrato o póliza, negativa en el pago de indemnización, cancelación no atendida del contrato o póliza no contratada, solicitud de cancelación del contrato no atendido o aplicado e inconformidad con el monto de la indemnización⁵.

A este respecto, es de precisar que el marco legal vigente regula que el contrato de seguro se perfecciona desde el momento en que el proponente tuviere conocimiento de la aceptación de la oferta (art. 21 de la Ley sobre el Contrato de Seguro), es decir no necesariamente debe constar en documento alguno, toda vez que no se establece cómo debe ser ese conocimiento, por lo que ha de entenderse que el consentimiento puede ser expreso o tácito.

El Código Civil Federal, en el artículo 1803, precisa que se debe entender por consentimiento expreso o tácito, entendidos como:

- Será expreso cuando la voluntad se manifiesta verbalmente, por escrito, por medios electrónicos, ópticos o por cualquier otra tecnología, o por signos inequívocos.
- El tácito resultará de hechos o de actos que lo presuman o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente.

Ante este escenario, resulta imperativo reformar el artículo 19 y 21 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, para establecer que el contrato de seguro se perfeccionará con la firma autógrafa del contratante, con lo cual, las empresas aseguradoras estarán imposibilitadas de continuar con el otorgamiento de seguros sin la autorización de los usuarios, evitando se enfrenten a las obligaciones que nunca aceptaron contraer o que en muchas ocasiones ni siquiera se habían enterado de que las contrajeron.

Asimismo, con el objeto de evitar que las empresas continúen otorgando seguros sin el consentimiento de los usuarios, se propone la adición de un artículo 31 Bis, que establezca, que los contratos de seguros concertados sin que se cuente con la firma autógrafa del contratante, no producirán efecto legal alguno, sin perjuicio del derecho del con-

tratante o asegurado de pedir el reintegro de las primas pagadas, mismas que deberán ser restituidas por la aseguradora por el doble de la cantidad pagada.

Finalmente, es necesario reformar el artículo 20, a fin de establecer que en un plazo no mayor a 48 horas posteriores a la firma del contrato de seguro, la empresa responsable deberá entregar al contratante en formato físico la póliza correspondiente, con el fin de brindar seguridad y evitar confusiones en las coberturas contratadas por cada usuario.

Es necesario contar con una legislación que proteja al usuario de las empresas que incurren en prácticas no éticas, debemos de tener en cuenta es un problema que afecta a miles de personas a nivel nacional, e incluso a nosotros mismos, quienes en algún momento de nuestra vida también hemos sido víctimas de estos hechos, o en algún momento podemos llegar a serlo.

Por lo anteriormente fundado, se somete a consideración el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre el Contrato de Seguro

Artículo Único. Se reforma el artículo 19; se adiciona un último párrafo al artículo 20; se reforma la fracción I, del artículo 21; y, se adiciona un artículo 31 bis, todos de la Ley sobre el Contrato de Seguro, para quedar como sigue:

Artículo 19. Para fines de prueba, el contrato de seguro, así como sus adiciones y reformas, se harán constar por escrito. Ninguna otra prueba, salvo la confesional, será admisible para probar su existencia.

Artículo 20. La empresa aseguradora estará obligada a entregar al contratante del seguro, una póliza en la que consten los derechos y obligaciones de las partes. La póliza deberá contener:

- I. Los nombres, domicilios de los contratantes y firma de la empresa aseguradora;
- II. La designación de la cosa o de la persona asegurada;
- III. La naturaleza de los riesgos garantizados;
- IV. El momento a partir del cual se garantiza el riesgo y la duración de esta garantía;

- V. El monto de la garantía;
- VI. La cuota o prima del seguro;
- VII. En su caso, la mención específica de que se trata de un seguro obligatorio a los que hace referencia el artículo 150 Bis de esta ley, y
- VIII. Las demás cláusulas que deban figurar en la póliza, de acuerdo con las disposiciones legales, así como las convenidas lícitamente por los contratantes.

En un plazo no mayor a 48 horas posteriores a la firma del contrato de seguro, la empresa aseguradora deberá entregar al contratante en formato físico la póliza a que se refiere el presente artículo.

Artículo 21. El contrato de seguro:

- I. Se perfecciona **con la firma autógrafa del contratante**. En los seguros mutuos será necesario, además, cumplir con los requisitos que la ley o los estatutos de la empresa establezcan para la admisión de nuevos socios.
- II. No puede sujetarse a la condición suspensiva de la entrega de la póliza o de cualquier otro documento en que conste la aceptación, ni tampoco a la condición del pago de la prima;
- III. Puede celebrarse sujeto a plazo, a cuyo vencimiento se iniciará su eficacia para las partes, pero tratándose de seguro de vida, el plazo que se fije no podrá exceder de treinta días a partir del examen médico, si éste fuere necesario, y si no lo fuere, a partir de la oferta.

Artículo 31 Bis. Los contratos concertados en contravención a lo dispuesto en la fracción I, del artículo 21 de esta ley, no producirán efecto legal alguno, sin perjuicio del derecho del contratante o asegurado de pedir el reintegro de las primas pagadas. Las cuales deberán ser restituidas por la aseguradora por el doble de la cantidad pagada.

Transitorio

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

Notas

- 1 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/211.pdf>
- 2 <http://www.seguros-seguros.com/contrato-de-seguros.html>
- 3 Idem.
- 4 <http://www.seguros-seguros.com/seguros-instituciones.html>
- 5 <http://www.condusef.gob.mx/Revista/index.php/seguros/577-seguro-que-tu-seguro-es-seguro>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2017.— Diputadas: **Sara Paola Galico Félix Díaz**, Blanca Margarita Cuata Domínguez (rúbricas).»

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias diputada Paola Félix Díaz. Túrnese a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La diputada Sara Paola Galico Félix Díaz: «Iniciativa que reforma el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo de la diputada Sara Paola Galico Félix Díaz, del Grupo Parlamentario de Morena

La suscrita, diputada federal integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los numerales 3, 4 y 5 del artículo 182; numeral 2 del artículo 183, numeral 2 del artículo 184 y el numeral 1 del artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados, al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

El proceso legislativo se entiende como el conjunto de pasos a seguir para producir una modificación legal o para expedir una nueva ley, este procedimiento se encuentra regulado en la Constitución, en la Ley Orgánica del Congre-

so y en el Reglamento de la Cámara de Diputados. Dicho procedimiento está compuesto por seis pasos, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia.¹

La iniciativa es el acto jurídico por el cual da inicio el proceso legislativo.

El derecho de iniciar leyes o decretos compete por mandato de la ley fundamental a:

1. El presidente de la república;
2. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión;
3. Las Legislaturas de los estados y de la Ciudad de México; y
4. Los ciudadanos.

El derecho de iniciativa, como se establece en el Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD), implica también el derecho a ser retirada.

Todo derecho para que sea efectivo implica una obligación, en este caso, a ser dictaminada en sentido positivo o negativo y, desde luego, a ser votada en el seno de la o las comisiones respectivas y por el pleno; sin embargo esto no siempre es así de ahí el objeto de la presente iniciativa.

El RCD establece en el artículo 77 que:

1. “El derecho de iniciativa es irrestricto, pero en el caso de las que presenten las diputadas y los diputados, su turno se sujetará a los requisitos y trámites establecidos en este Reglamento.
2. El derecho de iniciativa comprende también el derecho a retirarla, éste lo podrá ejercer sólo el autor, desde el momento de su admisión y hasta antes de que la comisión o comisiones a las que se haya turnado acuerden un dictamen o antes de que se tenga por precluida la facultad para dictaminar...
3.
4.”

La preclusión viola el derecho de los iniciantes, toda vez que si bien no se les impide la presentación tampoco se les

asegura el análisis de su propuesta. Derecho que como hemos dicho líneas atrás está ordenado por la Constitución. La decisión de no analizar, discutir y resolver sobre una propuesta es discrecional; es decir, no existe un motivo justificado legalmente para ello, si bien la carga de trabajo de las dictaminadoras, la falta de tiempo y de personal ha sido el argumento esgrimido para ello, también es verdad que muchas veces la preclusión responde a consideraciones “políticas”, entendiéndose por éstas intereses particulares.

La preclusión atenta en contra de la naturaleza deliberativa de la Cámara de Diputados y de sus comisiones, así como contra el objeto de creación de las mismas.

Como lo señala la norma reglamentaria, las comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

De ahí que el citado Reglamento establece que un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando se trate de iniciativas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable, lo cual por práctica parlamentaria no se lleva a cabo, lo que implica que se está violando la norma.² Sin embargo, lo anterior no se lleva a cabo por “práctica parlamentaria”, la cual, dicho sea de paso, nunca podrá estar por encima de las normas jurídicas.

A mayor abundamiento, es de señalar que la norma ordena que no se puede someter a consideración una iniciativa que no cumpla con los mínimos requisitos jurídicos y técnicos. Revisión que está a cargo de la Conferencia y la cual no lleva a cabo.

La situación anómala empieza en que los grupos parlamentarios no han logrado a través del tiempo lograr una adecuada estructura y orden en sus agendas legislativas, cuando una de las funciones del Grupo Parlamentario es precisamente promover la actuación coordinada de los diputados y diputadas, a efecto de llevar a cabo el ejercicio y el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales establecidas en sus principios, postulados, plataforma electoral y agenda legislativa del partido del que forman parte.³

De igual forma, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y la Secretaría de Ser-

vicios Parlamentarios no cumplen cabalmente con la función legalmente establecida. Así, la dictaminación y el sentido de la misma, lamentablemente las más de las ocasiones, responden a otros intereses y no necesariamente al de la modernización y el perfeccionamiento de las leyes.

Si bien, como lo veremos en los cuadros posteriores las iniciativas en cada legislatura se cuentan por miles, también debemos reconocer que no todas presentan los requerimientos mínimos de técnica legislativa y que muchas de ellas presentan inconsistencias o contradicciones jurídicas, lo cual, merece un análisis sobre los mecanismos de control de calidad internos de la Cámara, ya que ni los grupos parlamentarios, ni los órganos técnicos de apoyo están cumpliendo con su función cabalmente. Incluso, los cinco centros de estudio con que cuenta la Cámara no resultan en un apoyo legislativo efectivo para las y los legisladores en el cumplimiento de sus más importantes funciones: legislar y controlar los actos del Poder Ejecutivo. De ahí que la preclusión ha sido una salida fácil, que aunque normada resulta ser anticonstitucional e indigna para el Poder Legislativo y sus integrantes.

¿Para qué sirve toda la infraestructura, todos los recursos humanos y materiales si no se usan en beneficio del trabajo legislativo?

Para darnos una idea de la cantidad de asuntos turnados, en las últimas dos legislaturas (LXI y LXII), y en lo que va de la actual (LXIII), la numeralia es la siguiente:

ESTADÍSTICO DE INICIATIVAS PRESENTADAS Y TURNADAS A COMISIONES DURANTE LA LXI LEGISLATURA			
Origen	Turnadas	Aprobadas	Desechadas
Poder Ejecutivo Federal	32	28	4
Senadores de la República	133	8	125
Legislaturas de los Estados	75	3	72
Asamblea Legislativa D.F.	4	0	4
PRI	1213	138	1067
PAN	698	109	582
PRD	468	37	428
PVEM	232	58	172
PT	288	15	271
Nueva Alianza	309	34	273
Movimiento Ciudadano	75	3	70
Conjuntas	77	23	53
Sin Partido	27	4	23
Total	3631	460	3144

*Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

Se aprobó el 12.6% y se deseó el 86.6% (del cual el 93.48% fueron iniciativas de diputadas y diputados federales).

ESTADÍSTICO DE PROPOSICIONES PRESENTADAS Y TURNADAS A COMISIONES DURANTE LA LXI LEGISLATURA			
Origen	Turnadas	Aprobadas	Desechadas
Senadores de la República	846	539	19
PRI	2056	459	528
PAN	979	311	342
PRD	981	286	255
PVEM	220	95	73
PT	153	45	77
Nueva Alianza	95	33	41
Movimiento Ciudadano	37	3	14
Conjuntas	107	34	37
Sin Partido	6	1	3
Total	6480	1846	1390

*Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

Se aprobó el 33.7% y se deseó el 25.3% (del cual el 98.63% fueron proposiciones de diputadas y diputados federales).

ESTADÍSTICO DE INICIATIVAS PRESENTADAS Y TURNADAS A COMISIONES DURANTE LA LXII LEGISLATURA			
Origen	Turnadas	Aprobadas	Desechadas
Poder Ejecutivo Federal	52	51	1
Senadores de la República	87	15	69
Legislaturas de los Estados	75	3	71
Asamblea Legislativa D.F.	5	1	4
PRI	699	125	485
PAN	719	95	550
PRD	633	69	442
PVEM	255	28	200
Movimiento Ciudadano	501	51	415
PT	157	12	124
Nueva Alianza	245	19	187
Conjuntas	54	20	25
Sin Partido	0	0	0
MORENA	12	0	12
Total	3494	489	2595

*Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

Se aprobó el 13.9% y se deseó el 74.3% (del cual el 94.41% fueron iniciativas de diputadas y diputados federales).

ESTADÍSTICO DE PROPOSICIONES PRESENTADAS Y TURNADAS A COMISIONES DURANTE LA LXII LEGISLATURA			
Origen	Turnadas	Aprobadas	Desechadas
Senadores de la República	1234	952	90
PRI	801	397	363
PAN	686	295	342
PRD	1121	489	490
PVEM	262	158	82
Movimiento Ciudadano	615	219	353
PT	181	83	84
Nueva Alianza	177	104	65
Conjuntas	174	101	37
Sin Partido	0	0	0
MORENA	23	4	16
Total	5274	2802	1922

*Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

Se aprobó el 53.1% y se desechó el 36.4% (del cual el 95.32% fueron proposiciones de diputadas y diputados federales).

ESTADÍSTICO DE INICIATIVAS PRESENTADAS Y TURNADAS A COMISIONES DURANTE LA LXIII LEGISLATURA			
Origen	Turnadas	Aprobadas	Desechadas
Poder Ejecutivo Federal	29	26	1
Senadores de la República	70	18	2
Legislaturas de los Estados	96	1	14
Asamblea Legislativa del D.F.	2	0	1
PRI	794	95	111
PAN	522	78	61
PRD	413	41	67
PVEM	261	26	19
Morena	221	16	36
Movimiento Ciudadano	447	27	73
Nueva Alianza	143	10	31
Encuentro Social	128	7	11
Conjuntas	35	9	5
Independiente	4	0	2
Sin partido	3	1	1
Total	3168	355	435

*Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

Se ha aprobado el 11.2% y fue desechado el 13.7% (del cual el 95.86% fueron iniciativas de diputadas y diputados federales).

ESTADÍSTICO DE PROPOSICIONES PRESENTADAS Y TURNADAS A COMISIONES DURANTE LA LXIII LEGISLATURA			
Origen	Turnadas	Aprobadas	Desechadas
Senadores de la República	537	378	15
PRI	513	230	146
PAN	462	161	157
PRD	569	207	163
PVEM	229	119	46
Morena	648	164	278
Movimiento Ciudadano	460	145	171
Nueva Alianza	74	29	31
Encuentro Social	68	21	31
Conjuntas	51	30	12
Independiente	0	0	0
Sin partido	1	0	1
Total	3612	1484	1071

*Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

Se ha aprobado el 41.0% y fue desechado el 29.6% (del cual el 98.60% fueron proposiciones de diputadas y diputados federales).

Es de fundamental importancia aclarar que en el rubro de desechadas se encuentran las que fueron dictaminadas en contra, pero también todas las precluidas. Información que no es clara para la ciudadanía ya que únicamente se cita el artículo por el que se desechó, pero no se especifica si fue dictaminada en contra o precluyó. Lo cual atenta, además, contra el principio de máxima publicidad y obstaculiza una rendición de cuentas efectiva.

La ciudadanía tiene derecho a acceder de manera ágil y rápida a la información de sus representantes populares, por lo que debe conocer si la propuesta precluyó o si se dictaminó en contra y cuáles fueron los argumentos, así como el sentido de la votación de cada uno de los legisladores que integran la comisión, lo cual le permitirá decidir en futuros procesos electorales o incluso acercarse a sus representantes para que enarboles sus demandas.

En síntesis, pensar que el rezago legislativo se puede abatir violando el derecho de iniciativa, mandando al cajón de la ignominia las propuestas legislativas, escondiendo la información y anteponiendo intereses personales es una salida no sólo fácil sino también falsa.

La preclusión de una propuesta no precluye las demandas ciudadanas; al contrario, las perpetúa, ya que se evita el análisis y la solución de las mismas.

Por ello, es preciso legislar al respecto con responsabilidad y también con racionalidad, toda vez que el desorden legislativo y el rezago no se van a resolver con un decreto, sino con voluntad y trabajo permanente. De ahí que se propone ir paso a paso y corregir cada uno de los problemas actuales hasta lograr la sinergia adecuada que permita la conformación de una Cámara de Diputados moderna y eficiente.

En razón de lo anterior, se propone en esta iniciativa abordar sólo uno de los tantos problemas que existen al interior de la Cámara de Diputados, perfeccionar la figura de la prórroga, subsanando lagunas y dobles interpretaciones que eviten la discrecionalidad de la práctica legislativa que cambia de acuerdo con la coyuntura de cada legislatura, para lo que es preciso establecer reglas claras que posibiliten a las comisiones ordinarias el cabal cumplimiento de sus funciones, al contar con el tiempo suficiente para estudiar los asuntos de su competencia y por lo tanto, combatir el rezago legislativo en beneficio del derecho de los iniciantes y de sus representados.

El origen etimológico, para poder conocer y entender el significado de la palabra “prórroga” se encuentra en el latín “prorogare”, que es la unión de las dos partes siguientes:⁴

-El prefijo: “pro”, que es equivalente a “hacia delante”.

-El verbo: “rogare”, que se puede traducir como “pedir” o “tratar de obtener”.

Por tanto, “prorrogar” es extender un determinado plazo, para ampliar un periodo adicional.

El Reglamento de la Cámara de Diputados concede prórroga a las comisiones legislativas para dictaminar los asuntos sometidos a su consideración. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados es la encargada de resolver la petición que realice la Junta Directiva de la Comisión que está a cargo de la dictaminación del asunto, para ampliar el plazo legal considerado para desahogar el estudio de éste”.

Actualmente, por práctica parlamentaria, el uso de la prórroga se utiliza discrecionalmente al igual que la concesión de la misma, particularmente porque existen preceptos en el Reglamento cuya redacción dan paso a la ambigüedad y por lo tanto a diversas interpretaciones.

En el RCD se establece que se podrá conceder una sola prórroga por proyecto, bajo las consideraciones de los artículos 183 y 185, que establecen lo siguiente:

“Artículo 183.

1. La comisión que considere conveniente prorrogar la decisión del asunto turnado deberá hacer la solicitud al presidente, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, establecido en el artículo anterior.

2. La Mesa Directiva deberá resolver las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones **tendrán hasta cuarenta y cinco días más, contados a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término.**

3. No podrá haber más de una prórroga.

4.”

“Artículo 185

1. Cuando se trate de asuntos que por su naturaleza requieran de un plazo distinto, la comisión deberá solicitar a la Mesa Directiva, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, **el tiempo necesario para la formulación del dictamen.** En la solicitud se establecerán las circunstancias y argumentos para tal fin”.

En la práctica, lo que sucede es que las comisiones generalmente solicitan prórroga en base al 183; sin embargo, muchas veces los asuntos requieren un tiempo mayor para ser analizados y discutidos, quedándose sin ninguna posibilidad de hacerlo porque una vez solicitada ésta (de hasta 45 días), si requieren mayor tiempo y lo solicitan a la Mesa, éste les es negado con el argumento de que el Reglamento es claro al señalar que no podrá haber más de una prórroga, no obstante que el artículo 185 citado a la letra en líneas anteriores establece que si la naturaleza del asunto lo requiere, la comisión deberá solicitar “dentro del término para dictaminar” el tiempo necesario para la formulación del dictamen, estableciendo en la solicitud las circunstancias y argumentos para tal fin.

Así, en la práctica “el término para dictaminar” es dentro de los primeros 45 días; sin embargo, de la lectura

del artículo se entiende o puede entender que es dentro de los primeros 90 días, es decir los 45 del término máximo establecido en el artículo 182 y los 45 de la prórroga del 183, de ahí que el 185 es la excepción considerando la naturaleza del asunto y el fundamento para solicitar **no otra prórroga**, sino, como el propio artículo lo ordena, **un plazo distinto**.

Para el caso de las reformas constitucionales, de acuerdo con el artículo 89 del RCD, el tiempo máximo para dictaminar es de 90 días y la prórroga hasta por 90 días más. Sin embargo, para al momento de querer solicitar la excepción prevista en el 185, corren la misma suerte. Les es negada bajo los mismos argumentos ya señalados.

Ante la falta de claridad y posibilidad interpretativa a que dan lugar los preceptos señalados, la práctica parlamentaria dictada por la Mesa Directiva ha resuelto que desde un inicio se debe solicitar la prórroga con fundamento en el 183 o en el 185, lo cual ha derivado en que las comisiones, ya avanzada la legislatura y con base en la experiencia previa de los primeros meses, soliciten la prórroga siempre con fundamento en el artículo 185, debido a que generalmente la Mesa concede la misma por un plazo que va de los 120 a las 180 días.

La práctica parlamentaria referida atenta contra la naturaleza de ambas disposiciones, toda vez que:

A) El artículo 182 establece que “Todo asunto turnado a comisión deberá ser resuelto por ésta, dentro de un término máximo de **cuarenta y cinco días**, a partir de la recepción formal del asunto, con las salvedades que este Reglamento y la Constitución establecen.

Las salvedades son la iniciativa con carácter de “preferente” del Ejecutivo federal, y lo establecido en los artículos 89, 183 y 185.

B) El 183 establece una prórroga de hasta 45 días, por lo que se entiende que el término para dictaminar es de 90 días; y

C) El 185 que establece una excepción para solicitar el tiempo necesario para la formulación del dictamen.

En razón de lo anterior, se somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados para quedar como sigue:

Artículo 185.

1. Cuando se trate de asuntos que por su naturaleza requieran de un plazo distinto, la comisión deberá solicitar a la Mesa Directiva, por conducto de su Junta Directiva, el tiempo necesario para la formulación del dictamen, **sin perjuicio de las prórrogas establecidas en este Reglamento para dictaminar las iniciativas de reformas de ley o decreto, constitucionales y minutas**. En la solicitud se establecerán las circunstancias y argumentos debidamente motivados para tal fin.

Transitorio

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

Notas

1 <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iproce.htm>

2 Art. 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_220317.pdf

3 Artículo 18 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_220317.pdf

4 <http://etimologias.dechile.net/?pro.rroga>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2017.— Diputadas: **Sara Paola Gállico Félix Díaz**, Blanca Margarita Cuata Domínguez (rúbricas).»

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.

LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS

La diputada Sara Paola Galico Félix Díaz: «Iniciativa que adiciona el artículo 43 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, a cargo de la diputada Sara Paola Galico Félix Díaz, del Grupo Parlamentario de Morena

La suscrita diputada integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el párrafo segundo al artículo 43 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El trabajo infantil es un problema mundial que está presente en México, el cual constituye una violación a los derechos de niños, niñas y adolescentes; entre los derechos que viola se encuentran el sano crecimiento, la educación, el derecho al juego, al deporte y a estar protegidos contra la explotación. En todos los países el trabajo infantil es un obstáculo para el desarrollo social y económico, teniendo como principal consecuencia la transmisión intergeneracional de la pobreza así como perpetuar las desigualdades existentes.

A nivel mundial es bastante difícil obtener una cifra que indique el número y la proporción de niños/as que trabajen debido a que no existen estadísticas fiables y comparables en todos los países, ya que el trabajo infantil no siempre se registra, o bien, las estadísticas disponibles dan una idea fragmentada porque sólo toman en cuenta a quienes tienen como actividad principal el trabajo, con lo que se excluye a los que estudian y trabajan; o quienes trabajan como asalariados, que constituyen generalmente una proporción muy reducida del total de la mano de obra infantil; o bien, a las y los menores con edades comprendidas entre 10 y 14 años, con lo que se deja de lado menores de diez años cuyo número es bastante importante¹.

Según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), para 2014, 15 por ciento de los niños y niñas de todo el mundo realizaban trabajos que menoscaban su derecho contra la explotación económica e infringen otros derechos².

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la mano de obra infantil está compuesta por trabajadores familiares no remunerados, es decir, en el marco de una empresa de tipo familiar, lo cual genera gran preocupación debido a que muchos niños comienzan a trabajar muy jóvenes, la gran mayoría pertenecen al grupo de edades entre 10 y 14 años, pero la proporción de menores de 10 años es bastante importante también lo que genera mayor vulnerabilidad en riesgos físicos propios de su ocupación.

Las principales causas del trabajo infantil son la pobreza, el alto precio de las inversiones educativas y la imposibilidad de la familia para pagar la escuela; la pobreza es la principal causa que obliga a muchos niños y niñas a trabajar para asegurar ingresos y hace casi imposible que sus padres puedan invertir en su educación, la cual requiere de costear libros, ropa, transporte, artículos escolares, entre otros; a esto se suma que el tamaño de las familias influye en la decisión de que los y las niñas trabajen. La OIT indica que existe una relación entre la cantidad de miembros en una familia y la probabilidad más elevada de que los niños trabajen y de que sean menores los índices de asistencia y finalización de los estudios³.

No todas las tareas realizadas por los niños/as se clasifican como trabajo infantil que viole sus derechos, debe distinguirse entre su participación en trabajos que no atentan contra su salud y desarrollo personal ni interfieren con su educación y que se considera positiva y provechosa para su experiencia, bienestar familiar y como preparación para ser miembros productivos de la sociedad en edad adulta.⁴

La OIT define el trabajo infantil como todo trabajo que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad y es perjudicial para su desarrollo físico, en algunos casos puede generarse en situaciones de peligro para el bienestar físico, mental o moral del niño/a, el cual es uno de los ejes centrales de la presente iniciativa.

Conforme al convenio número 182 de la OIT, se define al trabajo peligroso como toda actividad u ocupación que por su naturaleza o características tiene o puede producir efectos perjudiciales en la seguridad, la salud y el desarrollo moral de las y los infantes. En general, el trabajo peligroso puede incluir: horarios nocturnos y prolongados; exposición al abuso de orden físico, psicológico o sexual; los trabajos que se realizan bajo tierra o agua, alturas peligrosas o espacios confinados; con maquinaria, equipos y herramientas peligrosas, o que implican la manipulación o el

transporte de cargas pesadas; y aquellos que se realizan en un medio insalubre, por ejemplo, donde estén expuestos a sustancias, agentes o procesos peligrosos, o bien a temperaturas o niveles de ruido o de vibraciones perjudiciales para la salud.

De acuerdo con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el libro con título *El trabajo infantil en México: Avances y desafíos*, publicado en 2014, el trabajo peligroso realizado por niñas, niños y adolescentes, con frecuencia se considera una categoría aproximada de las peores formas de trabajo infantil. Esto obedece, principalmente, a la dificultad de obtener datos nacionales confiables sobre las peores formas distintas al trabajo peligroso, como la explotación sexual comercial y los niños implicados en conflictos armados; y a que las y los infantes en trabajo peligroso representan la mayoría de aquéllos involucrados en las peores formas.

Distinta normativa nacional e internacional hace referencia al término *peores formas de trabajo*, el artículo 3 del convenio 182 de la OIT lo define, entre otras características, como aquel que “por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños” esta organización considera para esta categoría la industria, donde son comunes las quemaduras y heridas graves, están expuestos a productos y sustancias químicas peligrosas; pueden verse afectados por sustancias tóxicas como el mercurio y el plomo, y desarrollar deficiencias crónicas como la silicosis (enfermedad de los pulmones).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, apartado A, fracción II; la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 23, 175 y 176, así como la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, entre otros cuerpos normativos, prohíben cualquier tipo de actividad que se considere peligrosa.

En México 3.6 millones de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años de edad están trabajando. Ante la ausencia de estadísticas confiables, en 2007 la Secretaría del Trabajo conjuntamente con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y con el apoyo técnico de UNICEF y de la OIT, incorporó un módulo de medición del trabajo infantil en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del cuarto trimestre de ese año, a fin de obtener información actualizada sobre la incidencia del trabajo infantil en México⁵.

Algunos de los resultados que arrojó este módulo fueron los siguientes: el trabajo infantil no está extendido en igual medida entre los niños y las niñas: los niños trabajadores superan casi el doble en número a las niñas que trabajan: 67 por ciento de los niños entre 5 y 17 años trabaja (2,441,070), en comparación con 33 por ciento niñas (1,205,997).⁶ La población infantil que trabaja se concentra fundamentalmente en las áreas menos urbanizadas de México, y el porcentaje de trabajadores infantiles en estas zonas es también más elevado que en las más pobladas. La presencia de niños y niñas trabajadoras menores de 14 años en las localidades más pequeñas supera a la de las ciudades. Aproximadamente 7 de cada 10 trabajadores entre 5 y 17 años viven en las zonas rurales de México, y 3 de cada 10 en las ciudades, lo que equivale a 1,114,991 niños y niñas residiendo en las capitales de los estados y/o en las localidades con 100,000 habitantes y más, y a 2,532,076 trabajadores infantiles en las áreas de menor tamaño poblacional. La mayor parte de los niños y las niñas de México que trabajan lo hace por razones asociadas con la necesidad de aportar recursos (bienes y/o servicios) al hogar. Aproximadamente 24 por ciento de los trabajadores entre 5 y 17 años se concentra en tres entidades: estado de México, Jalisco y Puebla. El 52.8 por ciento se distribuye en la cuarta parte de los estados: además de los anteriores, Michoacán, Veracruz, Guerrero, Chiapas y Guanajuato. 23.8 por ciento de los niños y las niñas de México entre 5 y 13 años que trabajan reside en Puebla, Jalisco o Guerrero. 52.6 por ciento se reparte en estos estados y Michoacán, Oaxaca, estado de México, Guanajuato y Veracruz.

Según datos del Inegi, de 2007 a 2013 se reportó una disminución de 1.1 millones de niñas, niños y adolescentes desempeñando alguna actividad económica, cifra que pasó de 3.6 millones (12.5 por ciento) a 2.5 millones (8.6 por ciento). Por sexo, en 2013 la tasa fue de 11.4 por cada 100 niños y para las mujeres, de 5.8 por cada 100 niñas. Del total de niñas, niños y adolescentes ocupados, 15.1 por ciento tiene de 5 a 11 años; 26 por ciento son adolescentes de 12 a 14 años; mientras que la mayor proporción se presenta en el grupo de adolescentes de 15 a 17 años (58.9 por ciento). Lo anterior, muestra que cuatro de cada 10 niñas, niños y adolescentes ocupados son menores de la edad mínima de admisión al empleo.⁷

La industria manufacturera es uno de los sectores laborales en que los y las niñas trabajan en situaciones peligrosas. Dentro de este sector se encuentra la pirotecnia (fabricación y manejo de fuegos artificiales), la cual es de alto riesgo, debido a la manipulación de pólvora y otros materiales

explosivos, así como a las precarias condiciones técnicas y de seguridad del proceso. Esta industria es considerada como una de las peores formas de trabajo infantil ya que la pólvora utilizada en la producción es altamente explosiva, tóxica e inflamable y se lleva a cabo en hogares o talleres carentes de medidas de seguridad e higiene que ponen en grave riesgo la integridad de los menores⁸. Algunas de las sustancias a las que están expuestos/as, aparte de la pólvora es el nitrato, cobre, sodio, bario, entre otras. Dentro de los riesgos más frecuentes están las quemaduras y amputaciones e incluso la muerte a causa de las explosiones.

Si bien no existen cifras oficiales sobre la cantidad de menores de edad que laboran en la industria de la pirotecnia, es sabido que en muchas ocasiones, éste es un negocio familiar que se ha heredado de generación en generación constituyendo el sustento de muchas familias, así como una tradición arraigada en las comunidades cuya actividad económica principal es dicha actividad. Tampoco existen cifras de cuántos de estos menores de edad estudian y trabajan o cuántas horas dedican al negocio familiar, lo que sí existen son testimonios de estas familias, cuyo miembros reportan que desde muy temprana edad aprenden y apoyan en distintas labores dentro de esta industria. Existen innumerables entrevistas hechas por distintos medios de comunicación en las cuales expresan que desde edades muy tempranas aprenden este oficio y ayudan a sus familias.

En Michoacán, por ejemplo, existen familias que ya tienen 116 años trabajando en la pirotecnia, donde los hijos y los nietos trabajan en esta industria⁹.

En el estado de México existen también distintos lugares para la venta de fuegos artificiales, donde la tradición también es heredada por la familia y es común que niños y niñas empiecen a trabajar desde los 12 años¹⁰.

El primer y mayor productor de pirotecnia es Tultepec, en el estado de México, donde 80 por ciento de la población depende de esta industria y donde es común que este oficio se aprenda desde muy temprana edad.

Ahora bien, las y los menores de edad susceptibles de sufrir estos riesgos no es exclusiva de las y los que laboran ahí, sino de quienes están en los lugares donde se almacenan o comercian dichos productos, ya sea como visitantes, acompañantes y/o compradores.

En México los fuegos artificiales se venden a cualquier persona desde los más pequeños (luces de bengala, petar-

dos, cuetes, palomas, etcétera), hasta los llamados “castillos” y “toritos”. Existen distintas fiestas tradicionales donde el principal motivo de diversión y asombro de las personas son los fuegos artificiales, tal es el caso del 15 de septiembre, 12 de diciembre, 31 de diciembre, entre otras fechas religiosas y de carácter histórico. En la Ciudad de México se pueden adquirir productos a precios bastante económicos en los mercados como la Merced, Sonora y Tepito, mismos que operan sin los permisos correspondientes¹¹.

Nuestro país ocupa el segundo lugar de Latinoamérica en la elaboración de fuegos artificiales, teniendo únicamente tres talleres que reúnen las condiciones de calidad y seguridad para competir a escala internacional¹². Aunque la industria ha evolucionado mucho, la manipulación de estos explosivos sigue produciendo miles de heridos y víctimas en todo el país, basta recordar que:

- El 26 de septiembre de 1999 estalló un depósito clandestino que almacenaba cuatro toneladas de pólvora y fuegos artificiales en Celaya, Guanajuato, dejando 72 muertos y cerca de 350 heridos¹³.
- El 31 de diciembre de 2002, en el puerto de Veracruz, se registró una violenta explosión en el mercado Miguel Hidalgo, provocada por un almacén clandestino de fuegos artificiales, con un saldo oficial de 29 muertos, 35 heridos y 52 desaparecidos¹⁴. Entre las personas que fallecieron se encontraban niños y niñas de 10 a 15 años de edad¹⁵.
- El 15 de septiembre de 2005 se registraron una serie de explosiones en el mercado de cohetes Santiaguito, en el municipio de Tultepec, estado de México, dejando 57 personas lesionadas. Casi un año después un incendio destruyó los 450 locales del mercado de San Pablito, en el mismo municipio¹⁶.
- Tlaxcala, México, 15 de marzo de 2013. Durante una procesión religiosa en la población de Nativitas, un chispazo originó una explosión en una camioneta que transportaba productos pirotécnicos dejando un saldo de 23 muertos y 154 heridos.
- La mayoría de estas desgracias siguen ocurriendo en el estado de México, sobre todo en Tultepec, donde se han presentado explosiones en repetidas ocasiones todos los años¹⁷. El 20 diciembre de 2016 en el mercado de San Pablito ocurrió una gigantesca explosión que provocó la

muerte de más de treinta personas e hirió a más de cincuenta. Siete niños y una niña perdieron la vida en esta trágica explosión, y menores de edad sufrieron quemaduras entre 40 por ciento y 90 por ciento del cuerpo¹⁸.

- El último siniestro ocurrió el pasado 4 de marzo de este año en Tultepec, estado de México, donde murieron tres personas, entre ellas dos menores de 6 y 11 años¹⁹, y siete heridos²⁰, si bien la explosión fue en un domicilio particular, en éste se almacenaba material pirotécnico.

Es de precisar que lo relativo a los fuegos artificiales está contemplado en la Ley de Armas de Fuego y Explosivos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972. En este cuerpo normativo se establece que es la Secretaría de la Defensa Nacional la encargada de dictar las disposiciones a las que se sujetará esta industria, así como expedir, negar, suspender o cancelar los permisos.

A manera de antecedentes legislativos, es de señalar que, debido a los acontecimientos ocurridos principalmente en el municipio de Tultepec, en el año 2001, se presentó una iniciativa para modificar esta ley y crear una Ley Federal de Pirotecnia con la intención de dar cobertura legal a las familias que se dedican a esta actividad en todo el país. La iniciativa, además proponía cursos de capacitación y preveía disposiciones sobre el abandono de materiales muy peligrosos –como el clorato de potasio–, no logró concluir satisfactoriamente su proceso legislativo.

A nivel estatal, encontramos que el 15 de julio de 2003 se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal, denominado Instituto Mexiquense de la Pirotecnia. Desafortunadamente este organismo es una instancia preventiva que no tiene la capacidad jurídica para aplicar sanciones²¹.

Los trámites para sacar una licencia para operar fuegos artificiales son relativamente sencillos, y se pueden consultar en el siguiente enlace: <http://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/permiso-general-para-la-compra-almacenamiento-venta-y-o-consumo-de-artificios-pirotecnicos>. Para los trabajadores de esta industria el problema es que en los hechos **sólo se trata de un “permiso para pedir permiso”, y que nada garantiza el respeto a la ley: si el documento es cancelado, se expide otro con esa indicación, pero nunca se quita el documento anterior. Así se puede trabajar fuera de la ley por tiempo indefinido**²².

Aunado a lo anterior, en la redacción de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, no se encuentra nada relativo a los menores de edad, ni en las solicitudes de permiso de la Secretaría de la Defensa Nacional ni en ningún documento que regule esta actividad.

Si bien existe un consenso nacional e internacional sobre la pertinencia de prohibir expresamente que las niñas, niños y adolescentes laboren en esta industria o estén en los lugares donde se venden o produce pirotecnia, también es cierto que no ha podido cristalizarse en la ley, a pesar del peligro que representa para la integridad física, psicológica y la vida misma de las y los menores de edad que por cualquier circunstancia se encuentren en estos establecimientos.

Es urgente que el Poder Legislativo y en particular esta Cámara de Diputados, atendamos desde la ley la problemática referida, independientemente de que sean familias y comunidades enteras las que dependen de esta economía, y que la pirotecnia constituya una tradición, los derechos de las y los menores de edad, están por encima de cualquier consideración económica o cultural.

Ante todo, es obligación del Estado mexicano, en sus tres niveles y Poderes de gobierno, garantizar y salvaguardar el interés superior de la niñez. Obligación a la que bajo ninguna circunstancia se debe claudicar.

No podemos seguir siendo testigos y cómplices de hechos y consecuencias lamentables y terribles para las niñas y los niños. Basta saber que existe un solo menor de edad trabajando, comprando, visitando o acompañando a un adulto en un lugar que representa un peligro para tomar acción inmediata.

Ninguna tradición familiar, ninguna actividad económica justifica la muerte de infantes y adolescentes. Ni como productores, ni como consumidores, ni como ciudadanos y mucho menos como legisladores podemos cruzarnos de brazos y dar la espalda a una problemática que está a la vista.

No se puede perder más tiempo para establecer en la ley la prohibición expresa de que las y los menores de edad se encuentren en dichos establecimientos, independientemente de la causa. De ahí, que se propone adicionar al artículo 43 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

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

Decreto

Único. Se adiciona el párrafo segundo al artículo 43 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 43. La Secretaría de la Defensa Nacional podrá negar, suspender o cancelar discrecionalmente los permisos a que se refiere el artículo anterior, cuando las actividades amparadas con los permisos entrañen peligro para la seguridad de las personas, instalaciones, o puedan alterar la tranquilidad o el orden público.

Queda prohibida la entrada a menores de dieciocho años de edad a cualquier establecimiento que se dedique a las actividades reguladas en este título, la contravención a esta disposición será sancionada con lo dispuesto en el párrafo anterior.

Transitorio

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

Notas

1 <http://www.ilo.org/public/spanish/comp/child/papers/what/what1.htm#1c>

2 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), El estado mundial de la infancia de 2014 en cifras, Todos los niños y niñas cuentan, revelando las disparidades para impulsar los derechos de la niñez, PP.3.

3 <http://www.ilo.org/public/spanish/comp/child/papers/what/what1.htm#1c>

4 <http://ilo.org/ipec/facts/lang—es/index.htm>

5 https://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion_6928.htm

6 No es el mismo caso para los quehaceres domésticos donde la incidencia de participación es notoriamente mayor el de las niñas pero no se profundiza por no ser el tema principal de esta iniciativa.

7 http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/infantil2016_0.pdf

8 <http://white.lim.ilo.org/ipec/pagina.php?pagina=172>

9 <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-243443>

10 <https://municipiolibreac.wordpress.com/2009/07/01/de-castillos-y-castilleros-el-trabajo-de-la-pirotecnia-santiago-zapotitlanlahuac-ciudad-de-mexico/>

11 <http://www.animalpolitico.com/2016/12/pirotecnia-cdmx-tradicion/>

12 <http://www.jornada.unam.mx/2003/09/15/02an1cul.php?print-ver=1&fly=>

13 <http://amqueretaro.com/mexico/2016/09/26/celaya-a-17-anos-de-las-tragicas-explosiones-del-domingo-negro-de-1999>

14 <https://www.nytimes.com/es/2016/12/22/los-fuegos-artificiales-y-su-sombria-historia-de-accidentes-en-america-latina/>

15 <http://www.cronica.com.mx/notas/2003/42011.html>

16 http://www.milenio.com/estados/explosiones-sucedido-tultepec-pirotecnia-estado_de_mexico-incendio-milenio_0_869313343.html

17 http://diario.mx/Nacional/2016-12-21_fac31f8e/en-15-anos-van-25-explosiones-en-tultepec/

18 <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/12/22/apoya-fundacion-michou-y-mau-traslado-de-menores-quemados-en>

19 <http://www.animalpolitico.com/2017/03/explosion-tultepec-edo-mex/>

20 <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2017/03/04/1150044>

21 <http://imepi.edomex.gob.mx/faqs>

22 <http://www.jornada.unam.mx/2003/09/15/02an1cul.php?print-ver=1&fly=>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2017.— Diputadas: **Sara Paola Galico Félix Díaz**, Blanca Margarita Cuata Domínguez (rúbricas).»

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Se turna a la Comisión de Defensa Nacional, para dictamen.

Saludamos con mucho gusto a integrantes del Consejo Directivo de la Cámara de la Industria de la Construcción de

Querétaro, la CMIC, quienes asisten a este salón de plenos invitados por el diputado Hugo Cabrera Ruiz, también de Querétaro. Sean ustedes bienvenidos.

De igual manera damos la bienvenida al grupo de estudiantes del Instituto La Paz del estado de Puebla, invitados por el diputado Eukid Castañón Herrera, quienes asisten hoy a este salón de plenos. Sean ustedes bienvenidos.

CÓDIGO PENAL FEDERAL

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Tiene la palabra, por cinco minutos, la diputada Verónica Delgadillo García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 212 del Código Penal Federal.

La diputada Verónica Delgadillo García: Con su permiso, señora presidenta. Compañeras, compañeros, señoras y señores, la corrupción es un cáncer que está carcomiendo nuestras instituciones y al país entero. Todos los días nos enteramos sobre casos de corrupción en los que participan y que están involucrados funcionarios públicos, que en muchos casos detrás de ellos hay toda una red de influencia y de tráfico de influencias y de delincuencia organizada.

Lamentablemente el robo que están haciendo todos ellos cada día, además de atacar el patrimonio de los mexicanos, erosiona la credibilidad de nuestras instituciones. Y esto es algo sumamente grave.

¿Cómo podemos explicarnos que gobernadores y ex gobernadores hayan hecho desvíos millonarios de dinero? ¿Cómo podemos explicarnos el robo en despoblado que le están haciendo a nuestro país? ¿De qué robo me refiero? Por ejemplo, en este último sexenio, en este sexenio, 22 gobernadores del mismo partido, que parece o que se cree el dueño de México, se ha demostrado que han desviado 258 mil millones de pesos.

Más de 258 mil millones de pesos representan muchísimas cosas para los mexicanos, por ejemplo: equivale a nueve veces el presupuesto que se le otorga a Conacyt, a seis veces el presupuesto que tiene la UNAM, a la mitad del presupuesto que tenemos en nuestro país dedicado a la salud. De ese tamaño es la corrupción, de ese tamaño es el robo y la delincuencia que se está permitiendo en nuestro país.

Y, debemos ser claros, porque cuando hablamos de impunidad no sólo se refiere a que se está dejando libre a estos ex gobernadores y gobernadores, sino también a los funcionarios públicos que están detrás de ellos; funcionarios que muchos de ellos no están delante de las cámaras, pero siguen trabajando y siguen robando, y siguen lastimando a nuestro país.

Y todo esto es posible por diferentes circunstancias y por diferentes causas, pero sin duda una de ellas es la justicia inoperante de nuestro país: la impunidad.

Aquí el tiempo juega a favor de los delincuentes. Sí, juega a favor de los delincuentes porque los delitos en los que pueden ser acusados los ex gobernadores o sus cómplices, que son otros funcionarios, prescriben en un periodo de tiempo. Y aquí buscan ganarle al tiempo para que sea el mismo el que sepulte sus delitos y que no puedan ser condenados.

Para no irnos tan lejos, en esta Cámara algunos han intentado proteger con tiempo, con el fuero, a esos delincuentes y a personas que han sido acusadas en diferentes momentos por corrupción, para evitar que sean procesados.

El fuero les brinda todo un escudo de impunidad y les da el tiempo necesario para que sus delitos puedan prescribir y no puedan ser enjuiciados ni procesados por lo que han cometido. Esta forma de ser, este modus operandi es el que tiene cansados a los mexicanos y que sin duda alienta la corrupción y la impunidad en nuestro país.

Cuando un ciudadano rompe la ley va a la cárcel, con un político, con un representante no debería ser distinto, por eso el día de hoy voy a presentar una iniciativa que reforma el Código Penal, para que cualquier funcionario público de cualquier nivel sea juzgado y procesado por actos de corrupción, sin importar el tiempo que haya pasado cuando los cometió. Dicho de otra manera, lo que queremos evitar es que los delincuentes se salgan con la suya.

Esta propuesta se suma a una serie de iniciativas que ya hemos presentado en Movimiento Ciudadano, en diferentes circunstancias, como por ejemplo la eliminación del fuero, que sigue congelada en la comisión, que son iniciativas que buscan dignificar la vida pública, que buscan que el servicio público sea honorable nuevamente y que busca recuperar la confianza de la gente y luchar de manera frontal contra la impunidad y contra la corrupción.

Señoras y señores, los mexicanos ya no queremos Duartes, ya no queremos Moreiras, ya no queremos Herreras, ya no queremos Padrés, los mexicanos queremos cárcel a los corruptos. Es cuanto.

«Iniciativa que adiciona el artículo 212 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Verónica Delgadillo García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, Verónica Delgadillo García, diputada del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforma y adiciona al artículo 212 del Código Penal Federal, en materia de delitos por hechos de corrupción bajo la siguiente

Exposición de Motivos

I. México padece de altos índices de corrupción, los cuales generan una gran desconfianza hacia las instituciones públicas y hacen visibles los efectos negativos que tiene la corrupción en la inversión, en la productividad, e incluso en el bienestar de las familias.

Transparencia Internacional a principios del año pasado, dio a conocer los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción 2015, donde México desde el año 2012 sigue sin tener un avance en dicho índice ya que sus resultados durante los últimos cuatro años han sido prácticamente los mismos, siendo 34/100 o 35/100. (En la medida en que el resultado se acerque al número 100 se considera como menor corrupción.)

Por lo que podría afirmarse que en México se encuentra paralizada la percepción de la corrupción,¹ y que los efectos positivos de las reformas constitucionales en materia de transparencia y anticorrupción aún no se han visto reflejadas en la opinión pública de nuestro país:

“En el Índice de Percepción de la Corrupción 2015, México se mantiene por detrás de las economías más consolidadas y de sus principales competidores económicos. Entre las 34 economías que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México volvió a ubicarse en el último lugar (34/34) y le separan 86 y 79 lugares de sus princi-

pales socios económicos –Canadá y Estados Unidos– respectivamente. Incluso Brasil, cuya calificación empeoró 10 por ciento respecto a la del año anterior, se encuentra 19 lugares arriba de México.”²

Respecto a la precepción que se tiene de la corrupción, así como en qué instituciones y en qué trámites se padece más en México, es de mencionar de forma similar los datos que arrojan tanto la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública, ambas levantadas por parte del Instituto Nacional de Geografía y Estadística

El primer instrumento mencionado arroja que existen más de 24 mil experiencias de corrupción con algún servidor público por cada 100 mil personas.³ Incluso en dicha percepción de corrupción el 88.3 por ciento de la población considera que este tipo de actos son -muy frecuentes- o -frecuentes- y que la inmensa mayoría de los actos de corrupción se encuentran relacionados con instituciones de seguridad pública.⁴

En las fuerzas policíacas, en los partidos políticos, en el ministerio público y en los gobiernos estatales son los principales sectores donde se percibe una mayor corrupción. Lo cual puede llegar a ser corroborado por los mismos tipos de trámites en donde se percibe con mayor frecuencia este delito.⁵ Los trámites que representan un mayor porcentaje en la comisión de éste delito son: permisos relacionado con la propiedad; otros pagos, trámites o solicitudes; trámites ante el ministerio público; y trámites ante juzgados o tribunales.⁶

Prácticamente la percepción sobre la frecuencia de corrupción se encuentra en todos los ámbitos de gobierno, por lo que además de los sectores anteriormente mencionados también se encuadran en esta percepción a los diputados y senadores, a los gobiernos municipales, al gobierno federal, a los institutos electorales, sindicatos, jueces y magistrados, empresarios y medios de comunicación.⁷

En un sentido similar se puede apreciar la gran desconfianza sobre las instituciones encargadas de la seguridad pública y de procuración de justicia, como lo demuestra la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública,⁸ ya que en su apartado de percepción del desempeño institucional, los peores niveles de confianza hacia autoridades se encuentran en contra de la policía de tránsito, de la policía preventiva municipal, en el minis-

terio público y procuradurías, en la policía ministerial o judicial, en la policía estatal y en los jueces.⁹

Para los fines que busca la presente iniciativa, es indispensable retomar los resultados de la investigación realizada por parte del Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) a cargo de la investigadora María Amparo Casar, denominada “*México: Anatomía de la Corrupción*”. Donde básicamente se da a conocer un claro panorama sobre los principales indicadores sobre la corrupción en el país, así como una explicación sobre sus causas, efectos y costos siendo éste una verdadera “fotografía de cómo nos vemos los mexicanos a nosotros mismos y cómo nos perciben y califican en el mundo en materia de corrupción, de los partícipes de la corrupción ya sea del lado de la oferta o la demanda, de la frecuencia con que se practica y la permisividad frente a ella, de la tolerancia social frente a los actos de corrupción, y de los costos que se pagan por permitirlos”¹⁰

En dicha investigación es posible corroborar los resultados arrojados por Transparencia Internacional que se mencionaron anteriormente, e incluso es posible identificar otra serie de publicaciones y organizaciones que llevan a cabo una metodología similar para obtener una medición respecto a la percepción, participación y actitudes frente a los actos de corrupción. Dentro de dichas publicaciones y organizaciones se encuentran: el Índice de Competitividad Global; Latinobarómetro; el Reporte de Integridad Global; los Indicadores Globales de Gobernabilidad del Banco Mundial; y el Índice de Estado de Derecho. De los cuales se afirma son indicadores imperfectos,¹¹ pero que permiten sistematizar y comparar a nivel internacional el comportamiento de la corrupción.

En ese mismo proceso de sistematización y comparación, la investigación citada permite analizar un aspecto relevante: el costo económico de la corrupción. Ya que pareciera que entre mayor producto interno bruto per cápita de un país su calificación en el índice de percepción de la corrupción es mayor, por lo tanto menos corrupto¹²

“Según la Encuesta de Fraude y Corrupción de KPMG (2008), 44 por ciento de las empresas en México realizaron pagos extraoficiales a funcionarios públicos; es decir, fueron partícipes de la corrupción.” Las principales razones para caer en estas actividades de corrupción fueron para “agilizar trámites, obtener licencias y permisos o participar en licitaciones, impedir abusos de autoridad, ganar contratos y participar en licitaciones.”¹³

El soborno a políticos de alto nivel o partidos políticos, el uso de relaciones personales o familiares para obtener contratos públicos, y el soborno a funcionarios públicos de nivel inferior para acelerar trámites, son las tres principales causas donde las empresas realizaron pagos extraordinarios, según el índice de Fuentes de Soborno que realizó Transparencia Internacional.¹⁴

Los costos de la Corrupción en México, con los resultados en que se encuentra nuestro país se traducen en lo siguiente:

- Respecto a la inversión se deja de captar hasta un 5 por ciento menos según el Fondo Monetario Internacional;
- Si tan solo se pudiera subir un punto en la calificación del Índice de Percepción de la Corrupción se podría aumentar un 2 por ciento en la productividad de capital según el Imco;
- Respecto al ingreso de las empresas, es posible contabilizar una pérdida de 5 por ciento en ventas según Ernst & Young,¹⁵ y;
- En cuestión al costo de la corrupción en relación con el Producto Interno Bruto, diferentes organizaciones internacionales señalan que representa un alto porcentaje, ya que Forbes, el Banco Mundial e incluso el Banco de México lo colocan en un 9 por ciento.¹⁶

Además de los costos económicos también se encuentran los políticos y los sociales, respecto a la insatisfacción con la democracia Latinobarómetro arroja un 37 por ciento como apoyo de la democracia y un 27 por ciento en la satisfacción con la democracia. Y referente a los costos sociales, el bienestar de las familias se ve afectado ya que un 14 por ciento del ingreso promedio de los hogares se destina a pagos extraoficiales.¹⁷

II. La presente iniciativa tiene por objetivo establecer la imprescriptibilidad de los delitos de: uso ilícito de atribuciones y facultades; concusión; ejercicio abusivo de funciones; tráfico de influencias; cohecho; peculado; y enriquecimiento ilícito. Por lo que se estaría evitando la prescripción para ejercer la acción penal, y aplicar sus sanciones por el simple transcurso del tiempo, en contra de los servidores públicos que cometan este tipo de delitos. Dicha propuesta considera diferentes elementos que pueden llegar a justificar que este tipo de delitos cometidos por servidores públicos sean imprescriptibles, principalmente por

las repercusiones que tiene la corrupción en el desarrollo económico y social de país.

Los delitos cometidos por servidores públicos vulneran los derechos humanos, ya que el desvío de recursos o de sus mismas facultades y obligaciones conllevan a una desigualdad social aparentemente imperceptible, pero que genera un daño directo a las oportunidades de desarrollo para mejorar el bienestar y calidad de vida de las personas. Siendo fundamental contribuir en uno de los principales objetivos de nuestro nuevo sistema de anticorrupción, que es acabar con la corrupción, ya que las repercusiones ocasionadas por este mal en México tienen un mayor significado social del que se estima.

III. Uno de los instrumentos internacionales fundamentales que la presente iniciativa toma en consideración, es la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la cual establece una serie de principios que permiten prevenir y combatir de manera eficaz y eficiente la corrupción.

Cabe mencionar que dicha convención fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 31 de octubre del año 2003, teniendo por objeto el compromiso de los Estados Parte en adoptar “medidas preventivas, de combate y de sanción a una serie de actos de corrupción en los ámbitos público y privado.”¹⁸ Incluso, para nuestro país la convención tiene aún mayor relevancia ya que México fue el anfitrión para llevar a cabo la firma de este instrumento internacional, celebrado en la ciudad de Mérida, Yucatán, dentro de los días 9 al 11 de diciembre de 2003.

México ratificó la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción el 20 de julio del año 2004, y en diciembre del 2005 entró en vigor después de haber obtenido más de 30 ratificaciones por parte de distintos Estados Parte que la suscribieron.

Como se mencionó anteriormente, esta Convención en su artículo 1 inciso a) establece su propia finalidad, así como el compromiso y obligación por parte de cada Estado Parte para llevar a cabo mejores prácticas en contra de la corrupción como lo señala el segundo párrafo del artículo 5:

“Artículo 1

La finalidad de la presente convención es:

a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;”

“Artículo 5

2. Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.”

Además de incluirse una serie de principios respecto: a la colaboración entre países; las medidas que deben procurarse para prevenir la corrupción; así como la misma tipificación de los distintos delitos relacionados con la función de los servidores públicos y de la iniciativa privada; también se le dedica un gran apartado sobre las sanciones.

Tales sanciones incluyen el actuar de las propias instituciones encargadas de la procuración de justicia, y la necesidad sobre la adecuación del derecho interno de cada país para lograr los objetivos plasmados en la Convención contra la Corrupción.

Por lo que el artículo 29 se considera de gran relevancia, en relación a la presente iniciativa, ya que en él es posible encontrar los elementos suficientes para que exista en nuestra legislación penal la imprescriptibilidad de los delitos cometidos por servidores públicos.

“Artículo 29. Prescripción. Cada Estado Parte establecerá, cuando proceda, con arreglo a su derecho interno, un plazo de prescripción amplio para iniciar procesos por cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención y establecerá un plazo mayor o interrumpirá la prescripción cuando el presunto delincuente haya eludido la administración de justicia.”

Como se puede llegar a apreciar, el artículo 29 de la Convención contra la Corrupción establece la consideración de adoptar plazos amplios para ejercer acción penal en contra de servidores públicos que cometan delitos por hechos de corrupción, por lo que la imprescriptibilidad que se propone puede encuadrarse a esta disposición internacional.

IV. A continuación se presentan algunos ejemplos de legislación vigente en otros países y gobiernos en materia de imprescriptibilidad de los delitos cometidos por servidores públicos, donde se destacan los casos de Bolivia, Ecuador, Venezuela y el del Estado Libre Asociado de Puerto Rico:

Constitución Política de Bolivia:

“Artículo 112. Los delitos cometidos por servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico, **son imprescriptibles** y no admiten régimen de inmunidad”

Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas, Ley número 004 promulgada por Evo Morales Ayma en marzo de 2010:

Artículo 29 Bis. (Imprescriptibilidad). De conformidad con el artículo 112 de la Constitución Política del Estado, los delitos cometidos por servidoras o servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico, **son imprescriptibles** y no admiten régimen de inmunidad.

Constitución de la República de Ecuador

En su artículo 233, particularmente en su segundo párrafo, establece la imprescriptibilidad para los delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito:

“Art. 233. Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. **La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles** y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas.”

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela:

“Artículo 271. En ningún caso podrá ser negada la extradición de los extranjeros o extranjeras responsables de los delitos de deslegitimación de capitales, drogas, delincuencia organizada internacional, hechos contra el patrimonio público de otros Estados y contra los derechos humanos. **No prescribirán las acciones judiciales**

dirigidas a sancionar los delitos contra los derechos humanos, o contra **el patrimonio público** o el tráfico de estupefacientes. Asimismo, previa decisión judicial, serán confiscados los bienes provenientes de las actividades relacionadas con los delitos contra el patrimonio público o con el tráfico de estupefacientes.

[...]”

Código Penal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley núm. 146 de 30 de julio de 2012:

“Artículo 88. Delitos que no prescriben.

En los siguientes delitos la acción penal no prescribe: genocidio, crimen de lesa humanidad, asesinato, secuestro y secuestro de menores, **malversación de fondos públicos**, falsificación de documentos públicos, y todo delito grave tipificado en este Código o en ley especial cometido por un funcionario o empleado público en el desempeño de la función pública.”¹⁹

Como es posible apreciar, la figura de la no prescripción o imprescriptibilidad, ya se encuentra vigente en diferentes ordenamientos de países latinoamericanos, los cuales colocan a los delitos cometidos por servidores públicos en un nivel de gravedad por su relación con el patrimonio del Estado y de los recursos o fondos públicos.

V. En México, en el Título Quinto de nuestro Código Penal Federal podemos encontrar las disposiciones generales respecto a la extinción de la responsabilidad penal. Y así como podemos encontrar sus distintas modalidades como la amnistía, el perdón del ofendido, el reconocimiento de inocencia, y del indulto, también se presenta la figura de la prescripción.

La prescripción contempla la extinción de la acción penal así como de sus sanciones por el simple transcurso del tiempo, la cual deberá cubrir ciertos elementos para que ésta pueda ser efectiva. El artículo 105 del Código mencionado, establece que la acción penal podrá prescribir en un plazo igual al “término medio aritmético de la pena privativa de la libertad” que sea aplicable al delito de que se trate, y ésta no podrá ser efectiva en ningún caso por un periodo menor a los tres años.

Así como se establece la figura de la prescripción, también el Código Penal Federal en su artículo 205-Bis contempla la figura de la imprescriptibilidad, específicamente para los

delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, y que prácticamente son aquellos relacionados con pornografía, corrupción, pornografía, y prostitución con menores de edad.

El Código Penal Federal (CPF) en su título décimo correspondiente a los delitos cometidos por servidores públicos, establece en su artículo 212 que un servidor público es aquella persona que se encuentre desempeñando algún cargo dentro de la Administración Pública en el Congreso de la Unión, en el Poder Judicial o por el simple hecho de manejar recursos públicos federales. Cabe señalar que el mismo artículo contempla que las sanciones establecidas en el apartado de delitos cometidos por servidores públicos, también serán aplicables a cualquier persona que se vea involucrada en la perpetración de estos delitos.

Para poder comprender aquellos delitos, en los que la presente iniciativa propone que su acción penal y sus sanciones no pierdan efectividad por el simple hecho de haber transcurrido cierto tiempo, se propone definir cada uno de éstos:

Uso ilícito de atribuciones y facultades: Este delito procura que los servidores públicos no realicen indebidamente acciones en contra de bienes de la Federación, particularmente al momento de otorgar concesiones, permisos o licencias. Incluidas las acciones que sean para otorgar cualquier tipo de exención sobre ingresos fiscales o sobre bienes y servicios de la Administración Pública.

Dentro del delito de uso indebido de atribuciones y facultades de los servidores públicos, además del uso indebido de fondos públicos, se incluyen las acciones en los casos donde discrecionalmente se “otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.” (Artículo 217 inciso D, CPF)

Sanción: De seis meses a doce años de prisión, multa de treinta a ciento cincuenta días.

Concusión: “Comete el delito de concusión: el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.” (Artículo 218 primer párrafo CPF)

Sanción: Las sanciones se dividen en dos dependiendo del valor de lo exigido indebidamente, por lo que puede ser de tres meses a dos años o de dos años a doce años de prisión, en ambos casos se establece multa económica.

Ejercicio abusivo de funciones: Se comete este delito cuando un servidor público “otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;” o que realice estas mismas acciones con el uso de información privilegiada. (Artículo 220 CPF)

Sanción: De forma similar se hace distinción respecto a la cuantía en que asciendan las operaciones ilícitas, de tres meses a dos años o de dos años a doce años de prisión, así como su multa económica.

Tráfico de influencia: Prácticamente para este delito se contemplan las acciones donde un servidor público “solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas” (Artículo 221, CPF)

Sanción: de dos años a seis años de prisión, y multa económica de treinta a cien días.

Cohecho: Se comete el delito de cohecho cuando un servidor público solicite o reciba dinero o cualquiera otra dádiva, o también que conlleve una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto relacionado con sus funciones. (Artículo 222, CPF)

Sanción: Dependiendo del monto del delito se impondrán de tres meses a dos años o de dos años a catorce años de prisión, y su multa económica correspondiente.

Peculado: El artículo 223 del Código Penal Federal señala los cuatro supuestos en los que es posible encuadrar este delito, tanto a las acciones propiamente de los servidores públicos, pero también hacia cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público se encuentre involucrada.

I. Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

II. El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

III. Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos público o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades, y

IV. Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.”

En cuanto a sus sanciones se contempla lo siguiente: de tres meses a dos años y de dos años a catorce años dependiendo del monto de lo distraído indebidamente. De igual forma se contemplan sus multas así como una agravante en los casos en que el peculado se realice con aportaciones federales, lo que ampliaría en un tercio sus penas.

Enriquecimiento ilícito: “Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiese 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” (Artículo 224, CPF)

Sanción: Además de decomisar los bienes cuya procedencia no pueda ser acreditada, se impondrán dependiendo del monto en que ascienda el enriquecimiento ilícito de tres meses a dos años y de dos a catorce años de prisión, de igual forma como la mayoría de los delitos expuestos en el presente punto se contempla la multa,

Cabe mencionar que todos los delitos por hechos de corrupción contemplados en el Código Penal Federal, establecen la pena de “destitución e inhabilitación para des-

empeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación” (art. 212 CPF)

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

Decreto que reforma y adiciona el artículo 212 del Código Penal Federal en materia de delitos por hechos de corrupción

Artículo Único. Se adiciona un último párrafo al artículo 212 del Código Penal Federal para quedar como sigue:

Artículo 212. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Será imprescriptible la acción penal y sanciones por cometer los delitos de uso ilícito de atribuciones y facultades, concusión, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, y cualquier otro delito grave que cometa un servidor público que le genere beneficios económicos, a sí mismo o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

Transitorios

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

Segundo. Se deroga toda aquella disposición que contravenga el presente decreto.

Notas

1 ¿Dónde se encuentra México en el Índice de Percepción de la Corrupción 2014? Transparencia Mexicana 02/12/2014, www.tm.org.mx

2 Índice de Percepción de la Corrupción 2015, Transparencia Internacional, www.transparency.org

3 Inegi, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013 www.inegi.org.mx

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*.

6 *Ibidem*.

7 *Ibidem*.

8 Inegi, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública (Envipe) 2015 www.inegi.org.mx

9 *Ibidem*.

10 Amparo Casar, María, “México: Anatomía de la Corrupción”, Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto Mexicano para la Competitividad, 2015 pág. 6

11 *Ibidem*. Pág. 11

12 Al respecto en el documento *México: Anatomía de la Corrupción*, en su página 16 gráfica 7, se presenta precisamente la relación entre el PIB per cápita y el Índice de Percepción de la Corrupción, donde evidentemente existe una tendencia de menor corrupción en los países con mayor desarrollo económico.

13 Amparo Casar, María Op. Cit., Pág. 29

14 *Ibidem*. Pág. 28

15 Amparo Casar, María Op. Cit., Pág. 45

16 *Ibidem*. Pág. 45

17 *Ibidem*.

18 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, www.unodc.org

19 Código Penal de Puerto Rico, Ley núm. 146 de 30 de julio de 2012, Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Departamento de Estado www.estado.pr.gov

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2017.—
Diputadas y diputados: **Verónica Delgadillo García**, Alejandro Armenta Mier, Blanca Margarita Cuata Domínguez (rúbricas).»

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputada Verónica Delgadillo. Túrnese a la Comisión de Justicia, para dictamen.

Sonido en la curul del diputado Alejandro Armenta.

El diputado Alejandro Armenta Mier (desde la curul): Muchas gracias, presidenta. Compañeras y compañeros diputados, ahora que el tema de la corrupción se aborda en la Cámara, y en el sentido que ha mencionado la diputada Verónica, de Movimiento Ciudadano, yo también quiero señalar que en Puebla tenemos un vergonzoso ejemplo de ello.

Desde mi primer día como diputado en esta Cámara he señalado una serie de temas de complicidades que lastiman a los poblanos. Este ambiente de corrupción, de saqueo y de abuso de poder, indigna a todos los mexicanos y denigra todavía más a la clase política.

Me he manifestado en contra de que se aprueben los presupuestos ciegos a los gobernadores, porque luego salen huyendo con el dinero, dinero de los mexicanos, y me refiero específicamente al Ramo 28.

He denunciado sin encontrar eco ni respaldo, la escandalosa deuda en Puebla, que pasó de ocho mil millones a 72 mil millones de pesos...

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Diputado, este asunto no está a discusión.

El diputado Alejandro Armenta Mier (desde la curul): Por eso es que me adhiero y solicito se considere...

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: No puedo darle el uso de la palabra, no está a discusión.

El diputado Alejandro Armenta Mier (desde la curul):... solicito se considere en los testimonios de esta asamblea que me adhiero a la propuesta que hace la diputada Verónica

nica, del Movimiento Ciudadano y solicito su intervención para que se lo haga de su conocimiento, presidenta.

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Diputada Verónica Delgadillo, ¿está de acuerdo con la adhesión? Aquí está, en la mesa de esta Secretaría.

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Tiene la palabra, por cinco minutos, la diputada Carmen Victoria Campa Almaral, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 6o., 19 y 36 de la Ley General de Desarrollo Social.

La diputada Carmen Victoria Campa Almaral: Con el permiso de la Presidencia. Compañeras y compañeros legisladores, en esta ocasión someto a consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley General de Desarrollo Social, cuya finalidad es incorporar en el texto de la ley el concepto de vivienda digna y decorosa.

El artículo 4o. de nuestra Carta Magna, en su párrafo séptimo, establece claramente que toda familia tiene un derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. En el mismo tenor, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece, en el numeral 1 del artículo 11, que los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso en alimentación, en vestido, en vivienda adecuada y una mejora y continua condición de existencia.

¿Qué es lo que se debe entender por vivienda adecuada? La respuesta nos la proporciona el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que refiere que el derecho de una vivienda adecuada abarca libertades, como la protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar; estar libre también de injerencias arbitrarias en el hogar y la privacidad de la familia, y también la posibilidad de elegir la residencia, determinar dónde vivir, al igual que el derecho a la libertad de circulación.

Del mismo modo, establece también un mínimo de requisitos que debe cumplir una vivienda para ser adecuada. A saber de la seguridad, de la tenencia, la disponibilidad de los servicios, que sea también accesible, que sea habitable. La accesibilidad para considerar las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados, y con una ubicación para tener acceso a oportunidades de empleo, de servicios de salud, escuelas, guarderías, etcétera. Así como no estar en zonas contaminadas o peligrosas, y que tenga en cuenta la expresión de la identidad cultural.

El comité es muy enfático al mencionar que el derecho a una vivienda no significa solamente que la estructura de la casa debe ser la adecuada. Debe también haber un acceso sostenible y no discriminatorio de los servicios fundamentales de esta vivienda, como en materia de salud, en seguridad, comodidad y alimentación.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley de Vivienda señala que se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, y además cuente con espacios habitables y auxiliares, así como los servicios básicos y brinde a sus ocupantes la seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión y contemple también, además, criterios para la prevención de desastres y de protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

La definición de la Ley de Vivienda, como podemos darnos cuenta, es afín a los requisitos señalados también por el Comité de la ONU. A pesar de todo lo anterior, la Ley General de Desarrollo Social no contempla el concepto de vivienda digna y decorosa, refiriéndose únicamente al derecho a vivienda y omitiendo todas estas características que sí lo atribuye la Ley de Vivienda.

En este sentido, para Nueva Alianza es imprescindible que exista una armonización jurídica respecto a este derecho fundamental. El texto de la Ley General de Desarrollo Social sólo se refiere al concepto de vivienda de una manera genérica, lo cual no es compatible con el derecho a una vivienda digna y decorosa.

En el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza somos congruentes con nuestra agenda legislativa, al priorizar la vigencia del Estado de derecho y precisamente por eso, y para garantizar el cumplimiento de las normas, es preciso que nuestro orden jurídico sea suficientemente claro y armónico.

Consideramos, por lo tanto, indispensable armonizar y hacer congruente el texto y los alcances de la Ley General de Desarrollo Social con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de atender los derechos de la población, principalmente cuando se trata de proteger a los sectores más vulnerables.

Con la certeza que nos acompañarán en este esfuerzo legislativo agradezco a todos ustedes su atención. Es cuanto, diputada presidenta.

«Iniciativa que reforma los artículos 6o., 19 y 36 de la Ley General de Desarrollo Social, a cargo de la diputada Carmen Victoria Campa Almaral, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Quien suscribe, Carmen Victoria Campa Almaral, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley General de Desarrollo Social, en materia de vivienda digna y decorosa, al tenor del siguiente:

Planteamiento del problema

Nuestra Carta Magna enaltece cada uno de los derechos humanos que han sido reconocidos universalmente, y reitera con ello, el reconocimiento jurídico y pleno sobre las aspiraciones más elevadas del hombre, exaltando en todo momento la dignidad, el valor de las personas, la no discriminación y la igualdad entre mujeres y hombres.

A pesar de la vigencia que tiene la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948,^I así como de otros instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966,^{II} en los cuales se señala que cada uno de los Estados miembros se compromete a asegurar su cumplimiento, a través de mecanismos jurídicos y de la adecuación de su legislación interna, así como de la implementación de acciones que permitan hacer efectivo cada uno de los derechos fundamentales del ser humano, al día de hoy aún se observan incongruencias dentro de nuestra legislación secundaria.

Es evidente que nuestro sistema jurídico debe ser eficiente para cumplir irrestrictamente con la satisfacción de cada una de las necesidades de la población y, con ello, garantizar el cumplimiento y goce de cada uno de sus derechos; por lo que es indispensable, si sobre derechos humanos se refiere, hacer congruente el texto de la Ley General de Desarrollo Social^{III} con el término y los alcances que se dictan en el texto de Nuestra Constitución Política, resolviendo así establecer, en ese ordenamiento, el derecho a una vivienda digna y decorosa, considerando que dicha ley secundaria tiene como fin ser el eje de la Política Social, garantizando “el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social en harás de combatir la pobreza, pero principalmente, para atender aquellos grupos sociales en situación de vulnerabilidad.”^{IV}

Lo anterior, evidentemente implica establecer condiciones mínimas que debe reunir la vivienda para que ésta cumpla con dicho cometido y, así, la Ley General de Desarrollo Social deje de emplear un concepto de vivienda liso y llano, ya que el uso de un concepto tan genérico como el vigente solo puede dar pie a considerar a la vivienda como “cualquier recinto, separado o independiente, construido o adaptado para el albergue de personas”, definición que carece de las condiciones mínimas que se fijan en el derecho a la vivienda, lo que resulta incompatible con el término y los alcances del contenido de nuestra Constitución Política.

Exposición de Motivos

México ha sido reconocido como un país activo en suscribir y ratificar diversos instrumentos internacionales a favor del reconocimiento y respeto irrestricto sobre el tema de los derechos humanos, así como también por haber asumido con responsabilidad el compromiso como Estado miembro, al asegurar su cumplimiento a través de mecanismos jurídicos, la adecuación de su legislación interna, así como de la implementación de acciones que permitan hacer efectivo cada uno de los derechos fundamentales del hombre; sin embargo, al día de hoy, aún se observan incongruencias dentro de nuestra legislación secundaria, como es el caso del derecho a la vivienda que se cita en la Ley General de Desarrollo Social.

El derecho a una vivienda adecuada surge con claridad en el instrumento denominado *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, documento que consagró los derechos conocidos como de segunda genera-

ción, los cuales son derechos de contenido social que han pugnado por mejores condiciones de vida, al fincar una esfera de mayor responsabilidad para el Estado.

En ese documento se reconoce el “derecho a una vivienda adecuada” y establece que es “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continuada de las condiciones de existencia”; además, precisa que para que cada Estado pueda llevarlo a cabo, independientemente del contexto, deben existir elementos que debe cumplir la vivienda para que pueda ser considerada como adecuada, los cuales son:

- a) seguridad jurídica de la tenencia;
- b) disponibilidad de servicios materiales e infraestructura;
- c) gastos soportables;
- d) habitabilidad;
- e) accesibilidad;
- f) lugar y,
- g) adecuación cultural.

Recordemos que los derechos de segunda generación se constituyen por los derechos económicos, sociales y culturales, asociados a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, mismos que surgen como resultado de la Revolución Industrial y tienen una connotación social que ha impuesto al Estado la obligatoriedad de garantizarlos. También, es preciso recordar que México fue el primer país en el mundo que incluyó en su Carta Magna tales Derechos Sociales; sin embargo, no fue hasta el año de 1983 que, de manera precisa los confirma, con la inclusión del derecho a la “vivienda digna y decorosa”, para lo cual, se modificó sustancialmente el artículo 4o. de nuestra Constitución Política.

Con posterioridad, en el año 2004, se promulgó la Ley General de Desarrollo Social, referida primordialmente a los derechos para el desarrollo social, entre los que se incluyen el derecho a la vivienda con un trato genérico, aspecto que también emplea como parámetro para medir la pobreza, así como para establecer programas y para definir la Política

Nacional de Desarrollo Social, sin considerar los alcances que sobre el derecho a la vivienda establece nuestra Constitución.

Es evidente que las discrepancias entre los términos y los alcances que contiene la Ley General de Desarrollo Social y los de la Constitución Política que nos rige, en relación al derecho a la vivienda, deben ser corregidos y armonizados, a fin de evitar que la dualidad de conceptos puedan dar origen a interpretaciones equivocadas, ya que la Ley General de Desarrollo Social sólo se refiere al concepto de vivienda de una manera genérica y, bajo esta visión, por vivienda se entiende “cualquier recinto, separado o independiente, construido o adaptado para el albergue de personas”, concepto que no es compatible con el derecho a una vivienda digna y decorosa, establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que evidentemente, implica establecer condiciones mínimas que debe reunir la vivienda para cumplir con ese cometido, por lo que, con esta intervención legislativa, exaltamos se cumpla el compromiso que México asumió, con base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de adecuar su legislación interna con miras a hacer efectivos cada uno de los derechos fundamentales.

La adecuada y precisa definición en el marco jurídico, al ser una obligación del Estado, reviste particular relevancia ya que el derecho a una vivienda digna y decorosa no solamente hace referencia al derecho de toda persona de disponer de cuatro paredes y un techo para su refugio, sino que impera garantizar el derecho a una vivienda digna y decorosa para asegurar el derecho a la vida.

El derecho a la vivienda digna y decorosa ya ha sido cuestión de debate. En el año 2014, derivado de la promoción de un amparo directo en revisión número 3516/2013,^v la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, en el caso del ejercicio del derecho a una “vivienda digna y decorosa”, “[...] La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”; lo anterior, toda vez que a través de los Tratados Internacionales, en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la vivienda tienen un alcance mayor y, por ende, es importante explicar que el derecho fundamental a la vivienda adecuada, o digna y decorosa, debe entenderse a partir de la interpretación que han hecho diversos Organismos Internacionales, al dotar de contenido el derecho a una vivienda adecuada y, en tal caso, para comprender este concepto, es necesario atribuir-

le el cumplimiento de un estándar mínimo, con requisitos elementales que permitan considerar adecuada una vivienda, lo cual debe garantizarse a todas las personas.

Por su parte, en congruencia con lo antes expuesto, al regular la política nacional de vivienda, la Ley de Vivienda vigente^{VI} recoge en su contenido que, por “vivienda digna y decorosa” se considerará aquella que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad; cuente con espacios habitables y auxiliares; así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión; que también que contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos. No obstante, estas consideraciones y atributos han sido omitidos en la Ley General de Desarrollo Social.

En este contexto, resulta un imperativo que la Ley General de Desarrollo Social adecue y armonice su redacción, sin omitir el que recoja los alcances que se dictan en nuestra propia Constitución sobre el derecho a una vivienda digna y decorosa; ello, principalmente, para hacer efectivo este derecho en la atención de las necesidades de los grupos sociales más vulnerables de la población.

No es omiso señalar que el Poder Judicial de la Federación ha establecido que la jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es obligatoria siempre que se ajuste a las reformas constitucionales; es decir, que sea acorde con la protección de los derechos humanos reconocidos tanto en la Carta Magna como en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.^{VII}

En Nueva Alianza, congruentes con nuestra Agenda Legislativa, priorizamos la vigencia de un estado de derecho que se fortalece cuando la norma se cumple; por ello, es de nuestro interés evitar que el régimen jurídico se vulnere por la ambigüedad, sea por la falta de actualización del texto o por las diferencias que se puedan observar en la interpretación y aplicación de las leyes reglamentarias, ya que con ello la credibilidad que puedan tener los ciudadanos por las instituciones, y en la ley, decrece, sumado a que la consolidación del Estado de Derecho se entorpece.

Por lo anterior, resulta indispensable armonizar y hacer congruente el texto y los alcances de la Ley General de Desarrollo Social con lo establecido en la Constitución Políti-

ca de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de atender las legítimas aspiraciones de la población, priorizando en todo momento cuando se trata de los grupos más vulnerables de la población. Como Legisladores, es nuestra obligación establecer y brindar las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos humanos, particularmente, el derecho a tener una “vivienda digna y decorosa”.

Fundamento legal

Por las consideraciones anteriormente expuestas, en mi calidad de Diputada Federal integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 76; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de esta Soberanía, la Iniciativa con Proyecto de

Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley General de Desarrollo Social, en materia de vivienda digna y decorosa

Artículo Único. Se reforman los artículos 6; la fracción VII del artículo 19; y las fracciones V y VI del artículo 36, todos de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 6. Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda **digna y decorosa**, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 19. Son prioritarios y de interés público:

I. a VI. ...

VII. Los programas de vivienda, **los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa**;

VIII. y IX. ...

Artículo 36. ...

I. a IV. ...

V. Calidad y espacios de la **vivienda digna y decorosa;**

VI. Acceso a los servicios básicos en la **vivienda digna y decorosa;**

VII. a IX. ...

Artículo Transitorio

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

Notas

i “Declaración Universal de Derechos Humanos”, recuperado de:

<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

ii “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

iii “Ley General de Desarrollo Social”, recuperado de:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf

iv Fracción VI del artículo 5 de la Ley General de Desarrollo Social: Grupos sociales en situación de vulnerabilidad: Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.

v Establece Suprema Corte alcances del derecho a la vivienda adecuada con respecto a desarrolladores inmobiliarios

En sesión de 22 de enero del año en curso, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el amparo directo en revisión 3516/2013, a propuesta del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, revocó la sentencia de un tribunal colegiado que interpretó incorrectamente el artículo 4o. constitucional, en el sentido de que el derecho fundamental a la vivienda adecuada, o a una vivienda digna y decorosa, sólo se refiere a la vivienda de interés social y, por tanto, según el tribunal, cualquier otro tipo de vivienda que no pueda ser considerada como tal, no está protegida por dicho artículo.

Ello es así, ya que los tratados internacionales suscritos por México, en particular, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales, y su interpretación por parte de organismos internacionales, han dotado de contenido al derecho a una vivienda “adecuada”, atribuyéndole el cumplimiento de un estándar mínimo, integrado por requisitos elementales con que debe cumplir la vivienda para poder ser considerada adecuada, lo cual debe garantizarse a todas las personas.

Asimismo, los Estados se han obligado al suscribir dichos tratados a elaborar una estrategia nacional de vivienda, e implementarla, en conjunto con los sectores social y privado.

Razón por la cual, la Primera Sala revocó la sentencia recurrida y concedió el amparo a dos personas que reclamaron la nulidad del contrato de compraventa de un departamento que, según ellos, no cumplía con la normatividad aplicable, específicamente, al no tener habitaciones funcionales, al carecer, por ejemplo, de ventanas en una de las recámaras.

Lo anterior es así, pues los promotores y desarrolladores inmobiliarios, así como todos aquellos particulares que asumen la obligación de desarrollar vivienda, tienen también la obligación de cumplir con las normas de derechos humanos, en particular, con aquellas vinculadas con el derecho fundamental a la vivienda adecuada. Máxime si la normatividad aplicable establece cuales son las características que debe tener toda vivienda para cumplir con dicho estándar mínimo. Lo anterior, ya que es una expectativa básica de la sociedad que estas personas cumplirán con la normativa aplicable.

Por lo tanto, si el desarrollador inmobiliario no demuestra haber comunicado en forma expresa y clara al comprador de la vivienda, antes de su adquisición, que la misma carece o carecerá de algunos de los requisitos impuestos por la normatividad aplicable (como es el hecho de que no tendrá ventanas), especialmente cuando la vivienda se adquiera antes de ser construida, entonces, el comprador debe tener expedito su derecho para demandar, ya sea, el cumplimiento forzoso de la normatividad, o en su defecto, la rescisión o nulidad del contrato y la indemnización correspondiente.

Así, se concedió el amparo para el efecto de que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y emita una nueva en la que sólo determine que la acción de los quejosos (nulidad del contrato de compraventa) es improcedente si el departamento objeto del juicio cumple en forma estricta con la normatividad aplicable, y si existe prueba fehaciente que el vendedor hizo del conocimiento del comprador, en forma expresa y clara, con anterioridad a la celebración del contrato, que el inmueble no tendría una ventana que diera al exterior en la recámara conocida como número 2.

Recuperado de: http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/COMUNICADO_11_2014_ENE.pdf

vi “Ley de Vivienda”, recuperado de:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_200415.pdf

vii Conforme al artículo 192 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el pleno, y además para los tribunales unitarios y colegiados de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. Ahora bien, el mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control de constitucionalidad que deriva del análisis sistemático de la reforma que sufrieron los artículos 1o. y 103, en relación con el 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que significa que la observancia de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es obligatoria siempre que se ajuste a esas reformas constitucionales, es decir, que sea acorde con la protección de los derechos humanos, reconocidos tanto en la Carta Magna como en los tratados internacionales de que el Estado mexicano sea parte. De tal suerte que, la no aplicación de criterios jurisprudenciales emitidos con anterioridad a la reforma constitucional aludida, porque el tratado internacional considera un derecho humano de mayor beneficio al justiciable, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona, no implica desacato a lo dispuesto por el citado artículo 192, pues la obligatoriedad de la jurisprudencia se encuentra sujeta a que ésta interprete un sistema jurídico vigente aplicable al caso concreto de que se trate. Esta premisa generó que este tribunal ejerciera oficiosamente el control difuso de convencionalidad e inaplicará la jurisprudencia 2a./J.108/2010, de rubro: “Emplazamiento al tercero perjudicado por edictos. El incumplimiento del quejoso de recogerlos y pagar su publicación no conduce necesariamente al sobreseimiento en el juicio de amparo”, que en esencia, considera que a efecto de que no se sobresea en el juicio de garantías por incumplimiento de recoger los edictos, el quejoso debe comparecer a manifestar su imposibilidad para cubrir el gasto de su publicación y tanto de su afirmación como de los elementos que consten en autos deben existir indicios suficientes que demuestren que no tiene la capacidad económica para sufragar un pago semejante, sólo entonces el juzgador podrá determinar que el Consejo de la Judicatura Federal, a su costa, los publique para emplazar al tercero perjudicado. Ello es así porque mediante el principio de interpretación conforme en sentido amplio, respecto de los numerales 1, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que el Estado mexicano, en su orden, adquirió la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en él, a efecto de garantizar el libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna, entre otros motivos, por la posición económica, así como que todas las personas son iguales ante la ley; además, el Estado deberá contar o implementar los mecanismos legales idóneos, necesarios o suficientes pa-

ra permitir a toda persona en el ejercicio de su derecho de defensa contra actos que estime transgresores de su esfera jurídica, lo cual está referido a toda materia de derecho. De ese modo, si la citada jurisprudencia condiciona la procedencia del juicio de garantías a que el particular comparezca a manifestar y evidenciar su imposibilidad para cubrir el gasto de los edictos, entonces esa circunstancia se estima contraria a los derechos humanos de gratuidad de la administración de justicia, que consagra el artículo 17 constitucional, de igualdad ante la ley y no discriminación por posición económica, en virtud de que se condiciona el derecho de gratuidad de la administración de justicia a que se colmen los requisitos que no establece la ley de la materia, los que giran en torno a motivos de índole económica, lo que significa que el citado derecho se reserva sólo para las personas que no tengan la capacidad económica para sufragar el pago de la publicación de los edictos, que se traduce en clara violación a los derechos humanos referidos, pues la garantía de igualdad y la no discriminación prohíben la diferencia de tratamiento entre seres que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.

[TA]; 10a. época; TCC; SJF y su Gaceta; libro XVI, enero de 2013, tomo 3; página. 2089.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La obligatoriedad de la emitida antes de las reformas de los artículos 1o. y 103, de diez y seis de junio de dos mil once, en relación con el 133, todos de la Constitución federal, se sujeta a que aquélla sea acorde con la protección de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y los tratados internacionales de que el Estado mexicano sea parte (inaplicabilidad de la tesis 2a./j.108/2010).

Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco.

Amparo directo 402/2012 (cuaderno auxiliar 685/2012), 27 de septiembre de 2012. Unanimidad de votos con voto aclaratorio del Magistrado José de Jesús López Arias. Ponente: Jorge Humberto Benítez Pimienta. Secretario: Abel Ascencio López.

Nota: La tesis 2a./J.108/2010 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXII, agosto de 2010, página 416.

Recuperada de: http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fd8f8fcd&Apendice=1fffdfcfcff&Expression=&Dominio=Rubro,Texto,Precedentes,Localizacion&TA_TJ=&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=6&Epp=20&Desde=100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=2002561&Hit=1&IDs=2002561,161633,165557,179119,232787,394301&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=KOM&Tema=681

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a los 20 días del mes de abril de 2017.— Diputada **Carmen Victoria Campa Almaral** (rúbrica).»

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputada Carmen Victoria Campa. Túrnese a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen.

Saludamos con mucho gusto a alumnos de la Universidad de la Sierra de Huauchinango, Puebla, invitados a este salón de plenos por el diputado Carlos Barragán Amador. Sean ustedes bienvenidos.

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Tiene la palabra, por cinco minutos, el diputado José Alfredo Ferreiro Velazco, del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

El diputado José Alfredo Ferreiro Velazco: Con la venia de la Presidencia y de la Mesa directiva. Compañeras y compañeros diputados. Se puede engañar a parte del pueblo parte del tiempo, pero no se puede engañar a todo el pueblo todo el tiempo. Esto lo dijo Abraham Lincoln.

El fenómeno de la corrupción es reconocido como una de las principales amenazas al Estado y a la democracia, pues conspira contra su legitimidad, vulnera el Estado de derecho y afecta el uso de recursos públicos destinados al cumplimiento de derecho o a fines de interés colectivo.

El acto de corrupción constituye una grave muestra de deslealtad, ya que supone el aprovechamiento inmoral de lo público para beneficios privados.

Es por lo anterior que yo vengo a presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona las fracciones XII, XIII, XIV al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, con el objetivo de dotar a los ministerios públicos de la autoridad para solicitar al juzgador de control constitucional el que se solicite y se amplíe la figura de la prisión preventiva, oficiosa, en la comisión de de-

litos penales como son el peculado, el cohecho y el enriquecimiento ilícito.

Lo anterior con dos fines fundamentales: uno, por una parte, inhibir la comisión de las mencionadas conductas con la imposibilidad de la libertad bajo caución; la otra, para evitar la evasión a la acción de la justicia.

Lo anterior, tomando en cuenta que para nadie son desconocidos los escándalos de corrupción que han puesto al país en la mira internacional, con el caso de gobernadores y funcionarios públicos que han recibido o tomado dinero del presupuesto, de obras, de todo lo público.

De hecho, se publicó un reporte de la Consultoría Intergralia, que en México, de 14 gobernadores investigados, 53 por ciento fue por peculado; 24 por ciento fue por lavado de dinero; 17 por ciento fue por asociación delictuosa y 5.8 por ciento fue por extorsión.

Desafortunadamente, no solo esos casos existen en nuestro país respecto al cohecho o al peculado, pues en fechas recientes se destapó y se discutió en esta Cámara de Diputados el caso de Odebrecht, empresa que desvió a nivel mundial más de dos mil millones de dólares en 2014 para actos de corrupción. Y manifestó que tan solo aquí en México en años recientes se entregaron 10.5 millones de dólares a funcionarios públicos de la empresa Pemex, que es de todos los mexicanos.

Esta es una empresa que se ha dedicado a estar extorsionando, como ustedes saben, y ya ha habido evasión de la justicia para muchos funcionarios públicos. Pero este no es el único caso, hay que recordar también el caso de Oceanografía, que fue una empresa que operó casi con las mismas formas, se le asignaron recursos millonarios y hay muchas cosas ahí escondidas.

Asimismo, en los últimos años hemos sido testigos de cómo implicados en estos delitos han buscado evadir la acción de la justicia escondiéndose y huyendo a otros países.

Es por lo anterior que con la presente iniciativa se incentiva a que trabajemos más en la prevención de la conducta desleal, esto por medio de las unidades de control del propio Estado, además de que se sancione la comisión de faltas graves a la norma administrativa, a través de un tribunal administrativo. Porque la ciudadanía necesita volver a creer en los servidores públicos.

Por tanto, es nuestra obligación legislar en la prevención de los delitos como el cohecho, el peculado y enriquecimiento ilícito. Esto va a ayudar a prevenir y que muchos funcionarios tengan la precaución y el decoro de no robar, de no agarrar dinero.

Hace muchos años se escribió un libro y se escribió una serie de principios básicos y uno de ellos fue: no robarás, y este principio ha cobrado la vida en toda la humanidad. Y hay una mención también en ese documento que dice: si te estorba algo que te hace delinquir, quítatelo.

Yo no sé si en el tiempo tendremos que llegar a eso, tendremos que cortarle la mano a un funcionario público que haya tomado dinero de las arcas, que ha inhibido que muchos jóvenes puedan tener un futuro o que muchos enfermos puedan ser sanados o que muchas familias puedan ser restauradas.

Son temas que hay que seguir discutiendo y yo le pediría a esta Cámara que todos esos temas que se están presentando, el tema de corrupción, anticorrupción y combate a la corrupción sean tratados en las comisiones y no estén congelados ahí en dichas comisiones. Muchas gracias, señora presidenta.

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo del diputado José Alfredo Ferreiro Velazco, del Grupo Parlamentario del PES

El suscrito, diputado José Alfredo Ferreiro Velazco, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adicionan las fracciones XII, XIII, XIV al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La función pública puede ser definida, como el conjunto de relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, en donde las funciones desempeñadas están contenidas en la Constitución, una Ley o un reglamento.

Por eso, la protesta de los funcionarios públicos, resulta ser un acto solemne, en el que éstos se comprometen dentro de su cargo a cumplir con la Constitución y las leyes de su país, actuando en todo momento por el bienestar de su pueblo.¹

Por lo anterior, es deber fundamental del funcionario público acatar y cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanan.

El funcionario tiene frente a la ley una responsabilidad mayor, por el hecho de que al tomar protesta se vuelve trabajador del ciudadano y en su función solo le bastará con cumplir correctamente sus deberes.

Por lo tanto, de los funcionarios públicos se espera que recojan conciencia y reconozcan al estado y su Constitución como un alto valor digno de comprometerse con él.

Derivado de lo anterior, la obligación de fidelidad y lealtad al estado, se entiende como una condicionante que debe tener el funcionario público, por lo cual se deben distanciar de grupos y acciones que atacan, combaten y difaman al estado, sus órganos constitucionales y a la ciudadanía.

En términos concretos, cada Gobierno constitucional y todos los ciudadanos tienen que poder confiar en que el funcionario va a estar dispuesto a asumir, en la ejecución de los asuntos de la administración, las responsabilidades que corresponden a su propio Estado.

Ya que el orden constitucional se sostiene no solo en la voluntad popular, sino también en la lealtad de funcionarios públicos.

Desafortunadamente, en nuestro país la lealtad de los servidores públicos no ha sido del todo apegada a las leyes y desafortunadamente se ha aplicado al fenómeno de la corrupción, este fenómeno es reconocido como una de las principales amenazas a la democracia, pues conspira contra su legitimidad, vulnera el Estado de derecho y afecta el uso de recursos públicos destinados al cumplimiento de derechos o a fines de interés colectivo.

Por ello, un acto de corrupción constituye una grave muestra de deslealtad frente a las reglas que debieran regir un comportamiento social honesto, pues supone el aprovechamiento inmoral de lo público para un beneficio privado, acción que es aún más nociva cuando la ejecutan personas que detentan cargos públicos.

O como bien lo menciona Luis Pazos: la palabra corrupción, nos lleva a definirla como algo que se echa a perder, que no funciona correctamente. Aunque la mayoría de las personas entienden por corrupción una acción inmoral o ilegal.²

Mientras que la definición de la palabra corrupción viene del latín *corruptio* (acción y efecto de destruir o alterar globalmente por putrefacción, también acción de dañar, sobornar o pervertir a alguien).³

Derivado de las definiciones citadas encontramos que resulta reprobable que haya gobernantes que utilicen el poder del Estado para corromper a la sociedad.

Por ello, a través del tiempo se ha buscado el prevenir la deslealtad en su desempeño, la reparación del daño ante determinadas conductas, en las que la sociedad o el gobierno se pueden ver tanto directa como indirectamente dañados.

Y es por lo anterior que se considera esencial que se norme con el objetivo de combatir la corrupción, pero sobre todo de prevenir conductas como el cohecho y el peculado, por lo cual se propone adicionar dos fracciones al Código Nacional de Procedimientos Penales, en su artículo 167, para establecer que tanto el cohecho como el peculado se consideren delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa.

Pues en México, desde el punto de vista legal, las conductas vinculadas a la corrupción se integran en una amplia variedad de tipos penales previstos en los Códigos Penales de las entidades federativas y en el propio Código Penal Federal, por ejemplo, el ejercicio indebido del servicio público, el abuso de autoridad, el uso indebido de atribuciones y facultades, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, el tráfico de influencias, el cohecho, el peculado y el enriquecimiento ilícito, etc.

Sin embargo, la importancia del cohecho y el peculado es que se relaciona más comúnmente con la corrupción.

Y es que la corrupción es una de las primeras causas de los bajos crecimientos, la miseria y de la migración de millones de mexicanos. Y, sobre todo, del surgimiento de nuevos ricos.⁴

Por lo tanto, con la presente iniciativa se incentiva a que trabajemos más en la prevención de la conducta desleal, es-

to por medio de las unidades de control del propio estado, además de que se sancione la comisión de faltas graves a la norma administrativa, a través de un tribunal administrativo.

No obstante lo anterior, la deslealtad mencionada se ha distinguido en la comisión de conductas que son del campo del derecho penal, por lo que en esta materia es necesario también ejercer una presión que constituya un inhibidor en la comisión de estas conductas.

Para nadie son desconocidos los escándalos de corrupción que han puesto al país en el foco internacional y a la expectativa de su proceder en acciones de tipo penal, que muestre una verdadera voluntad de combatir este fenómeno.

Ejemplo de los actos lamentable es que algunos funcionarios evaden la acción de la justicia, un claro ejemplo es el del recién capturado Javier Duarte, responsable por los delitos de: Delincuencia organizada, operaciones con recursos de procedencia ilícita, además de que debe enfrenta a cargos por parte de la Procuraduría General de la República que fueron interpuestos desde el mes de octubre de 2016.⁵

En caso similar se encuentra Cesar Duarte, ex gobernador de Chihuahua y quien enfrenta cargos por el delito de peculado, y quien es buscado por la Interpol en 190 países.

Desafortunadamente estos no son los únicos casos en los que se ha acusado de peculado a algún gobernador, ya que en los últimos 15 años, 14 gobernadores mexicanos, de los principales partidos políticos, han sido investigados por autoridades federales o extranjeras por delitos de peculado, narcotráfico, lavado de dinero o asociación delictuosa.

Según un reporte de la consultora Integralía, dirigida por el ex consejero presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, de la cifra global de 14 gobernadores investigados, 52.92% fue por peculado; 23.53% por lavado de dinero; 17.65% por asociación delictuosa y 5.8% por extorsión.⁶

Entre los nombre de estos ex funcionarios públicos está el de Humberto Moreira, el del ex gobernador de Tabasco Andrés Granier, quien fue detenido y recibió formal prisión por lavado de dinero y defraudación fiscal por dos millones 552 mil pesos, Luis Armando Reynoso Femat, ex gobernador panista de Aguascalientes y quien fue sentenciado a dos años de prisión por peculado, ex gobernador interino de extracción priista, Jesús Reyna García, quien fue encar-

celado y acusado de asociación delictuosa, narcotráfico y extorsión, el ex gobernador de Chiapas, Pablo Salazar Mendiguchía, estuvo preso entre junio de 2011 y noviembre de 2012, lo acusaron de desviar 104 millones de pesos, pero fue absuelto por la procuraduría chiapaneca, además de que existen otros tres ex gobernadores sobre los que pesan acusaciones formales, como son el ex mandatario panista de Sonora, Guillermo Padrés; el ex jefe de gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, y el ex gobernador de Tamaulipas, Tomás Yarrington.⁷

Desafortunadamente, no solo esos casos existen en nuestro país respecto al cohecho o peculado, pues en fechas recientes se destapó el caso de Odebrecht empresa que desvió más de 2 mil millones de dólares entre 2005 y 2014 en torno a Petrobras. La red de corrupción se dedicaba de forma sistemática al desvío de fondos públicos, el acaparamiento de contratos y el pago de sobornos. El dinero se desviaba a políticos y empresarios. Los implicados transferían altas sumas de dinero a otros países.

Lamentablemente esta empresa admitió haber pagado 10.5 mdd en sobornos a “altos funcionarios de una empresa controlada por el Estado (mexicano)” para ganar contratos. Y algunos de los presuntos involucrados son el ex presidente Felipe Calderon y Javier Duarte.⁸

Pero con este tipo de casos no solo tenemos a Odebrecht, sino también a Oceanografía empresa fundada en 1968 para proveer servicios de ingeniería marina a Petróleos Mexicanos (Pemex). Se especializa en ingeniería geofísica marina, buceo de saturación, operación de vehículos sumergibles manejados a control remoto, mantenimiento a estructuras marinas y construcción de ductos submarinos, la cual durante la presidencia de Fox fue acusada de haber sido favorecida con la asignación de contratos millonarios, siendo excluida por 21 meses y 12 días de los procesos de contratación del gobierno, luego que Pemex encontró en una revisión interna irregularidades en contratos con la firma, según un reporte del 11 de febrero.⁹

Con los argumentos anteriores encontramos que se han distraído del objeto del estado, dinero, valores, fincas, además de que se han puesto a la luz pública hechos y actos de soborno a funcionarios públicos, etc.

En fin, saber que existe un problema grave en México y no hacer nada, raya en cierto grado en la opacidad, de quienes tenemos la responsabilidad de adecuar la norma a una realidad objetiva que vive el gobierno y la sociedad.

Por lo anterior expuesto, considero necesario impedir las mencionadas conductas, aplicando lo conducente en el sistema nacional anticorrupción en la parte preventiva y en la sancionatoria a la violación a la norma administrativa; y por otra parte con el endurecimiento de medidas en algunos tipos penales a fin de cerrar el círculo del combate a la corrupción.

En razón de lo anterior es que la presente propuesta considera que se aplique la figura de la prisión preventiva oficiosa contenida en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a los delitos de peculado y cohecho en las modalidades siguientes:

En el caso del peculado en sus fracciones I a la IV

- Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito.
- Cuando los recursos materia del peculado sean aportaciones federales para los fines de seguridad pública.

En el caso del delito de cohecho en sus fracciones I a la III incisos a) y b)

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito.

En el caso de enriquecimiento ilícito;

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

A fin de apreciar de manera más analítica la propuesta, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Código Nacional de Procedimientos Penales	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 167. Causas de procedencia El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código. En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva. El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con</p>	<p>Artículo 167. ... El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de</p>

<p>VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero; VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145; IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen</p>	
--	--

<p>medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa. La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa. Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:</p> <p>I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323; II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis; III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis; IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126; V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128; VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;</p>	<p>personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, el cohecho, el peculado, el enriquecimiento ilícito, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.</p> <p>I-XI...</p>
---	--

<p>capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis; X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter; XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero. El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad.</p>	<p>XII. El cohecho, previsto en el artículo 222; en sus fracciones I a la III incisos a) y b). Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito.</p>
---	--

	<p>XIII. El Peculado, previsto en el artículo 223; en sus fracciones I a la IV.</p> <p>a). Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito.</p> <p>b). Cuando los recursos materia del peculado sean aportaciones federales para los fines de seguridad pública.</p> <p>XIV. El enriquecimiento ilícito, previsto en el artículo 224; Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</p>
--	---

Por lo anteriormente expuesto y considerando la necesidad de inhibir la comisión de las conductas objeto de la presente y a fin de cerrar el círculo del combate a la corrupción; es que se presenta iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona las fracciones XII, XII, y XIV al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales;

Para quedar como sigue:

Código Nacional de Procedimientos Penales

Artículo 167. ...

El Juez de control, en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, el cohecho, el peculado, el enriquecimiento ilícito, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

...

De la I a la XI...

XII. El cohecho, previsto en el artículo 222; en sus fracciones I a la III incisos a) y b)

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de quinientas veces

el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito.

XIII. El peculado, previsto en el artículo 223; en sus fracciones I a la IV

a). Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito.

b). Cuando los recursos materia del peculado sean aportaciones federales para los fines de seguridad pública.

XIV. El enriquecimiento ilícito, previsto en el artículo 224; cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Transitorio

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

Notas

1 Artículo 128, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Luis Pazos, P. 15

3 Diccionario etimológico, disponible en;

<http://etimologias.dechile.net/?corrupcio.n>

4 Luis Pazos, P. 107

5 Excélsior, 31/3/2017, disponible en;

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/03/31/1155197>, consultado el 19 de abril de 2017.

6 Ángel Cabrera, Van 14 ex gobernadores acusados de peculado en 15 años, 18 de enero de 2016, disponible en;

<http://www.24-horas.mx/van-14-ex-gobernadores-acusados-de-peculado-en-15-anos/>

7 Ibid.

8 El Universal, Odebrecht la ruta de Corrupción, disponible en;

<http://interactivo.eluniversal.com.mx/2017/odebrecht-corrupcion/>

9 Excelsior, "Oceanografía" <http://www.excelsior.com.mx/topico/oceanografia>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2017.— Diputado **José Alfredo Ferreiro Velazco** (rúbrica).»

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputado Ferreiro Velasco. Túrnese a la Comisión de Justicia, para dictamen.

Esta Presidencia recibió 16 iniciativas de las siguientes diputadas y diputados: diputada Isaura Ivanova Pool Pech, del Grupo Parlamentario del PRD; de los diputados Alberto Martínez Urincho y Francisco Xavier Nava Palacios del PRD; y Manuel de Jesús Clouthier Carrillo; del diputado Julio Saldaña Morán, del Grupo Parlamentario del PRD; del diputado Waldo Fernández González, del Grupo Parlamentario del PRD; del diputado Carlos Alberto De la Fuente Flores, del Grupo Parlamentario del PAN; de la diputada María del Rosario Rodríguez Rubio, del Grupo Parlamentario del PAN; de la diputada Ximena Tamariz García, del Grupo Parlamentario del PAN; y de la diputada Alejandra Gutiérrez Campos, del Grupo Parlamentario del PAN. Estas iniciativas serán turnadas a las comisiones que correspondan.

DECLARATORIA DE PUBLICIDAD DE DICTÁMENES DE LEY O DECRETO

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: El siguiente punto del orden del día es la declaratoria de publicidad de los dictámenes. Consulte la Secretaría a la asamblea, en votación económica, si se dispensa la lectura de los 40 títulos de los proyectos de decreto.

La secretaria diputada Isaura Ivanova Pool Pech: Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica, se consulta a la asamblea si se autoriza que se dispense la lectura de los 40 títulos de los dictámenes con proyecto de decreto. Las diputadas y los diputados que estén por la afir-

mativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo. Diputada presidenta, mayoría por la afirmativa.

La presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: De conformidad con lo que establece el artículo 87 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se cumple con la declaratoria de publicidad.

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y DE RADIODIFUSIÓN

La secretaria diputada Isaura Ivanova Pool Pech: Dictamen de la Comisión de Radio y Televisión, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de Radiodifusión.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS.

*Declaratoria de Publicidad.
Abril 25 del 2017.*

Honorable Asamblea:

Con fundamento en las facultades conferidas por los artículos 39, 45 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 80, 84, 85 157 numeral 1 fracción I, 158 numeral 1 fracción IV, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta Comisión de Radio y Televisión somete a consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente dictamen con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en materia de Derechos de las Audiencias.

I.- ANTECEDENTES

A continuación se refieren los antecedentes legislativos que dan origen al presente proceso legislativo que atañe a este dictamen:

1.- En sesión celebrada el 14 de febrero de 2017 durante la LXIII Legislatura, el Diputado José Clemente Castañeda Hoeflich del Grupo Parlamentario del Partido de Movimiento Ciudadano, presentó Iniciativa que deroga la fracción III del Artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

2.- La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados mediante oficio D.G.P.L. 63-II-6-1733 de fecha 14 de febrero de 2017 turnó a esta Comisión de Radio y Televisión, para efectos de su estudio, análisis y dictamen correspondiente.

3.- En sesión celebrada el 30 de marzo de 2017 durante la LXIII Legislatura, el Diputado Federal Federico Döring Casar del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

4.- La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados mediante oficio D.G.P.L. 63-II-1843 de fecha 30 de marzo de 2017 se turnó la iniciativa que antecede a esta Comisión de Radio y Televisión, para efectos de su estudio, análisis y dictamen correspondiente.

5.- Con fecha 31 de marzo de 2017 se recibió en esta Comisión de Radio y Televisión copia de conocimiento del oficio sin número, que suscribe el Dip. Pablo Elizondo García, Diputado Secretario e Integrante de esta Comisión, mediante el cual solicita opinión técnica al Mtro. Jorge Islas López, Defensor de la Audiencia del Canal del Congreso sobre los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, instrumento regulatorio que fue publicado el 21 de diciembre del 2016 en el Diario Oficial de la Federación, así como respecto de la iniciativa a cargo del Diputado Federal Federico Döring Casar que se glosa en el numeral 3 que antecede.

6.- Con fecha 3 de abril de 2017, la organización Radiodifusión Independiente de México, A.C. presentó ante la Comisión de Radio y Televisión, un escrito en el cual manifiestan su posición respecto de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias.

7.- Con fecha 5 de abril de 2017, el Dip. Clemente Castañeda Hoefflich, Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, presentó solicitud para que su iniciativa que deroga la fracción III del Artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no se considere dentro del proyecto del presente dictamen, dado que considera que este último no toma en consideración el espíritu de su iniciativa.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

8.- En sesión ordinaria de fecha 5 de abril de 2017, la Comisión de Radio y Televisión de esta Cámara de Diputados aprobó el presente dictamen, mismo que se turnó al Pleno para su discusión y aprobación.

II.- MÉTODO DEL DICTAMEN

La Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados en la LXIII legislatura, con fundamento en el Artículo 81, numeral 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados propone abordar en conjunto los proyectos de iniciativas que se relacionan en el apartado anterior, ya que versan sobre el mismo tema, a saber, son adecuaciones al régimen legal de los derechos de las audiencias. A continuación, el precepto legal que permite abordar iniciativas en forma conjunta en un solo dictamen:

Artículo 81.

1. Los dictámenes que atiendan minutas deberán abocarse sólo a éstas.

En el caso de dictámenes que atiendan iniciativas preferentes, estos podrán incorporar, previo acuerdo de la Comisión, aquellas que sobre la materia hayan sido presentadas.

2. El resto de los dictámenes podrán atender una o varias iniciativas o asuntos, siempre y cuando traten el mismo tema.

Énfasis añadido

Asimismo, de conformidad con el Artículo 176, numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se determina que la metodología idónea para el proceso de dictamen de las iniciativas que nos ocupan, será primeramente en exponer su contenido, contrastar sus propuestas con el texto vigente que pretende modificar, y posteriormente glosar los argumentos de los iniciantes, proveyendo respuesta en la parte considerativa de este dictamen, donde se incluyan: antecedentes legislativos, doctrina, jurisprudencia y derecho comparado, lo que permitirá en su caso atender de mejor manera las pretensiones de la iniciativa.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

III.- OBJETO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Como previamente se ha señalado las iniciativas versan sobre el tema de los derechos de las audiencias, de acuerdo a lo siguiente:

1.- La iniciativa del Dip. **Clemente Castañeda Hoefflich** propone **derogar la fracción III del Artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, bajo la consideración de que tal disposición legal al obligar a las personas a distinguir entre la información de las opiniones que se manifiestan, resulta contraria a los principios de libertad de expresión e información;** esta exigencia de distinción es arbitraria al limitar la forma natural de expresarse de las personas, ya que no es propio de la naturaleza de la comunicación humana estar aclarando o distinguiendo cuando alguien expresa una simple opinión o bien se trata sólo de información. Es de resaltar que tanto información como opinión son dos elementos indisolubles en la comunicación y expresión de las personas por lo que tal exigencia legal impide la libre circulación de las ideas y restringe el debate público en una sociedad democrática.

2.- Por lo que atañe a la iniciativa del Dip. **Federico Döring Casar** tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión a fin de **adecuar el régimen jurídico de los derechos de las audiencias para hacerlo armónico a las libertades constitucionales de Libre Expresión de las personas así como para delimitar el ámbito de actuación del Instituto Federal de Telecomunicaciones en la materia de derechos de las audiencias,** por lo que entre otras elementos, propone:

i.- Precisar el ámbito de atribuciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones, así como los supuestos de infracción en materia de los derechos de las audiencias que pueden sancionar el citado Instituto, con el objeto de evitar un régimen sancionatorio que inhiba la libertad de expresión.

ii.- Derogar la figura de suspensión precautoria de transmisiones, ya que es un procedimiento que atenta directamente contra la libertad de expresión, y constituye un acto de censura previa prohibido por la Constitución, e



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

igualmente se pretende eliminar del orden jurídico aquellos procedimientos de la autoridad que amenacen o restrinjan la libre expresión de personas y de los medios de comunicación.

iii.- Precisar el ámbito de atribuciones de la Secretaría de Gobernación en la clasificación de contenidos, particularmente sobre aquellos programas provenientes del extranjero; con ello se armoniza el régimen vigente donde dicha Secretaría de Estado es quien actualmente se encarga de la clasificación de contenidos audiovisuales de origen nacional.

iv.- Se aclaran los derechos de las audiencias a fin de prever que el servicio público de radiodifusión deberá respetar tales derechos, mismos que deben tener previsión legal, es decir estar contenidos en una ley; además se refrenda el derecho de las audiencias con discapacidad así como el deber de abstención de transmitir publicidad como información periodística o noticiosa.

v.- Se refrenda el principio de autoregulación en materia de derechos de las audiencias, particularmente la libertad de los concesionarios en cuanto a la emisión de Código de Ética y el nombramiento del Defensor de las Audiencias, y se recalca que el Instituto Federal de Telecomunicaciones debe respetar la libertad editorial, programática y de expresión de los medios de comunicación.

vi.- Se aclara el procedimiento de defensa de las audiencias en cuanto a los plazos y respuestas que deben darse al público radioescucha o televidente cuando formulen una queja o reclamación, así como la debida difusión y publicidad de las respuestas que se le brinden a las audiencias.

vi.- Bajo el principio de taxatividad y legalidad en la imposición de sanciones se delimita el ámbito de atribuciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones para imponer sanciones en materia de derechos de las audiencias, a fin de que no haya infracciones sin sustento legal que pueda constituir un régimen de amenaza para la libertad de expresión de personas y de los medios de comunicación.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

A fin de que haya mayor precisión sobre la justificación de las iniciativas en estudio, se exponen las partes más relevantes de la exposición de motivos de cada iniciativa; lo que se hace a continuación:

- **Iniciativa que deroga la fracción III del Artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión del Diputado José Clemente Castañeda Hoeflich del Grupo Parlamentario del Partido de Movimiento Ciudadano.**

I. El 29 de noviembre de 2016 el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprobó los *Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias*, los cuales fueron publicados el 21 de diciembre del 2016 en el Diario Oficial de la Federación, y cuyo artículo transitorio primero establece su entrada en vigor a los 30 días hábiles siguientes, esto es, a partir del primero de febrero del 2017.

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en su artículo 15, fracciones LVI y LIX, establece:

Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto:

[...]

LVI. Aprobar y expedir las disposiciones administrativas de carácter general necesarias para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto;

[...]

LIX. Vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias de acuerdo con lo señalado por esta Ley;

Asimismo, el artículo 256 último párrafo, dispone:

Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán expedir Códigos de Ética con el objeto de proteger los derechos de las audiencias. Los Códigos de Ética se deberán ajustar a los lineamientos que emita el Instituto, los cuales deberán asegurar el cumplimiento de los derechos de información, de expresión y de recepción de contenidos en términos de lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución. Los **lineamientos que emita el Instituto deberán garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos.**

En correlación con lo anterior, también el artículo 259 segundo párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, estipula lo siguiente:

En los lineamientos a que se refiere el último párrafo del artículo 256, el Instituto deberá expedir lineamientos de carácter general que establezcan las obligaciones mínimas que tendrán los defensores de las audiencias para la adecuada protección de sus derechos.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

De lo anterior se desprende la potestad del Instituto Federal de Telecomunicaciones para emitir los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias. Sin embargo, consideramos que aunque contiene importantes avances también dichos lineamientos contienen aspectos sensibles y controvertibles, que en lugar de fortalecer a las audiencias, la subestiman, y en lugar de fortalecer la libertad de expresión la pudiesen acotar.

II. Diversos comunicadores y periodistas han expresado su preocupación por algunas disposiciones establecidas en los Lineamientos emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, como se muestra a continuación:

“El documento, en su artículo 15, exige “diferenciar claramente la información noticiosa de la opinión de quien la presenta [...]”

[...]

“Eso hace que los “focos rojos” se prendan no solo en la CIRT sino entre comunicadores y opinadores que serían objeto de las normas de censura y control y hasta de acoso y presiones por “quejas” de audiencias.”¹

Un segundo caso es el siguiente:

“El argumento es que quieren defender derechos de avanzada. La realidad es que desembocan en actos de autoridad propios de regímenes autoritarios que afectan libertades.”²

Una periodista más señala:

“Diferenciar información de opinión. [...]”

[...]

“Implica hacer cirugía mayor a la enorme mayoría de nuestros noticiarios, digo, virtualmente a todos. ¿En serio un conductor tendrá que interrumpir o decir “es mi opinión” al terminar, digamos, una entrevista; al comentar, digamos, algo que acaba de pasar? ¿Tendrán los noticiarios que contratar a alguien que sea el “cazador de opiniones” y meta plecas, cortinillas en fa, cuando escuche que su conductor usa algún adjetivo calificativo, que en radio alguien diga rápido “es su opinión” como sombra o intento de Pepe Grillo al conductor? En una de esas habrá noticiarios que mejor deban declararse programas completos de opinión. De una vez.”³

Lo anterior da muestra de la verdadera preocupación ante diversas disposiciones que en dichos lineamientos pueden conducir a inhibir la libertad de expresión, acotando dicho derecho humano protegido en los artículos 6° y 7° Constitucionales.

III. Aun cuando se reconoce que los Lineamientos contienen importantes avances en materia de derechos de las audiencias como la regulación en materia de publicidad, como los derechos de las personas con discapacidad y los niños, como la reglamentación de los Defensores de Audiencia y sus Códigos de Ética, sin embargo, también implican un posible



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

riesgo para nuestra democracia, al esconder herramientas de control y regulación que podrían lastimar la libertad de expresión.

El artículo 5 fracción XI, los lineamientos establece que se deberá diferenciar “con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presente”, mientras que el artículo 15 indica lo siguiente “Para diferenciar claramente la información noticiosa de la opinión de quien la presenta, la persona que brinda la información deberá advertir al momento de realizarla, de manera expresa y clara, que la manifestación realizada o que realizará constituye una opinión y no es parte de la información noticiosa que se presenta. También podrán implementarse acciones como la inclusión de plecas, cortinillas o pantallas completas que adviertan a las Audiencias sobre la diferenciación referida.”

Estas disposiciones de los Lineamientos, que han sido cuestionadas, tienen su origen en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que en su artículo 256 establece que son derechos de las audiencias en los mismos términos que se diferencie “con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presente.”

Es decir que se debe establecer de forma evidente y clara lo que es noticioso, de la opinión y valoración del presentador. No creemos que existan criterios objetivos para realizar este discernimiento y parecen más un pretexto para que las multas o suspensión de transmisiones se conviertan en una forma de censura estatal; y, por supuesto, abre la posibilidad a la autocensura de los comunicadores

Estamos conscientes que se debe combatir la desinformación y que los ciudadanos tienen derecho a obtener información veraz, pero la pregunta es si una camisa de fuerza impuesta a los comunicadores con este tipo de lineamientos nos permitirá lograrlo, o por el contrario generará abuso de poder e intenciones autoritarias.

La principal defensa de las audiencias consiste en tener acceso a la información y para ello es nuestro deber salvaguardar la libertad de expresión y cerrar cualquier paso a la censura y la autocensura.

En este sentido, estamos convencidos que la labor de los periodistas y los derechos de las audiencias no dependen de cortinillas, ni de avisos, ni de tecnicismos; dependen de un compromiso ético de los periodistas y de educación de las audiencias. Y por el contrario, esta disposición le apuesta a la autocensura de los comunicadores y a una presunta falta de discernimiento de las audiencias.

Por ello, es necesario que seamos muy cuidadosos a la hora de regular los derechos de las audiencias, porque no se puede perder de vista que la censura y la autocensura vulneran el derecho mismo a la información de todos los mexicanos.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

IV. Como ya se ha mencionado, el artículo 5 fracción XI, de los lineamientos ya referido, que establece diferenciar “con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presente” encuentra su fundamento en el artículo 256 fracción III, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que establece:

Artículo 256. El servicio público de radiodifusión de interés general deberá prestarse en condiciones de competencia y calidad, a efecto de satisfacer los derechos de las audiencias, para lo cual, a través de sus transmisiones brindará los beneficios de la cultura, preservando la pluralidad y veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional, con el propósito de contribuir a la satisfacción de los fines establecidos en el artículo 3o. de la Constitución. Son derechos de las audiencias:

I. a II. [...]

III. Que se diferencie con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta;

IV. a X. [...]

[...]

En este sentido y en aras de evitar cualquier tentación autoritaria y restrictiva al ejercicio de la libertad de expresión que en una sociedad democrática encuentra importante cimiento para su consolidación y plena vigencia en el periodismo y el ejercicio noticioso que, conlleva el derecho a la libre opinión, considerando tanto a los comunicadores como a la audiencia como personas capaces de discernir entre una y otra, es que consideramos pertinente derogar la fracción referida, lo que impactará ulteriormente en los Lineamientos que han sido cuestionados recientemente.

Antes de proceder a reformar o derogar esta disposición, es fundamental rastrear su origen: en primer lugar de las distintas iniciativas que se presentaron para elaborar la reforma legal en materia de telecomunicaciones y radiodifusión de 2014, la única que proponía esta disposición era la presentada por el Poder Ejecutivo, aunque sin aportar una justificación específica de la misma en su exposición de motivos. En segundo lugar, en ningún antecedente legislativo de la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión de 2014 se presentaron argumentos sobre la necesidad o utilidad de esta disposición: ni en las diversas iniciativas ni en el dictamen que dio origen a la reforma. En resumen, el Legislativo en aquél entonces no generó argumentos de por qué y cómo se diferencia la «información noticiosa de la opinión de quien la presenta». Estos motivos deberían ser suficientes para poner en entredicho la viabilidad y la conveniencia de la disposición en cuestión.

Finalmente, no podemos dejar de señalar como uno de los argumentos más importantes para derogar la disposición en mención, lo dispuesto por el artículo 7° de la “Declaración de principios sobre libertad de expresión” de la Organización de los Estados Americanos, que a la letra dice:



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

“Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales.”

- **Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión presentada por el Diputado Federico Döring Casar del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.**

El 11 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones, por virtud de este Decreto se establece el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los términos que fijen las leyes. Asimismo, dispone que la ley establecerá los derechos de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.

El 14 de julio de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, a través de este Decreto se crea un capítulo IV denominado *“De los Derechos de las Audiencias”* en el Título Décimo Primero de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

En términos de la fracción IV, del párrafo veinte del artículo 28 constitucional el IFT podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general **exclusivamente** para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.

Esta facultad, en todo caso, deberá estar sujeta al principio de legalidad como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual toda autoridad sólo puede hacer aquello para lo que expresamente le facultan las leyes. Más aún por el principio de supremacía jerárquica de la ley toda disposición administrativa que expida el IFT no debe contravenir la Carta Magna, ni las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Es así que en términos de los artículos 73, fracción XVII, 6o. y 28 constitucionales, a las disposiciones aludidas del IFT les resulta aplicable el principio de subordinación jerárquica con las leyes y de no contradicción.

Ahora bien, el pasado 21 de diciembre de 2016, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación por el IFT los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias que



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

resultan contrarios a los principios constitucionales de Libertad de Expresión e Información y que igualmente contravienen la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, tales contradicciones son en virtud de la equivocada interpretación que realiza el Pleno del Instituto de la propia Ley y de los alcances de su facultad regulatoria. En este orden de ideas debemos recordar que para que los Lineamientos sean válidos, para efectos de su aplicación, interpretación e integración normativa, los mismos deben guardar congruencia con las normas constitucionales y legales existentes de tal manera que aún siendo expresas, no pueden existir en contra la voluntad del texto de la Constitución y de la ley, pues deben interpretarse y aplicarse en forma armónica con parte de un mismo sistema jurídico que debe guardar coherencia y congruencia.

En este sentido, de la lectura de los Lineamientos encontramos incongruencias que van más allá de lo que la propia ley establece...

...
Es indudable que los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias contravienen la Constitución, y constituyen un grave riesgo para la libertad de expresión, de difusión e información, ya que ante la contradicción y exceso normativo en que incurrir se imponen nuevas trabas, cargas y obligaciones que limitan y restringen la libre circulación de las ideas y opiniones.

Bajo tal tesitura, el riesgo de limitar la libertad de expresión se da en la medida que el IFT pretende condenar, restringir o desaprobar una expresión u opinión hecha en cualquier medio por considerar que se vulnera el "amplio" régimen de derechos de las audiencias que creó a través de sus Lineamientos.

Hay que recalcar que el reconocimiento de la libertad de expresión es una condición fundamental e irreductible para la vida democrática del Estado, esta prerrogativa se encuentra reconocida no sólo en nuestra Constitución Política, sino también en diversos tratados internacionales de derechos humanos así como en las diversas interpretaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, por lo que cualquier intención o pretensión de cualquier autoridad ejecutiva, judicial, legislativa y organismos autónomos que intenten acotar la libertad de expresión de un medio de comunicación, o de algún particular debe proscribirse del orden jurídico.

El IFT comete un exceso al incorporar nuevos derechos, cargas y obligaciones que no están previstos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, ello con independencia de vulnerar el principio de legalidad o primacía de la ley es un principio fundamental que establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho vigente, así este principio impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que NO represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en ley, se considera arbitrario y por ello contrario al derecho y a la seguridad



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

jurídica, lo que tiene como consecuencia inevitable la creación de un régimen de derechos de las audiencias que daña a la Libertad de Información y Expresión.

Para entender la justificación del IFT, en esta exposición de motivos de reformas a la Ley, nos permitimos citar los argumentos que utiliza el multicitado Instituto para justificar su decisión, conforme se cita a continuación:

*Como ha quedado descrito, la Constitución mandata el establecimiento de los derechos de las audiencias y sus mecanismos de protección a la Ley. En este sentido, la Ley, en su artículo 256, hace una enumeración de 9 de dichos derechos y termina dicha enumeración señalando categóricamente que constituyen derechos de las audiencias **“...los demás que se establezcan en ésta y otras leyes.”***

*En virtud de lo anterior, dicho catálogo, como ya se señaló, **constituye una enumeración enunciativa y no limitativa de los derechos referidos**, los cuales se encuentran dispersos tanto en la Constitución, tratados internacionales, la Ley y otras leyes del ordenamiento jurídico mexicano.*

Por su parte, el mismo artículo 256, pero en su párrafo segundo, ordena expresamente al Instituto emitir los lineamientos a los que se deberán ajustar los códigos de ética que expidan los concesionarios de radiodifusión o de televisión y/o audio restringidos para la protección de los derechos de las audiencias.

Asimismo, el artículo 259, párrafo segundo de la Ley, obliga al Instituto a emitir lineamientos de carácter general que establezcan las obligaciones mínimas que tendrán los defensores de las audiencias para la adecuada protección de los derechos de éstas.

...

*En virtud de lo anterior, en términos del párrafo décimo quinto, así como de la fracción IV del párrafo vigésimo del artículo 28 constitucional, en el marco del nuevo modelo constitucional introducido en el sistema jurídico mexicano, mediante las reformas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión de junio de 2013, al Instituto le fueron otorgadas facultades regulatorias en el sector de su competencia para el cumplimiento de sus fines, es decir, no sólo se encuentra en posibilidad de emitir disposiciones administrativas para regular cuestiones técnicas y económicas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, **sino que además, puede expedirlas para resolver cuestiones regulatorias sustantivas que condicionan el ejercicio de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.***

*Es decir, la Constitución otorga al Instituto el mandato de garantizar lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la propia Constitución. En este sentido, la Ley faculta al Instituto para ejercer atribuciones en materia de defensa de las audiencias, por lo que, se vuelve necesario ejercer al respecto su facultad regulatoria en cuanto a los derechos y mecanismos que la Ley estableció, **siendo pertinente aclarar que los Lineamientos no generan derechos o mecanismos adicionales a los contenidos en la Constitución o en la Ley, ya que éstos por disposición expresa constitucional fueron reservados para el ejercicio legislativo, sino que se establecen acciones y directrices concretas que abonan***



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

a que tales derechos y mecanismos gocen de plena eficacia y aplicación estrictamente en el marco competencial del Instituto y sin contravenir ninguna disposición de la propia Ley.

Énfasis añadido

Como observamos, el IFT se autofaculta la posibilidad de ampliar los derechos de las audiencias, y con base en ello, se pretende condicionar el ejercicio de los derechos humanos de la libertad de expresión y acceso a la información. Lo anterior, es sumamente grave, implica un autoritarismo pretender que un órgano del Estado con base en una facultad de regulación técnica pretenda condicionar derechos constitucionales de primer orden.

El IFT no es un ente que está abstraído del principio de supremacía constitucional de las Libertades Fundamentales, por lo que no puede autoerigirse como un órgano del Estado capaz y libre de condicionar derechos, ningún órgano del Estado tiene esa capacidad, por más autónomo que sea, de ahí que en esta propuesta de reformas se establezca que el IFT garantice en los Lineamientos de Audiencias que todos los concesionarios cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos. Asimismo, se propone que el IFT no pueda regular los derechos de las audiencias más allá o en contravención de lo previsto en la Ley.

Por tanto, esta iniciativa se alinea bajo el presupuesto de que el IFT es una autoridad subordinada a las Leyes, y más aún a los derechos de las personas, y no podría ser nunca una autoridad soberana, que se autoasigne atribuciones derivado de interpretaciones extensivas de su competencia.

En este proyecto legislativo reconocemos la importancia de la Libertad de Expresión, y particularmente el ejercicio que hacen de ella el sector de la radiodifusión.

Al respecto, señalamos que la radiodifusión como servicio público está protegida por el derecho de la Libre Expresión, tal y como se ha consignado en la opinión consultiva OC-5/85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos², criterio que se ha reiterado en otras resoluciones de dicho órgano jurisdiccional...

*En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, **el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios.** Cuando la Convención proclama que la libertad*

¹ Lo que denomina facultad de resolver cuestiones regulatorias sustantivas.

² La citada opinión consultiva se puede consultar en:

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas "por cualquier (...) procedimiento", está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. De allí la importancia del régimen legal aplicable a la prensa y al status de quienes se dediquen profesionalmente a ella.

Énfasis añadido

Por tanto, en esta iniciativa estimamos que el IFT no debiese condicionar el ejercicio de la libertad de expresión e información de las personas, por ningún motivo y bajo ningún concepto, mucho menos bajo una fórmula sencilla de considerar que los derechos de las audiencias tienen un peso mayor, no sin dejar de mencionar que el propio texto constitucional sujeta el establecimiento del derecho de las audiencias a la legislación secundaria.

Estimamos, que en el caso de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, la pretensión de imponer controles, tales como la obligación de informar con "veracidad y oportunidad", distinguir de manera "clara y precisa" la información de las opiniones, la obligación de transmitir mensajes de advertencias, o bien la calificación de ilicitud de ciertos contenidos (porque a juicio del IFT no son plurales, oportunos o veraces), no propicia el ejercicio amplio de la libertad de expresión consagrada por los artículos 6° y 7°. Constitucionales, sino que podría representar un mecanismo que impida que determinada persona, o personas por criterios administrativos se vea limitada o anulada.

De hecho, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión ha sido enfática en recomendar a todos los Estados parte la eliminación de toda disposición o norma que implique una censura previa.

...

De ahí, que desde el Poder Legislativo mexicano pretendamos corregir el exceso en la interpretación de la Ley que se ha relatado previamente y, que, en atención a las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se elimine de nuestro sistema legal cualquier pretensión de imponer estándares de censura previa que impliquen condicionamientos previos a la libertad de expresión tales como definiciones de veracidad y oportunidad.

...

No debe dejarse de lado, que uno de los pilares fundamentales de un estado democrático de derecho consiste precisamente, en que las libertades del individuo sean lo más amplias posibles y que sus limitaciones sean mínimas, debiendo estar contenidas expresa y



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

precisamente en la Norma Fundamental, no así en unos Lineamientos administrativos. Por lo que el IFT al emitir los lineamientos inobservó el principio *pro personae*, al no aplicar en la libertad de expresión la interpretación que consagra el derecho más extenso y, por el contrario, la interpretación más restrictiva.

Al respecto, apreciamos que en los multicitados Lineamientos el IFT pretende condicionar y restringir la libertad de expresión vertida dentro los medios de comunicación y de los comunicadores que en tales medios trabajan, dejando de lado que tanto la televisión como la radio, son canales para ejercer la libertad de expresión y que dicha libertad no puede limitarse sino, justamente, en los casos establecidos en el texto constitucional...

...

Por tanto, manifestamos que la libertad de expresión está en un plano de primacía sobre otros derechos constitucionales, como podrían ser los derechos de las audiencias, sin escapar la idea de que deben armonizarse, pero sin lugar a dudas que tienen un peso específico mayor, las libertades clásicas frente a los extensos y casuísticos catálogos de derechos que a veces se incorporan a la Constitución para así asegurar su cumplimiento.

En tal sentido, valoramos que la actuación del IFT al privilegiar los derechos de las audiencias y sobreponer su "facultad regulatoria sustantiva" para condicionar la libertad de expresión e información incurre en graves violaciones a Libertades Fundamentales de primer orden.

Asimismo, y bajo las mismas razones de privilegiar la Libertad de Expresión es que proponemos la derogación de la figura denominada: **Suspensión Precautoria de Transmisiones**, ya que de conformidad con el artículo Séptimo Constitucional "*Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión*". Y tampoco se debe olvidar que el citado numeral señala que "*Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio*". De ahí que resulte inconstitucional una figura que puede prohibir la transmisión de un contenido audiovisual.

Es por demás grave no sólo para la libertad de expresión sino también para la democracia que desde una institución estatal –IFT- se emitan cánones regulatorios que pretendan asegurar los derechos de las audiencias y que tenga como consecuencia, la suspensión de las transmisiones de radio o televisión.

Consideramos que la facultad de suspender la programación, por su sola existencia vulnera la libertad de expresión e información de los medios de comunicación y de los comunicadores, saber o tener conocimiento de que el Estado puede suspender tus transmisiones es un claro amago e impone un autocontrol (autocensura) a difundir información. Asimismo, la figura que derogamos atenta directamente contra un Estado Democrático de derecho, donde no debiesen existir figuras o instituciones jurídicas que permitan a los gobiernos bajo el pretexto de cuidar "ciertos valores", en este caso so



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

pretexto de los derechos de las audiencias, la posibilidad de acallar voces, opiniones y contenidos que se transmiten en los medios de comunicación.

...

Otro exceso del IFT, que pretendemos corregir con esta iniciativa de reformas, es que el IFT pretende crear un régimen de sanción distinto a lo que dispone la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, particularmente en el Artículo 72 de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, se crea un amago e inhibe la libertad de expresión ya que se refiere que se impondrán sanciones por "cualquier violación" al régimen regulatorio del derecho de las audiencias, lo que inhibe la libertad de expresión de los concesionarios. En efecto, en el Artículo 72 de los **Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias**, establece lo siguiente:

*Artículo 72.- El Instituto, en el ámbito de su competencia, previo desahogo del procedimiento administrativo respectivo, **sancionará en términos de los artículos 298, inciso B), fracción IV y 311, incisos a), b), fracciones I y II y c), fracciones I y II de la Ley, según corresponda, el incumplimiento a las obligaciones contenidas en los Lineamientos.***

Los Lineamientos del IFT omitieron considerar que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión contiene un apartado especial de multas en materia de derechos de las audiencias en el Artículo 311, cuyas sanciones económicas no son las que propone el artículo 298 como se refiere en los Lineamientos.

...

En otras palabras, se pretende castigar económicamente la libre expresión de las ideas, cuando a juicio del IFT se vulneren los derechos de las audiencias con multas diversas y que resultan mayores- a las que prevé la Ley.

Lo anterior, se corrige con este proyecto legislativo al precisar que sólo y exclusivamente se impondrán las sanciones previstas en el Artículo 311 que contiene los supuestos de infracción a los derechos de las audiencias, con lo que buscamos que el IFT no constituya un régimen sancionador que vulnere la libertad de expresión y que, en todo caso, respete el principio de subordinación jerárquica de las leyes y de no contradicción con lo previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Asimismo, en esta propuesta hacemos expreso que el IFT no podrá objetar o tachar el nombramiento del defensor de las audiencias o la inscripción del Código de Ética, ya que aunque la Ley vigente habla sólo de inscripción, el IFT en los multicitados Lineamientos valoró que podía calificar, valorar y aumentar los requisitos para ser defensor de las audiencias, asimismo indebidamente estimó que tenía que revisar y autorizar los Códigos de Ética, dejando de lado que se trata de un ejercicio de autoregulación, y no de la



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

imposición de reglas y obligaciones específicas, ya que de lo contrario no sería un Código de Ética.

Por lo anterior, es que esta iniciativa afirmamos que ni el Código de Ética ni el nombramiento del defensor de la audiencia podrán estar sujetos a convalidación o a la revisión previa o posterior del IFT o de otra autoridad, ni a los criterios, directrices, lineamientos o acto similar del mismo Instituto u otra autoridad.

Por otra parte, con este proyecto legislativo también pretendemos corregir y por lo tanto modificamos el segundo párrafo del Artículo 228 de la Ley para que los materiales grabados en cualquier formato en el país o en el extranjero, se reconozca la clasificación del país de origen.

Finalmente, creemos que esta iniciativa viene a generar equilibrios en el respeto a la Libertad de Expresión, así como crear condiciones de equilibrio para todos los regulados en esta ley estableciendo criterios y límites claros que debe tener el órgano regulador así como cualquier otra autoridad como la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Salud a fin de no burocratizar la carga regulatoria en contra de todos los concesionarios públicos, sociales y comerciales dado que la competencia audiovisual ha rebasado fronteras. Servicios como OTT y MVO que a la fecha no pagan impuestos, pone en tremenda desventaja a la industria nacional, cuando las autoridades a través de la Ley, debe guiar a los órganos autónomos a efecto de que no se excedan en sus decisiones en el ejercicio de poder que los mismos detentan.

IV.- CONSIDERACIONES

A continuación, se exponen los argumentos que sostienen la convicción de dictaminar en sentido positivo la iniciativa objeto de este Dictamen.

Competencia de la Comisión Dictaminadora

PRIMERA. Esta Comisión Dictaminadora resulta legalmente competente para conocer de los proyectos de iniciativa previamente referidos, de conformidad con lo dispuesto en por los artículos 39 numeral 2, fracción XLI; 45, numeral 6, incisos e) y f), y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como 80, numeral 1 fracción VI; 81, numeral 2, 85, 157, numeral 1, fracción I, 176 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

La competencia por materia del asunto se surte en razón de que la regulación sobre los derechos de las audiencias (radioescuchas y televidentes) corresponde a un tema de radiodifusión que se desarrolla en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR).

En tal sentido, se trata de un tema atinente al servicio público de radiodifusión, cuya naturaleza jurídica está prevista en la fracción III del apartado B del artículo 6º. Constitucional, que considera que es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3º. constitucional.

Sentido del Dictamen e Identificación del Problema que Resuelve

SEGUNDA. Esta Comisión de Radio y Televisión, previo estudio y ponderación del asunto, **determina aprobar en sentido positivo las iniciativas que son objeto de este dictamen**, dado que se comparten los argumentos de los promoventes, particularmente que las adecuaciones legales tienen como finalidad que se mantenga un marco de protección y equilibrio en el respeto a la Libertad de Expresión, así como precisar el alcance de los derechos de las audiencias y su debido equilibrio con la libertad de expresión, y finalmente, la definición de límites claros en la actuación del Instituto Federal de Telecomunicaciones sujeto al principio de legalidad, donde sus decisiones no deben exceder lo que previenen la Constitución y las leyes.

Ambas iniciativas parten de una justificación material, a saber, diversas opiniones y comentarios sobre los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias que se publicaron el pasado 21 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación dado el estado de riesgo en que ponía a la libertad de expresión.

Por tanto, esta propuesta de modificaciones legales constituye una respuesta desde el Poder Legislativo Federal sobre un problema concreto y particular, la posible vulneración y amenaza para la libertad de expresión que representa la interpretación y aplicación de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, por



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

lo que las propuestas de reforma tienen por objeto corregir o resolver la problemática presentada.

Cabe mencionar que el Poder Reformador de la Constitución del cual derivó la reforma constitucional de telecomunicaciones de 2013 y el Poder Legislativo que emitió la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2014 le atribuyó un sinnúmero de obligaciones al Instituto Federal de Telecomunicaciones, sin paralelo en otros reguladores, y que muchas de estas lo distraen de su objetivo constitucional de promover la competencia en telecomunicaciones y radiodifusión, en tal sentido estos ajustes son tendientes a centrar la actuación del Instituto Federal de Telecomunicaciones en temas torales para el beneficio de audiencias y consumidores y no en temas que pueden ser motivo de polémica en cuanto a libertad de expresión o de sanción al periodismo nacional. Y mucho menos en dar un trato discriminatorio a productores de contenidos audiovisuales o radiofónicos nacionales sobre extranjeros.

El conflicto y entredicho para la libertad de expresión fue expuesto por la prensa, periodistas y diversos medios de comunicación, incluso por algunos legisladores y tuvo como consecuencia que:

1.- El Instituto Federal de Telecomunicaciones decidiese aplazar la entrada en vigor de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, y que entrasen en vigor hasta el 16 de agosto de 2017.³

2.- Se interpusieran 2 controversias constitucionales una por parte del Senado de la República y otra por el Ejecutivo Federal.⁴

³ Se puede revisar el Comunicado de Prensa 7/2017 de fecha 1 de febrero de 2017, bajo el título "El PLENO DEL IFT ACORDÓ DIFERIR LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE LA DEFENSA DE LAS AUDIENCIAS, EN TANTO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA RESUELVE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTAS EN LA MATERIA", tal boletín se puede encontrar en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-ift//comunicado7-ift.pdf>

⁴ <https://www.scjn.gob.mx/pleno/seccion-tramite-controversias>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 35/2017 Poder Ejecutivo Federal en Contra de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014 en virtud de su primer acto de aplicación consistente en el acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

Es de destacar que por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se manifestó que dada la relevancia y trascendencia que tiene el debido respeto a los derechos humanos y ante la inexistencia de la suspensión del acto reclamado por posibles actos que los afecten se determinó diferir la entrada en vigor de los Lineamientos hasta en tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva lo conducente.⁵

Asimismo, cuando se interpuso la Controversia Constitucional por parte del Ejecutivo Federal, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) manifestó que la presentación de tal juicio constitucional constituye una oportunidad para preservar la Libertad de Expresión en México.⁶ Asimismo, la referida Cámara manifestó:

de Telecomunicaciones aprueba y emite los "Lineamientos Generales sobre Defensa de las Audiencias" publicado el 21 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 34/2017 Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en contra de Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los "Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias", publicado el 21 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación.

⁵ A continuación la parte relativa del Comunicado de Prensa 7/2017 del IFT, de fecha 1 de febrero de 2017: *Considerando la importancia de esta nueva regulación y su aplicación efectiva, no debe existir duda sobre su apego a la Constitución, especialmente por la relevancia y trascendencia que tiene el debido respeto a los derechos humanos que reconoce nuestra Constitución. Por ello, y atendiendo a que la ley que regula estos mecanismos de impugnación impide que exista suspensión cuando el acto cuya invalidez se reclama consista en una norma general, como son la LFTR y los Lineamientos, el Pleno del Instituto determinó diferir la entrada en vigor de los Lineamientos hasta en tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva lo conducente.*

Así, tomando en cuenta el tiempo que regularmente toma este tipo de procesos judiciales, se modificó el régimen transitorio de los Lineamientos con la finalidad de diferir su entrada en vigor al 16 de agosto de 2017. Lo anterior, sin perjuicio que el Instituto revise dicha fecha si a su llegada no se han resuelto las controversias constitucionales referidas.

⁶ <http://www.cirt.com.mx/portal/index.php/comunicacion/boletines-de-prensa/53-cirt-ve-oportunidad-de-preservar-derecho-a-la-libertad-de-expresion-2>

⁷ <http://www.cirt.com.mx/portal/index.php/comunicacion/boletines-de-prensa/54-comunicado-conjunto-cirt-siemart-sitayr-stirtt>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

5. Asimismo, la noticia de que el IFT difirió ayer la entrada en vigor de los Lineamientos en tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Congreso de la Unión analizan y toman determinaciones al respecto, ayudó a dar certeza a toda la industria radiofónica nacional. Esto habla del compromiso y respeto de sus comisionados con derechos humanos como la libertad de expresión y de información de las audiencias, pero también da cuenta de su enorme sensibilidad para con el periodismo radiodifundido y con miles de familias que viven de servir a las audiencias en México. Además, estamos listos para trabajar de la mano con el IFT en cualquier asunto que requiera.

6. Agradecemos mucho la preocupación y el respaldo de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) y sus más de 1,300 medios afiliados, así como el apoyo de organizaciones sociales, medios impresos, electrónicos y digitales, funcionarios, periodistas y columnistas a lo largo y ancho del país que han expresado preocupación por el tema.

7. La CIRT y los trabajadores de la radiodifusión mexicana somos conscientes de la lucha por no retroceder en temas fundamentales como la defensa de la libertad de expresión e información. Seguiremos en conjunto y con gran detenimiento el curso de este proceso judicial-legislativo, siempre en el ánimo de servir a nuestras audiencias y de no quedar rezagados frente a los medios electrónicos extranjeros

Por otra parte, como habíamos señalado diversos legisladores de distintas fuerzas políticas, periodistas, medios de comunicación, y organismos internacionales se pronunciaron en contra de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, a continuación se expone una pequeña muestra de algunos de los encabezados y posicionamientos sobre el particular:

- Peligra libertad de expresión con lineamientos de IFT sobre derechos de audiencia: **Javier Lozano**⁸
- **PAN pide a la SCJN emitir fallo sobre lineamientos impugnados al IFT**⁹

⁸ <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?idn=658378&idFC=2017>

⁹ <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/pan-pide-a-la-scjn-emitir-fallo-sobre-lineamientos-del-ift-impugnados-554>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

- La **SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA** expresa preocupación por regulaciones que lesionan la libertad de expresión en México¹⁰
- La Asociación Internacional de Radiodifusión, establece que las modificaciones en el marco jurídico que se aprobaron en México tendrán efecto en el resto de la región por lo que ve con preocupación los Lineamientos¹¹.

¹⁰ <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/01/31/sip-expresa-preocupacion-regulaciones-que-lesionan-libertad-expresion-mexico>

La Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) expresó, a través de un comunicado su beneplácito ante la controversia constitucional interpuesta por el gobierno federal mexicano ante las disposiciones del órgano regulador IFT (Instituto Federal de Telecomunicaciones) de México, que en diciembre pasado publicó una serie de lineamientos cuya aplicación lesionaría la libertad de expresión en el país y "la certeza de que pueden generar un clima de censura previa sobre comunicadores".

Los lineamientos, bajo argumentos de "la defensa de los derechos de las audiencias", puntualizó la SIP, se entrometen en los contenidos de los medios de comunicación electrónicos, establecen criterios de "veracidad", imponen divisiones expresas sobre noticias y opiniones, espacios de publicidad, entre otras cortapisas, imponiendo fuertes multas que, ante infracciones reiteradas, pueden derivar en la clausura de los medios.

¹¹ Vemos con extrañeza la manera en que son planteados los lineamientos, debido a la vaguedad e imprecisión de muchos de los conceptos contenidos en los mismos, la falta de motivación y fundamentación de obligaciones a cargo de los concesionarios, lo cual deriva en un marco jurídico que deja en un estado de indefensión a los mismos, ante medidas unilaterales por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Lo anterior, debido a que la Radiodifusión privada, libre e independiente es una actividad que se ejerce en las democracias, y esto fortalece el pluralismo y la difusión de ideas y opiniones. En los países en los que se han establecido y desarrollado emisoras privadas, libres e independientes, se ha consagrado un sistema de medios de comunicación cuya diversidad y pluralismo resulta ser el instrumento indispensable para el desarrollo sostenible de una sociedad y pieza importante en la consolidación de la democracia. Derivado de lo anterior, podemos considerar que en muchos de los casos en que la autoridad pretenda sancionar a los concesionarios por medio de los Lineamientos puestos a consulta, por el uso de sus contenidos, se estaría frente a una acción contra la libertad de expresión. Más aun, si derivado de la suspensión –que se pretende– de algún tipo de contenido que tenga relación con una serie de programas, de los cuales esa autoridad ordene la suspensión en las transmisiones de programas subsecuentes o futuros de dicha serie, esto también constituiría una flagrante violación a la libertad de expresión. Por todo lo expresado, a esa Honorable Autoridad atentamente le solicito tome en consideración los comentarios vertidos antes de publicar el proyecto de "ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES SOMETE A CONSULTA PÚBLICA EL ANTEPROYECTO DE LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE LOS DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS". Por lo anteriormente expuesto: A ESE HONORABLE INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES: Atentamente pido se sirva. Único.- Tenerme por presentado en los términos del presente escrito para los efectos legales y administrativos a que haya lugar. Firmado por el Presidente de la AIR: Alexandre K. Jobim.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

- Miguel Ángel Mancera pide revisar Lineamientos Generales de Defensa de las Audiencias. El jefe de Gobierno solicitó hacer las adecuaciones oportunas a fin de garantizar y cuidar la libertad de expresión.¹²
- Exhorta la **Asamblea Legislativa del Distrito Federal** a IFT a revisar los Lineamientos de las Audiencias.¹³
- Atentado vs la libertad de expresión, lineamientos del IFT: **Los alcaldes de Movimiento Ciudadano** hicieron un posicionamiento sobre las nuevas reglas de la defensa de las audiencias¹⁴
- **Promoverá PRD controversia institucional contra los lineamientos** del IFT¹⁵
- Senador ve censura en lineamientos sobre defensa de audiencias. El senador **Arturo Zamora Jiménez (PRI)** rechazó cualquier lineamiento que, bajo el

¹² <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2017/01/26/1142354>

El jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera Espinosa, urgió a revisar minuciosamente los Lineamientos Generales de la Defensa de las Audiencias a fin de garantizar y cuidar la libertad de expresión. El mandatario capitalino solicitó al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) a revisar el documento y hacer las adecuaciones oportunas: *"Estamos con una buena oportunidad de que se precise, de que no se afecten derechos fundamentales y que no se vaya a generar una polémica innecesaria, mi llamado, reitero, sería a que el instituto revisara estos lineamientos a la luz de lo que se ha venido comentando y que se puedan hacer las adecuaciones oportunas a fin de garantizar la libertad de expresión, la libertad de información que dicho sea de paso nosotros estamos impulsando y propugnando en la ciudad"*, señaló Mancera Espinosa.

¹³ <http://www.vertigopolitico.com/articulo/44831/Exhorta-ALDF-a-IFT-revisar-Lineamientos-de-las-Audiencias>

¹⁴ http://wradio.com.mx/emisora/2017/01/25/guadalajara/1485365210_582808.html

¹⁵ <http://www.noticiasmvs.com/#/noticias/promovera-prd-controversia-institucional-contra-los-lineamientos-del-ift-169>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

pretexto de proteger el derecho de las audiencias en el país, pretenda coartar la libertad de expresión de periodistas.¹⁶

- En el **Congreso de Durango**, también se pronunciaron en contra de los Lineamientos, por conducto del legislador Sergio Uribe Rodríguez, quien manifestó: No debemos atentar contra libertad de expresión.¹⁷
- En el **Congreso de Michoacán**, también hubo posicionamiento en contra de los Lineamientos de Audiencias, a través del diputado Francisco Campos Ruiz¹⁸, en los siguiente términos: *“Con la aprobación de estas reglas el organismo autónomo violó la esfera de competencia del Congreso de la Unión, además de que vulneró el derecho humano a la libertad de expresión al establecer la obligación de advertir de manera expresa y clara, cuando un comunicador emite alguna opinión o cuando está leyendo una información, dicha medida va más allá de los límites previstos y razonables a la eficacia del servicio de radiodifusión, la libertad de expresión y de difusión de ideas”*.
- Sergio Sarmiento, *El lenguaje del IFT*, Reforma ¹⁹

¹⁶ <http://www.20minutos.com.mx/noticia/183597/0/senador-ve-censura-en-lineamientos-sobre-defensa-de-audiencias/#xtor=AD-1&xts=513356>

¹⁷ <http://congresodurango.gob.mx/no-debemos-atentar-contralibertad-de-expresion-uribe-rodriguez/>
Los lineamientos Generales sobre Defensa de las Audiencias que entrarán en vigor el primero de febrero, son un grave atentado contra la libertad de expresión, aseguró el diputado Sergio Uribe Rodríguez al exhortar al Instituto Federal de Telecomunicaciones a corregir los excesos cometidos. El representante popular comentó que el equilibrio entre los derechos de la audiencia y la libertad de expresión es muy delicada, por ello debe discutirse a profundidad y con responsabilidad, escuchando a todas las voces y sectores involucrados. En este sentido, Uribe Rodríguez consideró necesario solicitar a los diputados federales de las diferentes corrientes políticas que promuevan un amplio debate sobre este tema a nivel nacional. Finalmente, comentó que estos lineamientos implican un claro riesgo para la democracia, al esconder herramientas de control y regulación, lo que es un atentado contra la libertad de expresión.

¹⁸ <http://transparencia.congresomich.gob.mx/es/noticias/coordinacion-de-comunicacion-social/2017/02/22/francisco-campos-se-pronuncio-en-contra-de-los-lineamientos-generales-sobre-la-defensa-de-las-audiencias-por-limitar-libertad-de-expresion/>

¹⁹ http://diario.mx/Opinion/2017-01-30_dad95657/lenguaje-del-ift-/



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

Está de moda el lenguaje orwelliano. En Estados Unidos Donald Trump sostiene que para mantener la libertad es necesario restringir las libertades. En México el Instituto Federal de Telecomunicaciones ofrece, "para ampliar los derechos humanos de expresión y de acceso a la información", lineamientos que restringen la libertad de los medios. Además, para estar a tono con la campaña America First, restringe a los medios mexicanos, pero no a los extranjeros.

Con lenguaje orwelliano el IFT dice promover la "defensa de las audiencias", pero sus lineamientos restringen la libertad de los medios y limitan así la diversidad que beneficia al público ("audiencia", el término que usa el IFT, es un anglicismo, aunque ya lo acepte la Real Academia).

Los lineamientos del IFT obligan a las emisoras mexicanas de radio y televisión a emitir información con "veracidad y oportunidad", pero no consideran que estos conceptos son subjetivos. Ya hemos visto en los tiempos de Trump que los "hechos" para algunos son "hechos alternativos" para otros y simples mentiras para los demás. Y oportunidad, ¿qué significa? ¿Ya no se podrá hablar sobre el pasado?

El IFT quiere que los comunicadores distingan entre "información" y "opinión" por medio de cortinillas, advertencias o pausas. Es claro que los comisionados nunca han estado en una cabina de transmisión, donde hay que tomar decisiones sobre la información y sus consecuencias de manera inmediata y constante. La objetividad absoluta no existe, por supuesto; pero, aunque existiera, en un régimen de libertades no se debe restringir la manera en que se presenta la información. En países más libres, emisoras como CNN y Fox News presentan la información según su óptica ideológica y lo mismo hacen diarios como el New York Times y el Wall Street Journal. Este fin de semana el USA Today presentó una bandera mexicana en su cabecal: ¿lo habría censurado el IFT? Debe ser el público, y no un censor, el que decida qué quiere ver, escuchar o leer.

...

- **Yuriria Sierra, *Mordaza en Puerta*, Excelsior²⁰**

Una de las virtudes de la libertad de expresión es que salvaguarda la diversidad de voces y de acercamientos a la realidad. Usted y yo, querido lector, podemos estar de acuerdo en algunos temas y diferir en otros. Yo misma me he "agarrado del chongo" en redes sociales y en los micrófonos con colegas y/o políticos y/o ciudadanos por montones de temas, tan diversos como, afortunadamente, genera la experiencia individual y colectiva de la vida. Así es como funciona una sociedad sana. Las democracias en ese principio basan su existencia misma. Por ello es que, siempre que hablamos de regímenes autoritarios, señalamos que los ciudadanos están atrapados en ellos porque no tienen la opción de elegir, porque alguien les impone qué hacer y cómo hacerlo.

Usted, querido lector, tiene hoy la libertad de hojear o navegar por este diario, pero lo mismo podría elegir El Universal, Reforma o semanarios como Proceso. O a ninguno de nosotros. Todos tan distintos, pero igualmente necesarios. En radio, lo mismo puede encender Radio Fórmula e informarse con Ciro Gómez Leyva, en Imagen con Pascal Beltrán del Río o Luis Cárdenas en MVS. O, nada más escuchar música a la hora que le dé la gana. Si sus actividades se lo permiten y puede ver los noticieros de mediodía, ahí me encontrarán a las dos de la tarde en Imagen Televisión, pero también está mi querida Karla Iberia Sánchez en Televisa o a Villalvazo en canal 13. Usted, el que consume los contenidos que los periodistas generamos, tiene la libertad de elegir a quién ver, escuchar, leer y sus razones, todas personalísimas, del porqué lo hacen. Hace un par de semanas, por ejemplo, Carmen Aristegui regresó con un informativo matutino entre semana, aunque ahora sólo en plataformas

²⁰ <http://www.excelsior.com.mx/opinion/yuriria-sierra/2017/01/26/1142284>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

digitales. Qué necesario es que la de ella, así como todas las demás voces, tengan una vía de proyección. Porque finalmente, quien elige con quién, cuándo y cómo informarse es usted. Los hechos siguen siendo los mismos, y cada una de las distintas perspectivas abonan algo para que el entendimiento de lo que sucede en el país y el planeta entero sea mejor.

El fin de semana pasado, gran controversia surgió respecto a la toma de posesión de Trump: no sólo los medios, también las redes sociales, documentaron sobre la poca afluencia a la ceremonia en Washington. Usted habrá visto las imágenes virales donde se comparaban otras tomas de posesión, e igualmente se enteró de cómo el equipo del gobierno estadounidense intentó desacreditar esa información. Llegaron a tal grado que, incluso, publicaron fotos que no correspondían al evento del 20 de enero pasado. Sean Spicer llegó a decir que la del viernes “había sido la mayor audiencia para una toma de posesión en la historia. Punto”, a ese grado llegaron las ganas y la necesidad de legitimarse.

¿Usted quisiera perder la oportunidad de elegir qué ver, qué oír o con quién informarse? No es el qué creer, sino el con cuáles herramientas cuenta para formarse un juicio. Yo no quiero que la pierda, pero hay quienes sí desean que ya no tenga esta oportunidad. Cito a Carlos Loret: “consejeros del IFT buscaban establecer mecanismos para garantizar derechos de las audiencias de radio y televisión cuando comenzaron a concebir lineamientos que estuvieron más de un año en la congeladora y que ahora quieren que entren en vigor a partir del 1 de febrero...”. ¿De qué lineamientos hablamos? Sencillo: según éstos, cualquier informativo de radio o televisión deberá advertir a la audiencia cuando se trate de una noticia y cuando sea una opinión. Me explico: si usted elige X o Y estación de radio o noticiario de televisión, recibirá la misma información, restando las cualidades por las que, finalmente, usted lo habrá elegido. Todos diciendo lo mismo “para que la audiencia no sea agredida” con alguna opinión que los protagonistas de las noticias resientan como una agresión o un juicio a sus acciones, una opinión que pueda repercutir en su imagen pública. Porque, claro, y como se entiende esto, el IFT cree que la audiencia, es decir, usted que me lee, no es capaz de diferenciar la información de la opinión de los conductores que las transmiten. Otra vez: instituciones que subestiman grosera e imperdonablemente a las audiencias, a los ciudadanos de este país.

Esos no son lineamientos que “velarán por las audiencias” a partir de febrero. Yo los encuentro como infames mordazas que realmente violan la libertad de expresión, porque yo, periodista, tendré que cumplir con ciertas reglas para que usted, miembro de la audiencia, pueda acceder a la información que puedo darle. No podré decir que Javier Duarte es una rata de dos patas sin antes alienarlo a usted, querido televidente o radioescucha, advirtiéndole que es mi muy particular opinión. Como si todo México no supiera que Javier Duarte es un ratero y que por ese motivo lo persigue la justicia. Pero los censores nunca jamás han sido protectores de la gente (aunque así se vendan): son protectores de los poderosos que no quieren que nadie los exhiba. Al grado de defender, incluso, lo indefendible. El IFT está a tiempo de recapacitar y no contribuir a lastimar todavía más nuestra ya de por sí muy lastimada democracia

- Salvador García Soto, *Ifetel impone censura y control a medios*, el Universal.²¹ De manera sigilosa, en pleno periodo vacacional y vísperas de Navidad, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) emitió el 21 de diciembre de 2016 los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias que, con pretexto de defender derechos de esas audiencias, imponen a

²¹ <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/salvador-garcia-soto/nacion/2017/01/23/ifetel-impone-censura-y-control>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

medios electrónicos (radio y TV abierta y restringida) reglas obligatorias en el manejo de su información, que limitan la libertad de expresión, opinión y crítica, al introducir criterios subjetivos de "veracidad y oportunidad" en las noticias y prohibir a los comunicadores opinar o comentar, sin antes decir o mostrar en pantalla que emitirán una opinión. El incumplimiento de esas reglas, vigentes a partir del 1 de febrero próximo, costaría a los comunicadores su despido y a los concesionarios desde la "suspensión de transmisiones", hasta 3% de sus ganancias anuales o la cancelación de su concesión. Esos "lineamientos" dan facultades al IFT, incluso por encima de la ley, para aprobar a los "defensores de audiencia" de las emisoras y darles autoridad discrecional para dar órdenes a concesionarios sobre programación y exigir que se transmitan rectificaciones obligatorias (un nuevo derecho de réplica discrecional), además de que los comisionados revisarán y aprobarán el "Código de Ética" de los medios. Lo más extraño es que esos lineamientos no aplican a la televisión extranjera ni a programas o noticieros emitidos desde el exterior, lo que hace inequitativa la competencia.

El IFT tomó por sorpresa a la industria de la radio y tv y a comunicadores que, de no cumplir con los subjetivos criterios de "oportunidad" ("recepción de información a tiempo y de forma conveniente a las audiencias") y "veracidad" ("exigencia de que la información esté respaldada por un ejercicio razonable de investigación y comprobación en la realidad"), y de separar información de la opinión con cortinillas y aclaraciones constantes, podrían ser "denunciados", lo que se presta a acoso y presiones de grupos de poder disfrazados de "audiencia".

El documento, en su artículo 15, exige "diferenciar claramente la información noticiosa de la opinión de quien la presenta" y obliga a que, cada que se vaya a hacer un comentario u opinión, se interrumpa para decir o mostrar en pantalla una leyenda que diga que lo que sigue es "opinión" y no "información". Es decir, que un programa de análisis u opinión tendría que interrumpir a cada momento a los conductores para advertir qué es información y qué opinión, como si las audiencias no distinguieran una de la otra.

Programas de radio y tv, según el artículo 13, cada vez que vayan a una pausa comercial deben poner en pantalla la leyenda: "Se suspende programa e inicia corte programático que incluye publicidad", y al volver: "Termina corte programático que incluye publicidad, se reanuda programa". Ambas deben permanecer al menos 5 segundos y también debe escucharse un sonido (campanillas) por el mismo lapso para personas con discapacidad visual.

El elemento que más introduce desconfianza y sospechas de un intento de "censura, control y manipulación de los medios", según un análisis jurídico realizado por la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, es que el actual presidente del IFT, Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar, es un funcionario muy cercano al influyente Consejero Jurídico de la Presidencia, Humberto Castillejos, y antes de ser comisionado era "consejero adjunto" de Castillejos, uno de los hombres con más poder e influencia en el gobierno de Peña Nieto.

Eso hace que los "focos rojos" se prendan no solo en la CIRT sino entre comunicadores y opinadores que serían objeto de las normas de censura y control y hasta de acoso y presiones por "quejas" de audiencias. ¿Será que, utilizando al IFT, los tentáculos de la Presidencia de la República buscan imponer mordazas y acallar a medios y comunicadores críticos antes de las elecciones de 2017 y 2018, donde se juegan su permanencia en el poder? Por lo pronto la censura empieza el 1 de febrero.

- Katia D'Ártigues, *Las Reglas del IFT*, el Universal.²²

²² <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/katia-dartigues/nacion/2017/01/25/las-reglas-del-ift>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) se tardó un poco, pero ya publicó el 21 de diciembre del año pasado los "Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias", que entrarán en vigor a partir del 1 de febrero.

Son Lineamientos que harán posible que la reforma de 2013 en materia de telecomunicaciones verdaderamente entre en vigor. Recuerde que mediante esa reforma incluso se creó al propio IFT.

Hay varios temas que cambiarán la forma en que veremos tele y escucharemos radio; será un reto para los mismos periodistas que trabajan (trabajamos) ahí.

Destaco un póker de cosas: los lineamientos para diferenciar la información de la opinión de quien la presenta; dos, la que marcará la diferencia entre información o contenido y publicidad; tres, la de los defensores de audiencias; y cuatro, la que —al fin— hará realidad que las personas con discapacidad, sobre todo la población sorda, tengan al fin acceso a la televisión. Y las multas. Vamos por partes.

Diferenciar información de opinión. Está en varios lineamientos: como derecho de la audiencia en el Artículo 5, pero luego también en el 15, como obligación de quienes trabajan en medios. Va textual: "Para diferenciar claramente la información noticiosa de la opinión de quien la presenta, la persona que brinda la información deberá advertir al momento de realizarla, de manera expresa y clara, que la manifestación realizada o que realizará constituye una opinión y no es parte de la información noticiosa que se presenta. También podrán implementarse acciones como la inclusión de plecas, cortinillas o pantallas completas que adviertan a las Audiencias sobre la diferenciación referida".

Implica hacer cirugía mayor a la enorme mayoría de nuestros noticiarios, digo, virtualmente a todos. ¿En serio un conductor tendrá que interrumpir o decir "es mi opinión" al terminar, digamos, una entrevista; al comentar, digamos, algo que acaba de pasar? ¿Tendrán los noticiarios que contratar a alguien que sea el "cazador de opiniones" y meta plecas, cortinillas en fa, cuando escuche que su conductor usa algún adjetivo calificativo, que en radio alguien diga rápido "es su opinión" como sombra o intento de Pepe Grillo al conductor?

En una de esas habrá noticiarios que mejor deban declararse programas completos de opinión. De una vez...

- **David Paramo, Inadmisibles Censura, Excelsior.** ²³

En un entorno en el que había posiciones que abiertamente exigían la censura a los medios de comunicación, el pleno del IFT emitió en diciembre una serie de lineamientos para los medios de comunicación que, con la mejor voluntad, están muy lejos de ser óptimos, son lo mejor que se pudo hacer en un entorno de ayatolas.

El pleno de este organismo se otorgó facultades extralegales, sobre las que los concesionarios de medios de comunicación no pueden ampararse y las condiciones no se aplican para los medios extranjeros, lo que daña la sana competencia.

De hecho, violan la libertad de expresión y ponen a los periodistas a merced de los poderes a los que deben cuestionar. El IFT se da el poder de hacer investigaciones por algo tan ambiguo como una denuncia ciudadana, sin establecer normas que eviten denuncias frívolas.

El nuevo derecho de réplica es una invitación abierta a la censura, lo que va en contra de cualquier espíritu democrático.

Pretenden que se informe la diferencia entre opinión y noticias, lo que limita la posibilidad de las audiencias de recibir información de manera conveniente.

²³ <http://www.dineroenimagen.com/2017-01-25/82806>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

Estos lineamientos no cuidan a las audiencias como debió ser sino que hacen absurdos como dar al IFT el poder de ser ellos quienes creen los lineamientos éticos de cada medio de comunicación.

No son los medios quienes deben estar preocupados sino las audiencias por el surgimiento de una nueva Inquisición que se dio el poder de fijar multas superiores a las que marca la ley.

Se trata de un documento que da al traste con el IFT, puesto que establece una aplicación inequitativa de la ley; sobre regula la diferencia entre contenidos y publicidad y lo más grave es que para evitar la censura los medios tendrían que recurrir a instancias internacionales como la CIDH o generar señales en el extranjero.

Además, de los propios comunicadores y medios de comunicación que se pronunciaron en contra de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, también **hubo organizaciones de derechos humanos que se pronunciaron en contra de los Lineamientos**, es de destacar que tales organizaciones han sido merecedoras del Premio Nacional de Derechos Humanos²⁴ (Se acompaña como anexo de este Dictamen el pronunciamiento que se presentó ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones y ante las Cámaras del Congreso), y se reproduce a continuación un extracto del mismo:

“Los que suscribimos Premios Nacionales de Derechos Humanos y diferentes dirigentes de agrupaciones de la sociedad civil de México, expresamos ante ustedes nuestra preocupación por los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, pues consideramos que estos ponen en riesgo el ejercicio pleno de la libertad de expresión.

El ejercicio libre del periodismo en beneficio de la sociedad es de gran relevancia para garantizar la democracia en nuestro país, al permitir la libre difusión de las ideas. Ello presupone instrumentos legales y administrativos que lejos de limitar esta actividad, permitan su pleno desarrollo, esto en beneficio de Medios Públicos, Privados, Comunitarios e Indígenas.

...

Solicitamos al Congreso de la Unión intervenga conforme a sus facultades para evitar la aplicación de un instrumento autoritario y antidemocrático y, de ser necesario, haga las modificaciones legales pertinentes que garanticen el absoluto respeto a la libertad de

²⁴ Entre los que suscribieron el posicionamiento están el Sr. Juan Manuel Estrada Juárez (premio nacional de derechos humanos en 2014), Jaime Pérez Calzada (en 2007), Enrique Orones Careaga (en 2009), Isabel Miranda de Wallace (en 2010), Alejandro Solalinde (en 2012); Norma Romero Vazquez (en 2013), así como organizaciones de la sociedad civil como Comisión Unidas contra la Trata de Rosi Orozco, Alberto Maldonado Chavarrin, Presidente del Colegio de Abogados Francisco Tenamxtli, A.C y Florencio Ubaldo Muñoz del Castillo de la Asociación “Michoacan Sin Barreras”



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

expresión y ejercicio periodístico, conforme a nuestra Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos...”

Asimismo, en fecha 3 de abril de 2017, en esta Comisión de Radio y Televisión se recibió diverso escrito de la organización Radiodifusión Independiente de México, A.C. mediante el cual manifiestan su posición respecto de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, de acuerdo a lo siguiente:

TEMAS FUNDAMENTALES POR LOS CUALES SE CONSIDERA QUE LOS LINEAMIENTOS DE LOS DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS EXPEDIDOS POR EL IFT, ATENTAN CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESION ESTABLECIDA EN EL ARTICULO 6 DE LA CONSTITUCION Y EN CONTRA DE LAS DISPOSICIONES QUE SOBRE LA MATERIA SE SEÑALAN EN LOS ARTICULOS DEL 256 AL 261 DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSION.

1.- Los Lineamientos del Derecho de las Audiencias expedidos por el IFT atentan contra la libertad de expresión garantizada por el artículo sexto de la Constitución Mexicana por las siguientes razones;

Se atenta contra la libertad editorial que corresponde al concesionario de radio y televisión al establecer la obligación de distinguir expresamente en la transmisión lo que es una noticia de un comentario, lo que significa prácticamente que la autoridad está diseñando un formato sumamente acartonado y académico de la programación de los noticieros y programas de comentarios de las estaciones de radio, al impedirle al comentarista y a los invitados o participantes en el micrófono, la libertad de expresar sus ideas, sino que se deben sujetar a un script extraño, en la que un locutor señale a cada momento lo que es una noticia y a continuación lo que es un comentario.

Se limita la libertad del auditorio de pensar, decidir y opinar libremente, ya que de entrada la autoridad considera a todo el auditorio sin excepción como menor de edad o con limitaciones mentales sin posibilidad de distinguir entre lo que es una noticia y un comentario.

En los Lineamientos prácticamente se establece a detalle lo que deben contener los Códigos de Ética de cada estación, impidiendo que como está considerado en la ley, cada estación de radio o televisión defina los términos y condiciones de lo que a su juicio debe incluir un Código de Ética.

2.- Los Lineamientos sobre los Derechos de las Audiencias se exceden en diversos aspectos a lo que se establece en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, principalmente en la designación que corresponde a cada medio de comunicación del Defensor de las Audiencias.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

Efectivamente, el artículo 260 fracción IV de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece expresamente:

Para ser Defensor de Audiencia se deberá cumplir los siguientes requisitos.

IV.- Que no haya laborado con el o los concesionarios respectivos, según sea el caso, durante un periodo previo de dos años.

Como puede verse de los Lineamientos, el IFT se excede en sus atribuciones ya que al concepto de "laborar con el concesionario" que es como está en la ley, debe entenderse como lo marca la Ley Federal del Trabajo como la persona sujeta a una relación obrero patronal, el IFT lo extiende sin justificación legal alguna en los Lineamientos, no solo a los trabajadores de la empresa, sino a sus asesores y familiares, lo que implica que unos simples Lineamientos expedidos por una autoridad exceden ampliamente lo establecido en la Ley creada a través de un proceso legislativo.

3.- Estos son los temas fundamentales y marco que implican la grave afectación que sufren los concesionarios de radio y televisión con los Lineamientos relativos al Derecho de las Audiencias expedidos por el IFT.

Desde luego se puede llevar a cabo un análisis amplio de cada uno de los artículos de la Constitución y la Ley, que son afectados o rebasados por las disposiciones emitidas vía Lineamientos por el IFT.

Incluso la Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados, el 30 de enero pasado²⁵ también se pronunció sobre los alcances de los multicitados Lineamientos de Audiencias, de acuerdo al siguiente comunicado de prensa:

- *La Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados reprueba los lineamientos del Instituto Federal de Telecomunicaciones sobre "Derechos de las Audiencias".*
- *Los lineamientos realizan censura previa sobre todos los Medios electrónicos nacionales (salvando a los extranjeros).*
- *Violan sentencias del Poder Judicial de la Federación.*
- *Censuran a estaciones de radio sociales y comunitarias.*

²⁵ <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Monitoreo-de-Medios/2017/01-Enero/30/30-enero-2017-11-05-00>

<http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/01/31/diputados-piden-revision-lineamientos-ift>

<http://www.etcetera.com.mx/articulo/Comisi%C3%B3n+de+Radio+y+TV+de+la+C%C3%A1mara+de+Diputados+reprueba+lineamientos+del+IFT%3B+%E2%80%9Cvulneran+la+libertad+de+expresi%C3%B3n%E2%80%9D/52836>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

- **Hacemos un llamado para que sean revisados y ajustados con pleno respeto a la Libertad de Expresión.**

Los integrantes de la Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados expresamos nuestro compromiso con la defensa de la libertad de expresión y el derecho a la información.

En este sentido, consideramos que los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias contravienen la Ley vigente de Telecomunicaciones, pues vulneran la libertad de expresión y el derecho a la información.

Preocupa la definición que dichos lineamientos establecen sobre información “veraz” y “oportuna”, pues puede derivar en la autocensura de los propios comunicadores, ya que los obliga a revelar su fuente de información, lo que supone una violación al secreto periodístico.

Además, el documento del Instituto Federal de Telecomunicaciones obliga a los comunicadores a distinguir la “información” noticiosa de la “opinión”, cuando para lograr una comunicación eficiente éstas son insolubles. Esta disposición además atenta contra la inteligencia de las personas, pues considera que éstas no pueden distinguir entre la información y la opinión.

Los lineamientos obligan a operadores de radio y TV a poner cortinillas de manera previa y posterior a la aparición de la publicidad electoral de partidos políticos, algo que el Tribunal Electoral prohibió desde el 2009, por lo que interfiere con la comunicación electoral.

Finalmente, las obligaciones que imponen a las estaciones sociales y comunitarias hacen que éstas se tengan que ceñir a tratar solamente intereses de su comunidad y/o su lengua, censurándoles la capacidad de opinar de temas de la agenda nacional.

En este sentido, solicitamos al IFT tenga la apertura para escuchar, discutir, revisar y corregir los referidos lineamientos en conjunto con todos los actores involucrados, dado que las observaciones enviadas por esta soberanía el 24 de agosto del 2015 a la consulta pública que hizo el IFT no fueron tomadas en cuenta.

Los diputados que suscribimos este comunicado reiteramos que impulsaremos todas las medidas a nuestro alcance para garantizar un ambiente adecuado para el ejercicio periodístico en nuestro país, pues la libertad de expresión es sin duda uno de los elementos fundamentales de nuestra vida democrática.

En el mismo sentido se pronunció la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía del Senado de la República a través de los Senadores Zoé A. Robledo Aburto y Mariana Gómez del Campo, en su carácter de Presidente y Secretaria de la Comisión



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

de Radio, Televisión y Cinematografía²⁶, respectivamente, quienes manifestaron lo siguiente:

El 21 de Diciembre del 2016 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias. El Instituto Federal de Telecomunicaciones los publicó en función del mandato establecido en el artículo décimo noveno transitorio de la reforma en materia de telecomunicaciones.

Cuando en el Senado de la República se impulsó la Reforma en Materia de Telecomunicaciones lo que se pretendió fue enumerar un catálogo de Derechos para las Audiencias; derivados de un proceso legislativo que requirió un amplio estudio y reflexión, toda vez que el espíritu del Legislador era encontrar un punto armónico entre la libertad de expresión y el derecho a la información.

En ese sentido y considerando que:

- *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 6º establece que "la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial, o administrativa (...)"*

- *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos precisa en su artículo 19 que "Toda persona tiene la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa, o por cualquier otro procedimiento de su elección."*

- *Frank La Rue, quien se desempeñó como relator especial para la Libertad de Expresión de la ONU, el 7 de febrero 2013, en la Tribuna del Senado señaló: "La libertad de expresión es el elemento fundamental de la educación, del desarrollo de la niñez hasta la vida adulta.*

La libertad de expresión es el elemento fundamental de la investigación científica; es el elemento fundamental de la transparencia en el actor público: es el elemento fundamental del derecho a la verdad que tienen las víctimas; la libertad de expresión y su corolario a la libertad de prensa, es el elemento fundamental de la participación ciudadana, del derecho de un pueblo a estar informado con diversidad y del derecho de todos los sectores sociales a manifestar su opinión.

- *En la consulta pública realizada por el IFT en cuanto al anteproyecto de Lineamientos, el destacado jurista Jorge Islas mencionó que: "La Constitución y de manera especial, la ley de la materia en el artículo 256, último párrafo, establecen claramente que los lineamientos que emita el Instituto deberán asegurar por un lado el cumplimiento de los derechos de información, de expresión y de recepción de contenidos en términos de lo dispuesto en los artículo 6º y 7º de la Constitución, así como garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos."*

²⁶ <http://prd.senado.gob.mx/wp/?p=91927>

<http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?ldn=657754&idFC=2017>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

En razón de lo anterior, hemos estado atentos a diversas opiniones y preocupaciones por parte de diversos actores que han generado una discusión pública en diversos medios de comunicación.

Éstas se podrían agrupar en cuatro temas:

PRIMERO.- Diferenciación entre noticia y opinión. Imposibilidad material de cumplimiento y obligaciones desproporcionadas para los concesionarios.

SEGUNDO.- Aplicación exclusiva para concesionarios nacionales. Discriminación de contenidos nacionales

TERCERO.- Información veraz y oportuna. Ausencia de criterios objetivos para determinar el cumplimiento.

CUARTO.- Desahogo de quejas por parte del Defensor de las Audiencias. Detalle excesivo en tiempo y procedimiento rígido no se acoplan a tamaño, posibilidades y características de cada medio de comunicación.

Dado lo expuesto nos permitimos reiterar que todas las autoridades debemos velar por la máxima protección de los Derechos Humanos que en este caso concreto debe alcanzar un equilibrio entre Libertad de Expresión y los Derechos de las Audiencias; por lo que la Comisión de Radio Televisión y Cinematografía del Senado de la República, en su función de contrapeso y con pleno respeto a la división de poderes y las facultades concedidas a los Órganos Constitucionalmente Autónomos, invitará a diversas autoridades y actores involucrados, con la finalidad de trazar una ruta de análisis sobre la implementación de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, que permitan fortalecer el diálogo republicano y democrático en beneficio de todos y todas los mexicanos.

Por tanto, como hemos visto hubo un pronunciamiento generalizado y al unísono en contra de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, que se dio desde una pluralidad de sectores desde la academia, industria, periodistas, organizaciones de derecho humanos, representantes de Instituciones y poderes públicos, incluso hubo sensibilidad del propio Instituto para retrasar la entrada en vigor de los Lineamientos, en consecuencia, estamos ante un problema de la mayor relevancia e importancia, de ahí que resulte necesario un pronunciamiento legislativo que abone a dar claridad, certeza y seguridad jurídica a fin de que no haya ningún sesgo o discrepancia en contra de la Libertad de Expresión.

Además de lo anterior, cabe decir que incluso antes de la emisión de los multicitados Lineamientos hubo serios y diversos comentarios sobre el riesgo que representaba para la Libertad de Expresión, ya que en el proceso de discusión pública del



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

anteproyecto puesto a consulta pública²⁷ que se realizó del 14 de julio de 2015 al 07 de Septiembre de 2015 hubo diversos pronunciamientos donde hubo coincidencia sobre:

- El exceso de materias que abordaban;
- La invasión de atribuciones a otras dependencias por el Instituto Federal de Telecomunicaciones respecto de clasificación de contenidos en perjuicio de la Secretaría de Gobernación, y
- Así como un grave riesgo para la libertad de expresión, editorial y comercial de los concesionarios por la creación de un régimen de sanciones ante las obligaciones excesivas que imponían y por el denominado procedimiento “precautorio” de suspensión de transmisiones.

Dentro de las opiniones que se formularon, destacó la expuesta **por la Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados en la LXII Legislatura que advirtió desde agosto de 2015**²⁸ que tal instrumento regulatorio pudiese resultar contrario a la Libertad de Expresión e Información, lo que así se asentó en un amplio documento que se presentó al Instituto Federal de Telecomunicaciones, tal opinión de la entonces Comisión de Radio y Televisión, entre los aspectos que más se enfatizaron destacaron que la suspensión precautoria de transmisiones podía constituir un mecanismo de censura previa, así como lo desproporcionado de las sanciones que se pretenden imponer, así como la indebida definición de los conceptos de oportunidad, veracidad y pluralidad de la información.

Las críticas y observaciones fueron de tal magnitud que la emisión de los Lineamientos que nos ocupan tardó cerca de un año y medio en concretarse, ya que

²⁷ Mayores datos sobre la consulta pública se pueden encontrar en el siguiente vínculo web de la referida consulta pública <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-del-anteproyecto-de-lineamientos-generales-sobre-los-derechos-de-las-audiencias>

²⁸ La opinión al anteproyecto de Lineamientos de Audiencias puesto a consulta pública se puede encontrar en el siguiente link: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comisionderadioytelevision.pdf>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

desde agosto de 2015 se inició el citado procedimiento de consulta pública y fue hasta el 2 de diciembre de 2016, cuando el Instituto Federal de Telecomunicaciones anunció, mediante comunicado de prensa, que había aprobado los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, y que próximamente se publicarían en el Diario Oficial de la Federación.²⁹

Consideraciones generales que apoyan aprobar las propuestas de las Iniciativas TERCERA. Esta Comisión Dictaminadora considera pertinentes las modificaciones que proponen las iniciativas, es evidente que existe un gran riesgo para la Libertad de Expresión e información permitir que se establezca un régimen de derechos de las audiencias que imponga restricciones arbitrarias tales como distinguir información de opinión, que haya oportunidad y veracidad de la información, y que ante cualquier incumplimiento se puedan imponer sanciones a los medios de comunicación, sin olvidar que además, la autoridad puede tener la posibilidad de ordenar la “suspensión precautoria” de transmisiones.

Sobran motivos y razones para que a través de este acto legislativo se actualice y precise el régimen jurídico de los derechos de las audiencias y se haga acorde y armónico frente al principio de libre expresión y manifestación de ideas y opiniones.

No hay que dejar de lado que si bien ambos son derechos constitucionales (libertad de expresión y derechos de las audiencias), el primero de ellos tiene una mayor relevancia y densidad constitucional, ya que la libertad de expresión es un pilar de la formación de un Estado Democrático, mientras que los derechos de las audiencias son principios de última generación que buscan salvaguardar a las personas que reciben un servicio público (radiodifusión) y que se podrían entender como derechos especializados que han derivado tanto del derecho a la información como de la libertad de expresión, de ahí que su naturaleza no alcance para rebasar estos.

²⁹ Se anunció por el IFT su aprobación, pero a la fecha aún no se publican en el Diario Oficial de la Federación, el boletín se puede encontrar en: <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-emite-los-lineamientos-generales-sobre-la-defensa-de-las-audiencias-comunicado-1402016>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

En otras palabras, previo a la creación de los derechos de las audiencias, ya existía en toda su magnitud la Libertad de Expresión e Información, que aplica para cualquier ámbito de la vida, en una plaza pública, en un salón de clases, en una tribuna pública, en periódicos, revistas, libros, en estaciones de radio y televisión, consiste en poder difundir y recibir cualquier tipo de información. Con la creación constitucional de los derechos de las audiencias estos se especializan particularmente en la prestación de un servicio público, sin que ello implique que están por encima o la par de derechos constitucionales de primer orden.

En tal sentido, debe buscarse una interpretación y aplicación que los armonice, y esa no es otra, que distinguir con precisión lo que constituye el derecho de las audiencias, a saber:

-Recibir un servicio público que debe ser regular y uniforme en términos del régimen legal y concesionario que se tiene autorizado, lo que deriva en respeto a horarios y calidad de las señales, para ello es de suma importancia el Estado garantice que no haya restricciones a la libre competencia así como la existencia de condiciones para que se preste libre de interferencias o intervenciones arbitrarias.

-Recibir que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones de la sociedad, este derecho no debe ser entendido como recibir contenidos particulares que exija la audiencia o un grupo de personas en particular, sino que tal diversidad y pluralidad se basa en la libertad de los diferentes tipos de concesionarios (públicos, sociales y comerciales) de programar y transmitir libremente, así como la libre elección de los contenidos que desea ver o escuchar.

-Que el servicio se preste libre de discriminaciones, considerando ciertos parámetros de atención específica (*discriminación positiva*) como en el caso de las audiencias que cuentan con alguna discapacidad o bien la existencia de avisos parentales y reglas de programación para las audiencias infantiles.

Al respecto, hay que ser muy cuidadosos que al distinguir legalmente los derechos de las audiencias, estos no pueden llegar al extremo de querer imponer contenidos ni a las audiencias ni a los concesionarios, y mucho menos justificar que es con el



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

objeto de orientar, proteger o cuidar a las audiencias, ni mucho menos pretender una alfabetización o educación de las audiencias, ya que estaríamos ante un Estado que se arroga la atribución de definir lo que podemos y debemos ver, lo que rompe con la libertad de las personas. Debe quedar muy claro que de permitirse tal supuesto, se estaría afectando la libre elección que tienen los radioescuchas y televidentes de escoger el programa de su preferencia.

Finalmente, el deber de distinguir entre información y opinión impuesto a medios de comunicación y comunicadores, no es de ninguna manera un derecho de las audiencias, ya que las audiencias tienen el derecho a recibir información y opinión de todo tipo sin distinción alguna, libre de ataduras o restricciones, y ellas les corresponderá analizar, juzgar y decidir sobre los contenidos que reciben, además de que es una carga excesiva y arbitraria que no corresponde a la forma natural en que nos comunicamos las personas, ya que cuando hablamos o nos pronunciamos sobre un tema no tenemos la obligación de ceñirnos a un modelo de discurso o comunicación, sino que cada quien se expresa de la manera y forma que le acomoda.

Consideraciones particulares que apoyan aprobar las propuestas de las Iniciativas

CUARTA. A continuación exponemos un cuadro comparativo con las modificaciones que propone este dictamen, y posteriormente se enfatizan algunos puntos de las modificaciones legales propuestas:³⁰

Texto Vigente	Propuesta del Dictamen
<p>Artículo 15. ...</p> <p>I. a LVIII. ...</p> <p>LIX. Vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias de acuerdo con lo señalado por esta Ley;</p>	<p>Artículo 15. ...</p> <p>I. a LVIII. ...</p> <p>LIX. Ejercer las facultades de vigilancia en materia de derechos de las audiencias para, en su caso, imponer las sanciones a que se</p>

³⁰ Se manifiesta que esta Comisión Dictaminadora realizó adecuaciones de estilo y puntuación a la iniciativa para efectos de que hubiese una mejor redacción.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

<p>LX. ...</p> <p>LXI. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta Ley en las materias a que se refieren las fracciones LIX y LX de este artículo, previo apercibimiento;</p> <p>LXII. a LXIII. ...</p>	<p>refiere el artículo 311, incisos b) y c), de la presente Ley.</p> <p>LX. ...</p> <p>LXI. Se deroga.</p> <p>LXII. a LXIII. ...</p>
<p>Artículo 17. ...</p> <p>I. a XIII. ...</p> <p>XIV. Constituir un Comité conformado por tres comisionados para ordenar la suspensión precautoria a la que se refiere la fracción LXI del artículo 15 de esta Ley, y</p> <p>XV. ...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 17. ...</p> <p>I. a XIII. ...</p> <p>XIV. Se deroga.</p> <p>XV. ...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 216. ...</p>	<p>Artículo 216. ...</p>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

<p>I. ...</p> <p>II. Vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias de acuerdo con lo señalado por esta Ley</p> <p>III. ...</p> <p>IV. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta Ley en las materias a que se refieren las fracciones II y III, previo apercibimiento, y</p> <p>V. ...</p> <p>...</p>	<p>I. ...</p> <p>II. Ejercer las facultades de vigilancia en materia de derechos de las audiencias para, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 311, incisos b) y c), de la presente Ley.</p> <p>III. ...</p> <p>IV. Se deroga.</p> <p>V. ...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 228. ...</p> <p>Lo anterior será aplicable a los materiales grabados en cualquier formato en el país o en el extranjero, en cuyo caso se podrá reconocer la clasificación del país de origen, siempre que sea equivalente a la clasificación aplicable a los contenidos nacionales, de conformidad con los lineamientos que al efecto emita el Instituto.</p>	<p>Artículo 228. ...</p> <p>Lo anterior será aplicable a los materiales grabados en cualquier formato en el país o en el extranjero, en cuyo caso se podrá reconocer la clasificación del país de origen, siempre que sea equivalente a la clasificación aplicable a los contenidos nacionales de conformidad con los lineamientos.</p>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

<p>Artículo 256. El servicio público de radiodifusión de interés general deberá prestarse en condiciones de competencia y calidad, a efecto de satisfacer los derechos de las audiencias, para lo cual, a través de sus transmisiones brindará los beneficios de la cultura, preservando la pluralidad y veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional, con el propósito de contribuir a la satisfacción de los fines establecidos en el artículo 3o. de la Constitución. Son derechos de las audiencias:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Recibir programación que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad;</p> <p>III. Que se diferencie con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta;</p> <p>IV. Que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa;</p>	<p>Artículo 256. El servicio público de radiodifusión de interés general deberá prestarse en condiciones de competencia y calidad, a efecto de satisfacer los derechos de las audiencias, para lo cual, a través de sus transmisiones brindará los beneficios de la cultura, preservando la pluralidad y veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional, con el propósito de contribuir a la satisfacción de los fines establecidos en el artículo 3o. de la Constitución. Son derechos de las audiencias:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Recibir programación oportuna que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad;</p> <p>III. Se deroga.</p> <p>IV. Que los concesionarios se abstengan de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa. Se entenderá que se transmite publicidad o propaganda</p>
---	--



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

<p>V. a IX.</p> <p>X. Los demás que se establezcan en ésta y otras leyes.</p> <p>Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán expedir Códigos de Ética con el objeto de proteger los derechos de las audiencias. Los Códigos de Ética se deberán ajustar a los lineamientos que emita el Instituto, los cuales deberán asegurar el cumplimiento de los derechos de información, de expresión y de recepción de contenidos en términos de lo dispuesto en los artículos</p>	<p>como información periodística o noticiosa, cuando un concesionario inserta dentro de su programación informativa un análisis o comentario editorial cuyo tiempo de transmisión ha sido contratado por un anunciante, sin que tal circunstancia se haga del conocimiento de la audiencia. En su Código de Ética, los concesionarios señalarán los elementos y prácticas que observarán para prevenir y evitar incurrir en la prohibición a que se refiere esta fracción;</p> <p>V. a IX.</p> <p>X. Los del artículo 258, para las audiencias con discapacidad;</p> <p>XI. Los demás que se establezcan en otras leyes, exclusivamente.</p> <p>Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán contar con un Código de Ética, que, bajo un principio de autorregulación, tendrán por objeto informar al público en general la forma detallada como el propio concesionario se compromete a respetar y promover todos y cada de los derechos de las audiencias enumerados en el presente artículo. Los Códigos de Ética se</p>
--	---



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

6o. y 7o. de la Constitución. Los lineamientos que emita el Instituto deberán garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos.

difundirán en el portal de Internet de cada concesionario; serán presentados al Instituto para su inscripción en el Registro Público de Concesiones 15 días después de su emisión por parte del concesionario; registrarán integralmente la actuación del defensor de la audiencia, e incluirán los principios rectores que se compromete a respetar el concesionario ante la audiencia.

El Código de Ética será emitido libremente por cada concesionario y no estará sujeto a convalidación o a la revisión previa o posterior del Instituto o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar del mismo Instituto u otra autoridad.

Los lineamientos que, en su caso, emita el Instituto deberán garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos. El Instituto no podrá regular los derechos de las audiencias más allá o en contravención de lo previsto en el presente Capítulo. En ningún caso se regulará de manera diferenciada en perjuicio de los



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

	<p>contenidos generados en México respecto de los extranjeros.</p>
<p>Artículo 259. ...</p> <p>En los lineamientos a que se refiere el último párrafo del artículo 256, el Instituto deberá expedir lineamientos de carácter general que establezcan las obligaciones mínimas que tendrán los defensores de las audiencias para la adecuada protección de sus derechos.</p> <p>Cada concesionario que preste servicio de radiodifusión fijará el periodo de encargo del defensor de la audiencia, el que podrá ser prorrogable por dos ocasiones.</p> <p>La actuación de los defensores de las audiencias se ajustará a los criterios de imparcialidad e independencia, cuya prioridad será la de hacer valer los derechos de las audiencias, según los códigos de ética que haya firmado o a los que se haya adherido cada concesionario.</p> <p>Los defensores de las audiencias y los códigos de ética deberán inscribirse en</p>	<p>Artículo 259. ...</p> <p>La actuación del defensor de la audiencia se sujetará, exclusivamente, al Código de Ética del concesionario, y únicamente rendirá cuentas a la audiencia y a las instancias que, en su caso, prevea el propio Código de Ética.</p> <p>Cada concesionario que preste servicio de radiodifusión fijará el periodo de encargo del defensor de la audiencia, el que podrá ser prorrogable por dos ocasiones. Los concesionarios designarán libremente al defensor de la audiencia, sin que el Instituto u otra autoridad tengan facultades para intervenir u opinar de manera previa o posterior a ello.</p> <p>...</p>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

<p>el Registro Público de Concesiones, mismos que estarán a disposición del público en general.</p> <p>Los defensores de audiencia determinarán los mecanismos para la difusión de su actuación, entre los cuales podrán optar por correo electrónico, páginas electrónicas o un número telefónico, las cuales deberán contar con funcionalidades de accesibilidad para audiencias con discapacidad, siempre y cuando no implique una carga desproporcionada.</p>	<p>El nombramiento de los defensores de las audiencias deberá inscribirse en el Registro Público de Concesiones, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que ello se haya llevado a cabo por parte del concesionario.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 260. Para ser defensor de audiencia se deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <p>I. a IV. ...</p>	<p>Artículo 260. Para ser defensor de audiencia se deberán cumplir, únicamente, los siguientes requisitos:</p> <p>I. a IV. ...</p>
<p>Artículo 261. ...</p> <p>...</p> <p>Recibidas las reclamaciones, quejas o sugerencias, el defensor las tramitará en las áreas o departamentos responsables, requiriendo las explicaciones que considere pertinentes.</p>	<p>Artículo 261. ...</p> <p>...</p> <p>Recibidas las reclamaciones, quejas o sugerencias, el defensor las tramitará en las áreas o departamentos responsables del concesionario, requiriendo las explicaciones que considere pertinentes, cuyas respuestas deberán entregarse dentro</p>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

<p>...</p> <p>La rectificación, recomendación o propuesta de acción correctiva que en su caso corresponda, deberá ser clara y precisa. Se difundirá dentro de un plazo de veinticuatro horas, en la página electrónica que el concesionario de radiodifusión publique para dichos efectos.</p>	<p>de los plazos previstos en el Código de Ética.</p> <p>...</p> <p>La rectificación, recomendación o propuesta de acción correctiva que proponga el defensor de la audiencia al concesionario, deberá ser clara y precisa. Se difundirá dentro de un plazo de veinticuatro horas, en la página electrónica que el concesionario de radiodifusión publique para dichos efectos, sin perjuicio de que también pueda difundirse en medios de comunicación, incluyendo el del propio concesionario.</p>
<p>Artículo 297. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>El Instituto sancionará el incumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales y a las obligaciones en materia de defensa de las audiencias, conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV de este Título.</p>	<p>Artículo 297. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>El Instituto sancionará el incumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales y lo relativo a la materia de derechos de las audiencias, únicamente conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV de este Título.</p>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

<p style="text-align: center;">CAPITULO IV</p> <p style="text-align: center;">Sanciones en materia de Transmisión de Mensajes Comerciales y Defensa de las Audiencias</p> <p>Artículo 311. ...</p> <p style="margin-left: 20px;">a) ...</p> <p style="margin-left: 20px;">b) ...</p> <p style="margin-left: 20px;">c) ...</p> <p style="margin-left: 40px;">I. ...</p> <p style="margin-left: 40px;">II. No cumplir con los lineamientos de carácter general que emita el Instituto sobre las obligaciones mínimas para los defensores de las audiencias.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p style="text-align: center;">CAPITULO IV</p> <p style="text-align: center;">Sanciones en materia de Transmisión de Mensajes Comerciales y Derechos de las Audiencias</p> <p>Artículo 311. ...</p> <p style="margin-left: 20px;">a) ...</p> <p style="margin-left: 20px;">b) ...</p> <p style="margin-left: 20px;">c) ...</p> <p style="margin-left: 40px;">I. ...</p> <p style="margin-left: 40px;">II. Se deroga.</p> <p>...</p> <p>...</p>
---	---

Obligación de Distinguir entre Información y Opinión.

Particularmente porque la distinción a la que obliga la fracción III del Artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión no es viable en la realidad, cuando una persona se comunica o expresa, no hace aclaraciones o distinciones, muchas veces la expresión entre una información y una opinión se entremezcla sin



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

la posibilidad de distinguirlo, de ahí que sea un obstáculo para expresarse libremente, y se apoye la derogación del precepto de marras.

Se valora que la fracción III del Artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece un régimen excesivo y arbitrario al imponer la obligación de distinguir la opinión de la información, cuando de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos existe un vínculo indisoluble entre información y opinión.

Por tanto, la disposición que se propone su derogación agravia los derechos humanos de las personas consistentes en la libre disposición de expresarse y manifestar ideas, opiniones y pareceres, bajo el requerimiento o condicionamiento de que los medios de comunicación o los comunicadores, y en suma cualquier persona, avise, aclare, manifieste que su expresión es información o se trata de una opinión.

Contemplar legalmente la separación de la información noticiosa de la opinión de quien la presenta va en contra de la Libertad de Expresión, ya que constituye un requisito arbitrario exigido por la Ley, ya que cada persona tiene el derecho de hacer las aclaraciones que considere necesarias y oportunas, y esa libertad no puede restringirse previamente, ya que sería un acto de censura previa, o bien se fomentaría la autocensura.

En seguimiento, la distinción entre información y opinión ha sido proscrita en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en dicho sistema protector de derechos se ha afirmado con toda claridad que el ejercicio de libre expresión y manifestación de ideas no puede imponerse la obligación de distinguir entre información y opinión, ya que ambas cuestiones son indisolubles, y resulta muy arbitrario y subjetivo referir en qué caso se trata de información y que otros supuestos de una opinión o apreciación personal.

Además de que la comunicación humana, en su naturalidad fluye y entremezcla ambos tipos por lo que no atiende a la "naturaleza" humana, estar haciendo ese tipo de aclaraciones inconducentes y que sólo limitan a las personas.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON-PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

Sería un verdadero absurdo que un programa de radio o de televisión, se aclare cuantas veces sea necesario si estamos frente a una opinión o ante lo que otros pudiesen considerar como "información pura", ello no sólo sería difícil para los comunicadores sino que también resultaría tedioso para las audiencias; de tal manera, que la exigencia es arbitraria y viola el derecho a expresarse naturalmente y sin cortapisas o aclaraciones innecesarias.

Al respecto, referimos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala lo siguiente, *"En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios"*. Y es justo aquí donde se unen ambas libertades. Cuando la convención proclama que *"La libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas por cualquier procedimiento"*, **está señalando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información, son indivisibles**, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación, no solo es un límite a la libertad de prensa o información sino que representa directa e irremediabilmente, un límite al derecho de expresarse libremente.

En otras palabras, resulta injusto para la dignidad humana que se exija la obligación de hacer "aclaraciones" en las expresiones de las personas, cuando no es propio ni natural en el fenómeno humano de la comunicación hacer tales distinciones.

Aún más, exigir tal obligación a los profesionales de la comunicación y a los propios medios de comunicación para así cumplir con un supuesto derecho de las audiencias, viola además la Libertad de Trabajo e impiden que los medios de comunicación cumplan con la importante función social que tienen encomendada, al respecto citamos el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación:

Época: Novena Época

Registro: 165758

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXX, Diciembre de 2009



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. CCXVI/2009

Página: 288

LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS JUEGAN UN PAPEL ESENCIAL EN EL DESPLIEGUE DE SU FUNCIÓN COLECTIVA.

La libertad de prensa es una piedra angular en el despliegue de la vertiente social o colectiva de las libertades de expresión e información. Los medios de comunicación social se cuentan entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales y es indispensable que tengan aseguradas las condiciones para incorporar y difundir las más diversas informaciones y opiniones. Ello hace necesario, específicamente, garantizar a los periodistas el goce de condiciones adecuadas para desempeñar su trabajo. Como ha destacado la Corte Interamericana de Derechos Humanos "es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad" (caso Ivcher Bronstein v. Perú, párr. 150). El ejercicio efectivo de las libertades de expresión e información demanda la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezcan, y puede verse injustamente restringido por actos normativos o administrativos de los poderes públicos o por condiciones fácticas que coloquen en situación de riesgo o vulnerabilidad a quienes la ejerzan. Uno de los medios por los cuales se limita más poderosamente la circulación de la información y el debate público es la exigencia de responsabilidades civiles o penales a los periodistas, por actos propios o ajenos. La Corte Interamericana, siguiendo en este punto al Tribunal de Estrasburgo, lo ha subrayado también sin ambigüedad: "castigar a un periodista por asistir en la diseminación de las aseveraciones realizadas por otra persona amenazaría seriamente la contribución de la prensa en la discusión de temas de interés público" (caso Herrera Ulloa v. Costa Rica, párr. 134).

Amparo directo en revisión 2044/2008. 17 de junio de 2009. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán.

Por tanto, si se pretende deviene en arbitrario querer imponer tal mandato a a un periodista, comunicador o a cualquier persona, ya que a lo único que conduce es a amenazar a la prensa en su conjunto y dañar seriamente la importancia social que tienen los medios de comunicación, incluso como contrapeso del poder político. Se insiste, la obligación de distinguir y dividir las opiniones de la información es un estándar convencional e insuperable, ya que existen materias, como el debate político donde resulta muy difícil distinguir con claridad y precisión cuando se trata



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

de información y cuando estamos frente a pareceres u opiniones, al respecto acudimos a la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que en el Principio Séptimo refiere lo siguiente:

Principio 7

...

*La exigencia de veracidad puede implicar la censura casi automática de toda aquella información que es imposible de someter a prueba, lo que anularía, por ejemplo, prácticamente **todo el debate político sustentado principalmente en ideas y opiniones de carácter netamente subjetivo. Inclusive en aquellos casos en que la información se refiera a hechos concretos de probable comprobación fáctica, también es imposible exigir la veracidad de la misma, ya que es indudable que sobre un mismo hecho concreto puede existir un gran número de interpretaciones marcadamente distintas.***

Luego entonces, es inhumano exigir que haya una distinción clara y precisa, cuando la naturaleza humana permite que haya gran número de interpretaciones marcadamente distintas sobre un mismo hecho, por más objetivo que este resulte, y resulte imposible distinguir si es un hecho o una mera apreciación.

Resulta totalmente contrario a la democracia y a la libertad de expresión la existencia de la fracción III del Artículo 256, ya que lejos de generar un debate abierto, flexible y dinámico en la sociedad, estaríamos que estar haciendo mutis o pausas para realizar las injustas e ilícitas aclaraciones de que se trata de una opinión o solamente de información.

La indivisibilidad de la información y la opinión se ha reiterado por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en el caso Olmedo Bustos y otros Vs. Chile, que es mejor conocido como el caso "La última tentación de Cristo", donde en la sentencia se manifestó lo siguiente:

I. Derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

64. (...) *La libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social.*

65. *Sobre la primera dimensión del derecho (...), la individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. **En este sentido, la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que***



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.

66. Con respecto a la segunda dimensión del derecho (...), la social, es menester señalar que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todas a conocer opiniones, relatos y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.

68. La libertad de expresión, como piedra angular de una sociedad democrática, es una condición esencial para que ésta esté suficientemente informada.

Igualmente, resultan orientadores los Principios 2 y 5 que imponen el deber a todo Estado signante del Pacto de San José, que no realice imposiciones arbitrarias que generen obstáculos al flujo informativo, veamos:

Principio 2

Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Principio 5

*La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones como así también **la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.***

Valoramos que todas las personas, y -con mayor énfasis- los medios de comunicación y los comunicadores no deben tener condicionantes en el ejercicio de su función social, por lo que no tienen que estar haciendo aclaraciones precisas y puntuales entre opiniones, ideas, apreciaciones frente a lo que se podría considerar como "información pura", tal régimen de protección a medios y periodistas ha sido respaldado por la Primera Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación:



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

Época: Décima Época

Registro: 2000106

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro IV, Enero de 2012, Tomo 3

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. XXII/2011 (10a.)

Página: 2914

LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA.

Si bien es de explorado derecho que la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, es importante destacar que las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción. Al respecto, la libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando: a) son difundidas públicamente; y b) con ellas se persigue fomentar un debate público.

Amparo directo 28/2010. Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. 23 de noviembre de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Por tanto, causa lesión a los derechos humanos la redacción vigente de la fracción III del Artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, ya que debe considerar como un mecanismo intrusivo que vulnera en forma directa a la libertad de expresión.

No es óbice reiterar que conforme al Artículo Séptimo Constitucional, es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. Por lo que no se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos. En tal sentido, hacer restricciones a este derecho sea a través de aclaraciones o de otro tipo de acciones como cortinillas o mensajes a lo único que conduce es a limitar la libre manifestación de las personas.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

En tal tesitura, vemos que la libertad de expresión tiene una función social, y no puede existir la exigencia de que haya un tratamiento específico o modelo estatal para tratar o abordar un tema en particular, por tanto, es totalmente inaudito que se pretenda imponer reglas como avisos, anuncios, aclaraciones para advertir a las audiencias que se trata de una opinión o una información. No hay que olvidar que lo que pretende la libertad de expresión es que se intercambien las más plurales y diversas ideas u opiniones entre las personas, aunque sean meros puntos de vista.

Eliminación de la imposición de que la información fuera veraz y oportuna.

En el primer párrafo del Artículo 256 se establece que la información que se difunda se debe ajustar a limitaciones de veracidad y oportunidad, lo cual limita y condiciona la libertad de expresión de las personas, ya que tales exigencias de “veracidad y oportunidad” no están previstas dentro los límites de los Artículos Sexto y Séptimo de la Constitución para graduar la Libertad de Expresión, de igual forma se manifiesta que en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se ha pronunciado en contra de tales requisitos de “veracidad y oportunidad”.

Es muy importante considerar que el derecho convencional de los derechos humanos, es norma fundamental que debe respetarse en nuestro sistema jurídico, ya que los derechos humanos reconocidos en el ámbito internacional guardan el mismo peso, valor y relevancia que la norma constitucional, de acuerdo al cambio de paradigma que significó la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos al reconocer plenamente el derecho internacional de los derechos humanos.

Con motivo de lo anterior, se manifiesta que los requisitos y exigencias de “veracidad y oportunidad” han sido proscritos por el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, al efecto me permito citar los Antecedentes e Interpretación de la **Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión**³¹ en la parte conducente:

PRINCIPIO 7

³¹ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales.

31. Una interpretación correcta de las normas internacionales, especialmente del artículo 13 de la Convención Americana, nos lleva a concluir que el derecho a la información abarca toda la información, inclusive aquella que denominamos "errónea," "no oportuna" o "incompleta". Por tanto, cualquier calificativo previo que se le imponga a la información limitaría la cantidad de información protegida por el derecho a la libertad de expresión. Por ejemplo, el derecho a la información veraz no protegería la información que, por oposición a veraz, denominaremos errónea. Por lo tanto, toda aquella información que pueda ser considerada errónea, no oportuna o incompleta no estaría protegida por este derecho.

32. Al exigir la verdad, la oportunidad o la imparcialidad en la información se parte de la premisa que existe una verdad única e incuestionable. En este aspecto, es importante hacer una distinción entre aquellos temas que responden a hechos concretos y de posible comprobación fáctica, de los que corresponden a juicios de valor. En este último caso, es imposible hablar sobre veracidad o no de la información. La exigencia de veracidad puede implicar la censura casi automática de toda aquella información que es imposible de someter a prueba, lo que anularía, por ejemplo, prácticamente todo el debate político sustentado principalmente en ideas y opiniones de carácter netamente subjetivo. Inclusive en aquellos casos en que la información se refiera a hechos concretos de probable comprobación fáctica, también es imposible exigir la veracidad de la misma, ya que es indudable que sobre un mismo hecho concreto puede existir un gran número de interpretaciones marcadamente distintas.

33. Por otro lado, asumiendo inclusive que sea posible determinar la verdad sobre todas las cosas, es indudable que precisamente el debate y el intercambio de ideas es el método indicado para la búsqueda de la misma y el fortalecimiento de sistemas democráticos basados en la pluralidad de ideas, opinión e información. Si de antemano se impone la necesidad de informar únicamente la verdad, precisamente se niega la posibilidad de efectuar el debate necesario para conseguirla. La posibilidad de sanciones por informar sobre un tema que, con posterioridad y gracias al debate libre, se podría determinar como incorrecto, conduce a la posible autocensura de los informantes para evitar sanciones, y al consecuente perjuicio de todos los ciudadanos que no podrán beneficiarse del intercambio de ideas. La doctrina de la información veraz representa un retroceso para la libertad de expresión e información en el hemisferio ya que el libre flujo de información se vería limitado a la calificación previa de la misma entre "veraz" o "errónea", lo que va en contraposición con la concepción amplia otorgada a este derecho dentro del Sistema Interamericano.

34. La Corte Interamericana sostuvo al respecto que las dos dimensiones de la libertad de expresión -individual y colectiva- deben ser garantizadas simultáneamente. El



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

condicionamiento a la información que puede recibir la sociedad a través de los medios de comunicación impide el flujo de información oportuna, disminuyendo la capacidad de la sociedad de participación informada. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor.³²

35. Indudablemente, el derecho a la libertad de expresión protege también a aquella información que hemos denominado "errónea". En todo caso, de acuerdo a las normas internacionales y la jurisprudencia más avanzada, únicamente la información que demuestre ser producida con "real malicia" podría ser sancionada. [46] Pero inclusive en este caso esa sanción debe ser producto de una actuación ulterior, y en ningún caso se puede buscar condicionarla con anterioridad.

Al respecto, vemos que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos vela por una información sin cortapisas o exigencias estatales sobre el rango o cualidad de la información, debemos entender que cualquier información y opinión es valiosa —y digna de tutela— por el simple hecho de que una persona lo manifestó.

De ahí que las exigencias de "veracidad y oportunidad" previstas tanto en la Ley como en los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias vulnera los derechos humanos a la libre expresión y manifestación de las ideas.

Si se permite que el Instituto Federal de Telecomunicaciones juzgue y califique la información de "veraz u oportuna", ello limitaría la posibilidad de los comunicadores de difundirla o transmitirla, afectando y obstaculizando el derecho de cualquier persona a la libertad de expresión y manifestación de las ideas y el derecho de los ciudadanos a recibir información.

Además, tales requisitos lejos de fomentar un libre intercambio de ideas, obligarían a caer en un régimen de autocensura para las personas, ya que habrá un ejercicio de revisión de cada persona a efecto de valorar si lo que va a manifestar es "veraz y

³² Un régimen de condicionamiento como el que propone el IFT, constituye un acto de censura, el Principio 7 que se transcribe surge de la opinión consultiva OC-5-85, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

oportuno”, y no sólo ello, sino que además debemos de considerar si la autoridad así lo considera, o bien, lo califica de falaz e inoportuno.

Por otra parte, en la precitada **Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión**, tenemos que en el último párrafo del Principio Seis, **se refiere que un régimen de control en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información puede ser fuente de grandes abusos y viola directamente el derecho a la información de todas las personas**, para mejor referencia se transcribe a continuación:

*Los argumentos acerca de que la colegiación es la manera de garantizar a la sociedad una información objetiva y veraz a través de un régimen de ética y responsabilidad profesionales han sido fundados en el bien común. Pero en realidad como ha sido demostrado, el bien común reclama la máxima posibilidad de información y es el pleno ejercicio del derecho a la expresión lo que la favorece. Resulta en principio contradictorio invocar una restricción a la libertad de expresión como un medio para garantizarla, porque es desconocer el carácter radical y primario de ese derecho como inherente a cada ser humano individualmente considerado, aunque atributo, igualmente, de la sociedad en su conjunto. **Un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad.***

En tal sentido, la inclusión de estos términos (veracidad y oportunidad) en la ley así como la discrecionalidad con la que la autoridad puede hacer uso de ellos atenta contra la libertad editorial y programática de los medios de comunicación, así como contra la libertad de expresión de periodistas, reporteros, comentaristas y de igual modo restringe el derecho a la información de la sociedad.

Eliminación de la suspensión precautoria de transmisiones

Una de las figuras que en mayor grado atentan contra la libertad de expresión es lo que la Ley actualmente denomina como Suspensión Precautoria de Transmisiones, prevista en el Artículo 15, fracción XLI en correlación con los Artículos 17 fracción XIV y 216, fracción IV de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, al respecto, consideramos adecuada su derogación en razón de que el Estado no debe tener mecanismos o herramientas que puedan suspender las transmisiones, y mucho menos so pretexto de querer excluir contenidos, compartimos totalmente las justificaciones de la iniciativa en el sentido de que se trata de una figura que se



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

confronta directamente con la libertad de expresión, ya que ninguna autoridad puede juzgar y proscribir la transmisión de un contenido, sino que sólo puede dar lugar a responsabilidades ulteriores, por lo que constituye un abierto acto de censura, de ahí que en este Dictamen proponemos su expulsión del orden jurídico vigente.

Otras modificaciones que propone el dictamen

- En el Artículo 15, fracción LIX y 216, fracción II, se redactan de mejor manera para establecer que el Instituto Federal de Telecomunicaciones ejerce atribuciones de vigilancia, y en su caso, de imposición de sanciones, asimismo se precisan específicamente cuales son las sanciones que puede imponer, a fin de que no haya una libre imposición de sanciones o que la autoridad recurra a un supuesto genérico de infracción para sancionar, ello abona a que haya seguridad y certeza jurídica para los medios de comunicación y comunicadores, y que el régimen de imposición de sanciones no se utilice como una amenaza en el ejercicio de la libertad de expresión.
- En el Artículo 228 se da congruencia y armonía a la facultad sobre clasificación y programación de contenidos que debe corresponder a la Secretaría de Gobernación, misma que actualmente está concedida al Instituto Federal de Telecomunicaciones cuando se trata de contenidos provenientes del extranjero, sin que haya justificación para ello. Sobre el particular, se debe recordar que el citado Instituto no tiene atribuciones en materia de contenidos, salvo lo que atañe a programación infantil, y que estas atribuciones le fueron concedidas a la Secretaría de Gobernación, lo que se razonó y justificó en el proceso legislativo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
- En el Artículo 256 se precisa y enfatiza que el servicio público debe garantizar, respetar y promover los derechos de las audiencias, y se elimina la expresión de que se debe preservar la oportunidad y veracidad de la información, asimismo se elimina la obligación de distinguir entre información y opinión (**eliminación que ya se ha justificado previamente en este dictamen**). **Asimismo, en el citado numeral 256, con el objeto de que haya un principio**



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

de equidad y trato equilibrado se manifiesta que en ningún caso se regulará de manera diferenciada en perjuicio de los contenidos generados en México respecto de los extranjeros, con ello se garantiza a las audiencias que los contenidos que reciben, ya sean de origen nacional o del extranjero estarán sujetos al mismo trato regulatorio, lo que también guarda congruencia con el principio constitucional de competencia efectiva que tiene por objeto que los servicios se presten con calidad y eficacia; asimismo, esta precisión igualmente guarda congruencia con la competencia legal de la Secretaría de Gobernación en la clasificación de contenidos.

- En los Artículos 256, 259, 260 y 261 se enfatiza el principio de autoregulación de los medios de comunicación, en tal sentido las modificaciones que se proponen es reiterar que el modelo de defensoría de las audiencias se da bajo el citado principio, donde los concesionarios hacen libremente el nombramiento de una persona que funja como defensor de las audiencias y emiten su código de ética, sin que ninguna autoridad tenga injerencia en dicho nombramiento o emisión de normas éticas, de esa manera se evita que el Estado tenga que legislar, regular o hacer apreciaciones sobre los contenidos, ya que si se permite un *PRINCIPIO DE REGULACIÓN ESTATAL*, este modelo siempre conlleva el riesgo de la censura estatal, de ahí que sea preferible que haya vías no estatales entre audiencias y concesionarios.
- Finalmente, en el Artículo 297 y 311 se precisan específicamente cuál es el régimen de infracciones en materia de derechos de audiencias, que como ya se dijo se busca que haya plena certeza jurídica sobre cuáles, cuándo y bajo que supuestos puede la autoridad imponer una sanción en este rubro.

La regulación de la libertad de expresión debe estar prevista en la Ley

QUINTA. En este punto, deseamos dejar sentado que dada la importancia y relevancia de la libertad de expresión, sus principios regulatorios debe tener rango legal, es decir que las disposiciones que la rijan se emitan desde el Congreso de la Unión, como poder representativo de la voluntad popular, esa es la "razón constitucional" que debe privar en cualquier norma jurídica de cualesquier rango que pretende ampliar o restringir la libertad de expresión.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

Asimismo, lo que corresponde a la definición y delimitación de los derechos de las audiencias, también resulta una materia que por disposición constitucional le es atribuida al Congreso de la Unión, para sostener lo que antecede, acudimos al texto constitucional y al proceso reformador del cual emana la llamada reforma constitucional de telecomunicaciones y radiodifusión de 2013.

Si acudimos a la exposición de motivos de la iniciativa de la telecomunicaciones y radiodifusión de 2013, se manifestó lo siguiente:

*Por otra parte, es preciso señalar que el derecho de acceso a información veraz, plural y oportuna, como se establece en esta propuesta de reforma constitucional, **requiere que la legislación secundaria, que en su oportunidad emita el Congreso de la Unión, asegure el llamado ‘derecho de las audiencias’**, que incluye, entre otros, el de acceder a contenidos que promuevan la formación educativa, cultural y cívica, así como la difusión de información imparcial, objetiva y oportuna; igualmente, se conciben como parte de estos derechos, los de contenidos de sano esparcimiento, ecología audiovisual y la no discriminación, por citar algunos.*

Las audiencias masivas de los medios de comunicación en muchas ocasiones no son consideradas como sujetos activos e interactivos con éstos, sino como un índice cuantitativo de comercialización. Bajo este esquema, las personas se reducen a una simple operación mercadológica, como puntos de rating.

*Es por ello que la reforma constitucional prevé aspectos como la prohibición de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa (artículo 6o. constitucional), el deber del Congreso de la Unión de regular el derecho de réplica (artículo Tercero transitorio, fracción IV) y de prohibir la difusión de publicidad engañosa o subrepticia (artículo Tercero transitorio, fracción V), y que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, así como las normas en materia de salud (artículo Décimo Primero transitorio). **Se trata de medidas cuyo desarrollo corresponderá al Congreso de la Unión para avanzar en un esquema de regulación que asegure los derechos de las audiencias.***

Énfasis añadido

De lo previamente transcrito, no queda ninguna duda que la intención legislativa fue que corresponderá al Congreso de la Unión el desarrollo del esquema jurídico del derecho de las audiencias, en tal sentido, ninguna otra autoridad tiene ni puede arrogarse la atribución de “regular y ampliar” los derechos de las audiencias.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

En consecuencia, bajo los antecedentes legislativos narrados, es claro que corresponde al Congreso de la Unión de conformidad con la Constitución determinar cuál es el alcance y ámbito de los derechos de las audiencias, así como definir los mecanismos para su protección, por lo que en ejercicio de tal potestad, es la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el instrumento jurídico que establece cuáles son tales derechos y los procedimientos e instituciones para hacerlos efectivos.

No es óbice señalar, que si bien el Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene una facultad regulatoria para establecer disposiciones para la exacta observancia de la Ley en el cumplimiento de los fines constitucionales y legales, tal facultad regulatoria no puede llegar al extremo de conceder nuevas atribuciones a las autoridades o crear categorías jurídicas distintas y contradictorias a lo que dispone la Ley.

De igual forma, al desarrollar el mandato constitucional para legislar en materia de audiencias, el Congreso de la Unión dictó con toda claridad en el último párrafo del Artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que los lineamientos del Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de derechos de audiencias deberán garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos.

Artículo 256.- ...

....

*Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán expedir Códigos de Ética con el objeto de proteger los derechos de las audiencias. Los Códigos de Ética se deberán ajustar a los lineamientos que emita el Instituto, los cuales deberán asegurar el cumplimiento de los derechos de información, de expresión y de recepción de contenidos en términos de lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución. **Los lineamientos que emita el Instituto deberán garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos***

Énfasis añadido

Es evidente que había la intención del Legislador que de ningún modo habrían de trastocarse las libertades de expresión ni imponer censura alguna.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

Por otra parte, manifestamos que la libertad de expresión y acceso a la información son presupuestos esenciales de los derechos de las audiencias, por lo que si a través de unos Lineamientos administrativos creamos instituciones o procedimientos que se basen en posibles limitaciones a tales derechos, estaríamos paradójicamente afectando a las propias audiencias.

A efecto de que quede claro, si no está garantizada la libertad de expresión y manifestación en consecuencia no habrá pluralidad o diversidad en la información y opiniones que circulan, por lo que las audiencias no tendrían oportunidad de conocer todas las expresiones o puntos de vista sobre un tema, por tanto la existencia de controles sobre las expresiones informativas o de opinión ocasionaría que las audiencias no se informen por completo, evitando que los ciudadanos se formen un juicio enriquecido derivado de opiniones múltiples.

Por tales motivos, es que resulta crucial y esencial que cualquier interpretación y ejecución del régimen jurídico del derecho de las audiencias tenga en su concepción y construcción el respeto irrestricto al principio de la libertad de expresión e información, que son presupuestos esenciales para que se puedan desarrollar plenamente los derechos de las audiencias.

Valoración sobre tendencias a fustigar la libertad de expresión en los medios de comunicación

SEXTA. Este último considerando tiene por objeto que esta Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados hace una especial valoración sobre lo delicado que resulta que en un contexto democrático se promueva la creación de instrumentos o vías que tenga por objeto limitar o restringir la libertad de expresión en los medios de comunicación, tales limitaciones y restricciones son solo propias de regímenes autoritarios o de personajes públicos que no desean ser cuestionados ni criticados en los medios de comunicación.

De ahí que valoramos que basta la *mera* posibilidad de que si las disposiciones legales de las cuales derivaron los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias pueden mermar de modo alguno a la Libertad de Expresión, constituye motivo suficiente para revisar el marco jurídico de la Ley Federal de



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

Telecomunicaciones y Radiodifusión y proceder a su actualización. En otras palabras, la Libertad de Expresión es un valor de extrema fragilidad de ahí que merezca un trato preferente en su atención por parte de las instituciones legislativas.

El Derecho a la Libre Expresión de ideas, opiniones, así como el derecho a difundir y recibir información es una de las libertades más preciadas de los seres humanos, y resulta preocupante que haya ataques y lances directos contra esta libertad tanto de parte de entes gubernamentales como de entes privados que no toleran la crítica, e incluso la sátira y mordacidad de algunos periodistas y medios de comunicación.

En muchas ocasiones estas ofensivas se hacen por la sola consideración de que se afectan otros “derechos” que a juicio de alguien resultan de mayor valía que la Libre Expresión.

Una clara muestra de ello, era la posibilidad de suspender las transmisiones de la programación³³ o de imponer sanciones si a juicio del Instituto Federal de Telecomunicaciones se violaba de modo alguno el régimen de los derechos de las audiencias. En el primer caso –suspensión de transmisiones- estamos ante uno de los grados de mayor afectación a la libertad de expresión³⁴. Este tipo de actos sólo pueden verse “normales” en dictaduras como sería el caso de Venezuela, donde en febrero pasado la Comisión Nacional de Telecomunicaciones de ese país prohibió las transmisiones de la señal de CNN en español, al respecto la Asociación Internacional de Radiodifusión³⁵ se pronunció en contra de tal **suspensión de transmisiones**, ordenada por considerar que los contenidos transmitidos atentan *contra los valores revolucionarios*.

La prohibición de emitir la señal CNN Español en territorio venezolano es violatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y contraria a los estándares internacionales en materia de Libertad de Expresión, así como también del derecho de la ciudadanía a estar libremente informada de lo que acontece en Venezuela.

³³ A través de la denominada “suspensión precautoria de transmisiones”.

³⁴ Muy probablemente el grado de mayor afectación a la libertad de Expresión, es cuando se priva de la vida o de la libertad a las personas en razón de los juicios, opiniones e información que han difundido.

³⁵ <http://www.airiab.com/es/Posts/detail/472-Venezuela--Comunicado-de-la-AIR-ante-nuevos-actos-de-censura>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

Creemos que México no se debe alinear a la “moda” de países que se han caracterizado por menospreciar y acotar la libertad de expresión, tales como Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina, sino que al contrario, la regulación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión en nuestro país debe enfocarse en promover mayores y mejores servicios sin que ello implique de modo alguno cancelar libertades.

Por otra parte, **observamos que adscribir a los derechos de las audiencias las exigencias de oportunidad y veracidad de la información o el deber de distinguir en forma clara de información de opiniones**, tal y como lo hace actualmente la Ley y los multireferidos Lineamientos de Audiencias, a lo único que conduce es a dar la pauta para que ciertos personajes públicos que no desean ser cuestionados ni criticados en los medios de comunicación, tengan vías y procedimientos para quejarse –a su juicio y complacencia- de que la información no es veraz ni oportuna, o tratar de acotarla por ser una mera opinión en contra, o bien llegar al exceso de pedir se suspenda su transmisión.

En efecto, tales exigencias no son derechos de las audiencias, estas a lo que tienen derecho es a recibir información plural y diversa, para formarse un juicio y opinión propia, de ningún modo se puede conceder razón a que si un radioescucha o televidente escucha o ve algo que a su juicio no es veraz o se transmitió con falta de oportunidad, pueda descalificar y objetar a los medios de comunicación por la información difundida.

Por tanto, en esta Comisión de Radio y Televisión valoramos que si el propio régimen legal así como el reglamentario que ha emitido el Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de audiencias favorece la creación de instrumentos o vías que tenga por objeto limitar o restringir la libertad de expresión, es otra razón que apoya que en este dictamen se proponga la acotación del régimen de derechos de las audiencias para hacerlos compatibles con la libertad de expresión.

Además, creemos que las adecuaciones que hoy se proponen abonan a construir un escenario social de reconocimiento y valor al trabajo que realizan periodistas y



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

medios de comunicación, considerando el contexto en el que actualmente se ven amenazados tanto periodistas como medios de comunicación, a manera de ejemplo, de acuerdo a las conclusiones de la última reunión de la Sociedad Interamericana de Prensa, realizada en Panamá en 2015³⁶, se tiene lo siguiente:

*En el último semestre se registraron ocho asesinatos en Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú; centenares de casos de agresión física y varios sometimientos judiciales que afectan a reporteros y empresas de comunicación.... Dos periodistas, uno en México y otro en Argentina, tuvieron que marcharse al exilio por amenazas a su integridad, engrosando así una larga lista que encabezan **los periodistas venezolanos con más de 400 de ellos diseminados en 34 países**. Al compás de este estado de inseguridad se ha observado, por igual, cómo se fortalece y se generaliza la tendencia a aprobar medidas legales regulatorias y normas "éticas" que limitan la libertad de expresión mediante la discriminación en la distribución de la publicidad oficial y un incremento de las distintas modalidades de censura. También la censura es el arma que utilizan los gobiernos, a través de diversas acciones, para evitar que la prensa dé a conocer noticias que les desagradan, como es el caso de Ecuador donde, por vía del órgano de vigilancia creado por la ley de comunicación, ya se han aplicado más de 30 sanciones a medios, periodistas y caricaturistas. Además se han cerrado dos estaciones de radio. Con el mismo espíritu regulatorio que predomina en Venezuela y Ecuador, en varios países de nuestro continente se han replicado partes de las medidas de censura o limitación que representan cortapisas a la libre difusión de los contenidos noticiosos de medios impresos y televisivos, así como en las redes sociales, observándose un incremento en el cierre de cuentas de Twitter y en el procesamiento o acoso de blogueros y usuarios de sitios de internet. **En Venezuela han sido procesados ocho tuiteros y en Ecuador cerraron las cuentas a cinco usuarios de esta red social**. En Uruguay ha sido sancionada una ley de servicios de comunicación que crea definiciones vagas y peligrosas sobre los contenidos de medios audiovisuales. Paralelo con estas medidas restrictivas también se observa con preocupación cómo en distintos países se incrementa el acoso tributario y la imposición de fuertes multas a medios de comunicación por sus críticas a la actividad gubernamental o por sus denuncias sobre corrupción administrativa. En el afán de controlar el espectro de las comunicaciones, sigue adelante la estrategia que utilizan algunos gobiernos como el argentino, el ecuatoriano y el venezolano, para adquirir empresas periodísticas a través de testaferros o de acaparar espacios de radio y televisión, desde los cuales se atacan a sus críticos, poniendo en entredicho la reputación de comunicadores y propiciando acoso y persecuciones. El caso de Nicaragua es notorio, pues allí el gobierno sigue incrementando su poder monopólico con medios propios y solo queda un canal de televisión independiente.*

Énfasis añadido

³⁶ <http://www.sipiapa.org/notas/1155882-conclusiones>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

Como vemos la situación en algunos países de Latinoamérica no es halagüeña, y observamos que la creación de vías legales para revisar los contenidos que se transmiten y de órganos estatales de vigilancia que van acompañados de un régimen de sanciones lejos de favorecer la libre expresión y el derecho a la información, los acotan.

En tal sentido, esperamos que las propuestas de este dictamen abonen a poner en un primer plano a la Libertad de Expresión en nuestro país, y que su ejercicio no se vea reducido, acosado o restringido.

Por lo expuesto anteriormente, los integrantes de esta Comisión de Radio y Televisión, someten a la consideración de esta Soberanía el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN.

Artículo Único.- se reforman los artículos 15, fracción LIX; 216, fracción II; 228, párrafo segundo; 256, fracciones II, IV y actual XI, y el párrafo segundo; 259, párrafos tercero y quinto; 260, primer párrafo; 261, párrafos tercero y quinto; 297, párrafo quinto; y la denominación del Capítulo IV "Sanciones en materia de Transmisión de Mensajes Comerciales y Defensa de las Audiencias"; se adiciona una fracción X, recorriendo la subsecuente, y los párrafos tercero y cuarto al artículo 256; y se derogan la fracción LXI del artículo 15; la fracción XIV del artículo 17, la fracción IV del artículo 216; la fracción III del artículo 256, la fracción II del inciso c) del artículo 311 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 15. ...

I. a LVIII. ...



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

LIX. Ejercer las facultades de vigilancia en materia de derechos de las audiencias para, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 311, incisos b) y c), de la presente Ley.

LX. ...

LXI. Se deroga.

LXII. a LXIII. ...

Artículo 17. ...

I. a XIII. ...

XIV. Se deroga.

XV. ...

...

...

Artículo 216. ...

I. ...

II. Ejercer las facultades de vigilancia en materia de derechos de las audiencias para, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 311, incisos b) y c), de la presente Ley.

III. ...

IV. Se deroga.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

V. ...

...

Artículo 228. ...

Lo anterior será aplicable a los materiales grabados en cualquier formato en el país o en el extranjero, en cuyo caso se podrá reconocer la clasificación del país de origen, siempre que sea equivalente a la clasificación aplicable a los contenidos nacionales, de conformidad con los lineamientos.

Artículo 256. El servicio público de radiodifusión de interés general deberá prestarse en condiciones de competencia y calidad, a efecto de satisfacer los derechos de las audiencias, para lo cual, a través de sus transmisiones brindará los beneficios de la cultura, preservando la pluralidad y veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional, con el propósito de contribuir a la satisfacción de los fines establecidos en el artículo 3o. de la Constitución. Son derechos de las audiencias:

I. ...

II. Recibir programación **oportuna** que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad;

III. Se deroga.

IV. Que los concesionarios se abstengan de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa. Se entenderá que se transmite publicidad o propaganda como información



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

periodística o noticiosa, cuando un concesionario inserta dentro de su programación informativa un análisis o comentario editorial cuyo tiempo de transmisión ha sido contratado por un anunciante, sin que tal circunstancia se haga del conocimiento de la audiencia. En su Código de Ética, los concesionarios señalarán los elementos y prácticas que observarán para prevenir y evitar incurrir en la prohibición a que se refiere esta fracción;

V. a IX.

X. Los del artículo 258, para las audiencias con discapacidad;

XI. Los demás que se establezcan en otras leyes, **exclusivamente**.

Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán contar con un Código de Ética, que, bajo un principio de autorregulación, tendrán por objeto informar al público en general la forma detallada como el propio concesionario se compromete a respetar y promover todos y cada de los derechos de las audiencias enumerados en el presente artículo. Los Códigos de Ética se difundirán en el portal de Internet de cada concesionario; serán presentados al Instituto para su inscripción en el Registro Público de Concesiones 15 días después de su emisión por parte del concesionario; registrarán integralmente la actuación del defensor de la audiencia, e incluirán los principios rectores que se compromete a respetar el concesionario ante la audiencia.

El Código de Ética será emitido libremente por cada concesionario y no estará sujeto a convalidación o a la revisión previa o posterior del Instituto o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar del mismo Instituto u otra autoridad.

Los lineamientos que, en su caso, emita el Instituto deberán garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos. El Instituto no podrá regular los derechos de las audiencias más allá o en contravención de lo previsto en el presente Capítulo.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

En ningún caso se regulará de manera diferenciada en perjuicio de los contenidos generados en México respecto de los extranjeros.

Artículo 259. ...

La actuación del defensor de la audiencia se sujetará, exclusivamente, al Código de Ética del concesionario, y únicamente rendirá cuentas a la audiencia y a las instancias que, en su caso, prevea el propio Código de Ética.

Cada concesionario que preste servicio de radiodifusión fijará el periodo de encargo del defensor de la audiencia, el que podrá ser prorrogable por dos ocasiones. Los concesionarios designarán libremente al defensor de la audiencia, sin que el Instituto u otra autoridad tengan facultades para intervenir u opinar de manera previa o posterior a ello.

...

El nombramiento de los defensores de las audiencias deberá inscribirse en el Registro Público de Concesiones, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que ello se haya llevado a cabo por parte del concesionario.

...

Artículo 260. Para ser defensor de audiencia se deberán cumplir, únicamente, los siguientes requisitos:

I. a IV. ...

Artículo 261. ...



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

...

Recibidas las reclamaciones, quejas o sugerencias, el defensor las tramitará en las áreas o departamentos responsables **del concesionario**, requiriendo las explicaciones que considere pertinentes, **cuyas respuestas deberán entregarse dentro de los plazos previstos en el Código de Ética.**

...

La rectificación, recomendación o propuesta de acción correctiva que **proponga el defensor de la audiencia al concesionario**, deberá ser clara y precisa. Se difundirá dentro de un plazo de veinticuatro horas, en la página electrónica que el concesionario de radiodifusión publique para dichos efectos, **sin perjuicio de que también pueda difundirse en medios de comunicación, incluyendo el del propio concesionario.**

Artículo 297. ...

...

...

...

El Instituto sancionará el incumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales y **lo relativo a la materia de derechos** de las audiencias, **únicamente** conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV de este Título.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

CAPITULO IV

Sanciones en materia de Transmisión de Mensajes Comerciales y **Derechos** de las Audiencias

Artículo 311. ...

a) ...

b) ...

c) ...

I. ...

II. Se deroga.

...

...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se abrogan las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opondan al presente Decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los cinco días del mes de abril de dos mil diecisiete.



GÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Radio y Televisión

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

DIPUTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
----------	---------	-----------	------------

Dip. Lía Limón García
Presidenta

Dip. Santos Garza Herrera
Secretaria

Dip. Pablo Elizondo García
Secretario

Dip. Alicia Guadalupe Gamboa Martínez
Secretaria

Dip. Benjamín Medrano Quezada
Secretario



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Radio y Televisión

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

DIPUTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
----------	---------	-----------	------------

Dip. María Verónica Agundis Estrada
Secretaria

Dip. Gerardo Gabriel Cuanalo Santos
Secretario

Dip. Sergio López Sánchez
Secretario

Dip. Paloma Canales Suárez
Secretaria

Dip. Virgilio Dante Caballero Pedraza
Secretario



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Radio y Televisión

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

DIPUTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
----------	---------	-----------	------------

Dip. Rene Cervera García
Secretario

Dip. Martha Lorena Covarrubias Anaya
Integrante

Dip. Gretel Culin Jaime
Integrante

Dip. Azul Etcheverry Aranda
Integrante

Dip. Exaltación González Ceceña
Integrante



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Radio y Televisión

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

DIPUTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
----------	---------	-----------	------------

Dip. Ángel Antonio Hernández de la Piedra
Integrante

Dip. Martha Cristina Jiménez Márquez
Integrante

Dip. David Epifanio López Gutiérrez
Integrante

Dip. Lucia Virginia Meza Guzmán
Integrante

Dip. Tomás Octaviano Félix
Integrante



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Radio y Televisión

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS

DIPUTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
----------	---------	-----------	------------

Dip. Carmen Salinas Lozano
Integrante

--	--	--	--

Dip. Adriana Sarur Torre
Integrante

--	--	--	--

Dip. Yarith Tannos Cruz
Integrante

--	--	--	--

Dip. José Del Pilar Córdova Hernández
Integrante

--	--	--	--

Dip. Fernando Navarrete Pérez
Integrante

--	--	--	--

Dip. Miguel Ángel Ramírez Ponce
Integrante

--	--	--	--



LXIII LEGISLATURA