

## APÉNDICE IV

### CONTINUACIÓN DEL APÉNDICE III DE LA SESIÓN 30 DEL 28 DE ABRIL DE 2017

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma los artículos 28 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ulises Ramírez Núñez, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Ulises Ramírez Núñez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad conferida en los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa que reforma los artículos 28 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

No es un secreto que a México se le ha identificado con serios problemas de competencia y se han reconocido estructuras oligopólicas en diversos mercados. La consecuencia de esas estructuras es, por supuesto, que los precios, el abasto y la innovación no están sujetos a una competencia que favorezca la eficiencia, sino más bien quedan al arbitrio de un solo jugador o a la interrelación entre muy pocos jugadores.

Recordemos que el diagnóstico que realizó el Poder Ejecutivo federal (<http://bibliotecadigital.tamaulipas.gob.mx/archivos/descargas/e6588f5c636c2362019e4bcaa18a50520d04954d.pdf>) en el marco de la reforma constitucional en materia de competencia económica reveló la debilidad de la política de competencia económica en México y de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “los consumidores mexicanos gastan alrededor de 30 por ciento más en mercados con problemas de competencia. Como consecuencia de ello, los consumidores gastan alrededor de 40 por ciento más en estos mercados de lo que gastarían en caso de que existiese competencia. El impacto es aún mayor en el decil más pobre de la población, que gasta alrededor de 42 por ciento de sus ingresos en mercados altamente concentrados”.

El análisis realizado por el Ejecutivo federal mostró que la debilidad del sistema de competencia económica en México desincentiva la inversión en nuestro país, tanto nacional, como extranjera, ya que las empresas, sobre todo las micro, pequeñas y medianas evitan invertir en México por el alto riesgo de perder sus inversiones y ser desplazadas a causa de conductas anticompetitivas por parte de las empresas dominantes. Esto a su vez, genera un círculo perverso de las inversiones en México, puesto que se pierden oportunidades de creación de fuentes de empleo y oportunidades de desarrollo para la población económicamente activa, impactando negativamente en el nivel de vida de las familias mexicanas y afectando el desarrollo económico de México en su conjunto.

No perdamos de vista que la existencia de competencia como principio rector de toda economía de mercado representa un elemento central para el desarrollo económico de cualquier nación y un beneficio tangible en el bienestar económico de la sociedad. Asimismo, debemos subrayar que los mercados competitivos incentivan la innovación de las empresas y la rivalidad entre ellas. **El resultado final, un beneficio directo al bolsillo del consumidor al tener la oportunidad de acceder a más y mejores productos y servicios.**

Entendiendo las bondades de una correcta regulación en materia de competencia económica, la reforma constitucional de 2013 en materia de telecomunicaciones y competencia económica, tuvo como objetivo otorgar todas las facultades necesarias para que los órganos reguladores, tanto la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), así como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), contaran con la autonomía suficiente para garantizar la objetividad de sus decisiones y fortalecerlos para soportar las coyunturas políticas, los cambios sexenales y las presiones e intereses de las empresas que tiene que regular.

La reforma constitucional de 2013 fue muy explícita en tres aspectos fundamentales: **primero**, se estableció constitucionalmente la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve los procedimientos en forma de juicio; **segundo**, se instituyó un sistema novedoso para el nombramiento de los Comisionados que Integran el Pleno de la Cofece y el IFT, con obje-

to de garantizar al máximo la idoneidad de los funcionarios que tendrán que decidir cómo y de qué forma se regulan los mercados y **tercero**, se decretó que la Ley Federal de Competencia Económica y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión regularían las modalidades conforme a las cuales los comisionados podrán establecer contacto para tratar asuntos con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados.

El Constituyente Permanente puso particular cuidado en el proceso de selección de los Comisionados, privilegiando en todo momento la confección de un perfil sumamente profesional en términos de trayectoria y conocimientos. Asimismo, el Poder Legislativo se esmeró en establecer candados para dificultar la compra de conciencias y reducir el riesgo de que los comisionados sean seducidos por grupos de interés ajenos al Estado en perjuicio del bienestar de la sociedad. En consecuencia, podemos estar seguros que los comisionados que forman el pleno de la Cofece y del IFT cuentan con la experiencia suficiente para decidir lo que mejor le convenga a los mercados y a la economía de las familias.

Sin embargo, hay un riesgo de implicaciones mayúsculas que advierte el **Partido Acción Nacional** en el diseño de los órganos reguladores en materia de competencia económica y telecomunicaciones.

Como se señaló, hay una separación constitucional en los órganos reguladores entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve los casos. Lo anterior, lo decidió el Constituyente Permanente para nulificar la eterna crítica de la injerencia de los comisionados en la conducción de las investigaciones que comprometía la objetividad de las resoluciones. En palabras más claras, a partir de la reforma constitucional, hay una separación entre la **autoridad investigadora** y el pleno de la Cofece y del IFT.

Dicha separación garantiza que las investigaciones que somete la Autoridad Investigadora a la consideración del Pleno de los órganos reguladores –Cofece e IFT– serán deliberadas en cumplimiento a la legislación en materia de transparencia y acceso a la información, a fin de que las decisiones que adopten los comisionados en la regulación de los mercados o el establecimiento de sanciones cumplan con el principio constitucional de máxima publicidad para que la sociedad conozca cómo se vota y qué están decidiendo los órganos reguladores para beneficiar la economía familiar.

Los comisionados tienen la obligación de clarificar el razonamiento que sustente su voto y lo más importante, existe una obligación constitucional para dar cuenta de ello ante el Poder Legislativo.

**A partir de lo anterior, la gran preocupación que quiere compartir el Partido Acción Nacional, es que la actual legislación faculta a una sola persona, en este caso, al “titular de la autoridad investigadora” como responsable exclusivo de lo que se investiga, a quién se investiga, si procede o no una denuncia, el momento en el que iniciará la investigación y la prioridad en que se analizarán los mercados.**

Para el **Partido Acción Nacional**, el titular de la autoridad investigadora tiene un poder de proporciones inconcebibles, considerando que ni el Poder Ejecutivo federal, ni el Legislativo, ni un comité de expertos, tuvieron injerencia en su nombramiento. Lo más alarmante de esta situación es que constitucionalmente no existe obligación alguna para que el titular de la Autoridad Investigadora rinda cuentas ante el Poder Legislativo, respecto a sus decisiones en el combate a los monopolios.

Acción Nacional exhorta a los grupos parlamentarios a revisar este tema con la mayor seriedad, tomando en consideración que un individuo tiene el poder para decidir qué se investiga, por qué se investiga, qué cosa no se investiga y su muy particular criterio es el que le otorga prioridad a las investigaciones para iniciarlas, aplazarlas o sencillamente nunca comenzarlas, sin que nadie pueda cuestionarlo y sin rendir cuentas a nadie.

Si los comisionados presidentes de los órganos reguladores están obligados constitucionalmente a rendir cuentas ante el Senado de la República de sus decisiones, ¿por qué los funcionarios encargados de las investigaciones en materia de competencia económica y telecomunicaciones no tienen ninguna obligación, ni responsabilidad con la sociedad?

En un sistema de mercado como el actual, el órgano regulador juega un papel fundamental para prevenir o corregir fallas del mercado que inhiben el intercambio justo. Lo que se planteó en la reforma constitucional de 2013 es la materialización de una correcta regulación que reduzca los beneficios de aquellos que poseen una ventaja injustamente adquirida por actos de corrupción o porque los órganos reguladores aún no intervienen en algunos mercados. Si entendemos que el sector empresarial tiene incentivos sufi-

cientes para mantener el **statu quo** de los mercados, debemos ser muy conscientes que harán todo lo posible para influir en los reguladores.

Ahora bien, si la legislación mexicana faculta a un solo individuo, al titular de la autoridad investigadora, para decidir qué se investiga, tal parece que estamos facilitándole a los empresarios que sólo tendrán que ganarse su beneplácito para que sus intereses queden protegidos o al menos postergar lo más posible la injerencia del regulador, por esta razón, el objetivo de esta iniciativa y el interés del **Partido Acción Nacional** es establecer contrapesos que nos permitan garantizar que los titulares de la autoridad investigadora de los respectivos órganos reguladores sean elegidos con el mismo rigor técnico como ocurre con los comisionados y propiciar incentivos que permitan que dichos funcionarios públicos se enfoquen en los temas de mayor trascendencia para el beneficio de la sociedad. De igual forma, la rendición de cuentas ante el Senado de la República debe ser una herramienta indispensable para conocer y transparentar las decisiones de los titulares de la autoridad investigadora.

El fenómeno de la **captura del regulador** es una situación en la cual el órgano de regulación de una determinada actividad existe pero está “tomado por dentro” por uno o algunos de los grandes actores locales del mercado. Es decir, el funcionario a cargo del ente regulador actúa por encargo o cede fácilmente a las presiones de aquellas empresas a las que tiene que controlar.

La “captura del regulador” implica un retroceso notable, no sólo para el sector sino para la salud democrática e institucional del país. La “captura del regulador” no es otra cosa que el sometimiento de las agencias regulatorias a la voluntad de los privados. Su extensión puede variar desde el tráfico de influencias o el uso de información privilegiada hasta casos extremos como convertirse en defensores de los intereses de la empresa dominante, creando barreras de entrada para las empresas competidoras, concediendo privilegios, avalando monopolios y entregando concesiones en detrimento de las mejores prácticas internacionales.

La posibilidad de esta captura se acrecienta en la medida que los regulados deban entrevistarse con cierta frecuencia con los reguladores. Esto último porque los regulados, quienes por lo general constituyen un grupo pequeño y homogéneo, tienen mayor facilidad para integrar grupos de cabildeo más coherentes y mejor organizados que los con-

sumidores. En conclusión, la captura del regulador entraña graves consecuencias para la correcta evolución y mejoría de los mercados.

En el marco de la promulgación del Sistema Nacional Anticorrupción, el Partido Acción Nacional considera que la elección del titular de la autoridad investigadora de los órganos reguladores en materia de competencia económica y telecomunicaciones deben seguir el mismo procedimiento de selección que los comisionados que conforman el Pleno del IFT y de la Cofece, a fin de elevar el perfil de esta responsabilidad y garantizar un profesionalismo inmaculado para encabezar las investigaciones que deriven en posibles sanciones o modificaciones regulatorias.

Por otra parte, se considera fundamental que en la comparecencia de los presidentes de los órganos reguladores en materia de competencia económica y telecomunicaciones, ante el Senado de la República, se acompañen de los titulares de las respectivas autoridades investigadoras para que informen sobre su trabajo y que los representantes de la sociedad conozcan de primera mano las investigaciones emprendidas en los mercados en los que se advierten problemas de competencia.

Se trata de garantizar un diálogo directo entre los legisladores y los titulares de la autoridad investigadora, para que se discutan los temas más urgentes en los que se requiere la intervención del órgano regulador, de lo que se trata es de propiciar inercias positivas que permitan que los recursos de la Cofece y del IFT se destinen a las investigaciones en las que la sociedad gane más. A nadie conviene que los órganos de competencia económica y telecomunicaciones inviertan años, recursos y el talento de su capital humano en investigaciones que beneficien marginalmente a unos cuantos o que se apliquen sanciones inferiores a lo que invierte la Cofece o el IFT en dichos procedimientos.

Que quede claro que en ningún momento se busca o se pretende restar autonomía a los reguladores, lo que se busca es que la experiencia de los legisladores y el conocimiento amplio de la problemática de las entidades federativas, constituya un insumo invaluable para que los titulares de las autoridades investigadoras de los órganos reguladores se sensibilicen de lo que más preocupa en cada estado de la república y para que lo que se discuta en el Congreso permita generar investigaciones en aquellos mercados o actividades económicas que se identifiquen como las más alejadas del espíritu de competencia.

No se necesitan estudios especializados para saber que diversos sectores y mercados en el país se caracterizan por estructuras oligopólicas y, en casos extremos, monopólicas. La teoría económica dice que la falta de competencia se traduce en ineficiencia y, por tanto, en un nivel de bienestar inferior al posible. El problema es muy grave y la autoridad investigadora debe constituirse como “punta de lanza” del combate de las prácticas monopólicas.

Compañeros legisladores: debemos tomar conciencia del deterioro que representa la captura del regulador y la facilidad que ofrece actualmente la legislación mexicana para que suscite este tipo de comportamiento antiético. El **Partido Acción Nacional** los exhorta a impulsar esta iniciativa para que el espíritu de la reforma constitucional de 2013 en materia de telecomunicaciones y competencia económica no se desvirtúe y garantizar que la ley se aplicará sin sesgos y nunca en favor de los intereses de unas cuantas empresas.

Cierro esta intervención retomando el eslogan de la Cofece, **un México mejor es competencia de todos**, y la aprobación de esta reforma abona a ese gran objetivo.

Por todo lo expuesto se somete a la consideración de la asamblea el siguiente proyecto de

**Decreto**

**Único.** Se **reforman** los artículos 28 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 28.** ...

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

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

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

**I. a VII.** ...

**VIII.** Los titulares de los órganos, **así como los titulares de la autoridad que conoce de la etapa de investigación** presentarán anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de esta Constitución. El Ejecutivo federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas;

**IX. y X.** ...

**XI.** Los comisionados de los órganos, **así como los titulares de la autoridad que conoce de la etapa de investigación** podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley; y

**XII.** ...

Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se integrarán por siete comisionados, incluyendo el comisionado presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo federal con la ratificación del Senado.

El presidente de cada uno de los órganos será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

**Los titulares de la autoridad que conoce de la etapa de investigación, serán designados a propuesta del Ejecutivo federal con la ratificación del Senado, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión.**

Los comisionados y los titulares de la autoridad que conoce de la etapa de investigación deberán cumplir los siguientes requisitos:

**I. a VIII. ...**

...

...

Los aspirantes a ser designados como comisionados y titulares de la autoridad que conoce de la etapa de investigación acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un comité de evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.

...

...

...

...

...

**Artículo 93. ...**

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, a los titulares de los órganos autónomos y sus respectivos titulares de la autoridad que conoce de la etapa de investigación, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

...

...

...

**Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá realizar las modificaciones correspondientes a las Leyes Federales de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y de Competencia Económica, en un plazo no mayor de 180 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, a fin de armonizar el marco jurídico con las nuevas disposiciones en materia de rendición de cuentas y remoción.

**Tercero.** El Senado de la República deberá nombrar a los titulares de la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, en un plazo no mayor de 180 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de marzo de 2017.— Diputado Ulises Ramírez Núñez (rúbrica).»

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

## LEY DE AVIACIÓN CIVIL

«Iniciativa que adiciona el artículo 42 de la Ley de Aviación Civil, a cargo del diputado Enrique Zamora Morlet e integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

Los que suscriben, Enrique Zamora Morlet y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por los artículos 6, fracción I, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo sexto al artículo 42 de la Ley de Aviación Civil, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

Actualmente, las tarifas de las aerolíneas son impuestas libremente por las mismas. La Ley de Aviación Civil contempla en su artículo 42 la libertad de los concesionarios y permisionarios para fijar de manera independiente las tarifas por los servicios que presten, sin embargo, esta libertad ha desencadenado una serie de excesos en los precios que el usuario debe cubrir.

Los usuarios mexicanos están pagando precios más altos por sus boletos, en contraste con otros países del continente americano, debido a que el mercado de aviación actual, aun es ineficiente gracias a la existencia de monopolios en aeropuertos y en la venta de turbosina.<sup>1</sup>

Alex de Gunten, presidente de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Transporte Aéreo (ALTA) afirmó que, comparado con el resto de la región, la industria de la aviación de México todavía no está al nivel de eficiencia de mercados.

“El mercado todavía es un poco ineficiente. Por ejemplo, en materia de costos aeroportuarios, en México hay monopolios en este rubro y se tienen unos costos más altos de los que deberían darse”, enfatizó.

Asimismo, recordó que en 2009 el año de la gran crisis, cuando Mexicana de Aviación estuvo a punto de desaparecer, junto con varias aerolíneas, impactadas por el problema de la influenza y los precios de los combustibles, los monopolios aeroportuarios de México tuvieron resultados

después de impuestos con ganancias de entre 20 y 30 por ciento. “La industria estaba muerta, la economía estaba muerta y aun así los aeropuertos tuvieron ganancias, las cuales fueron pagadas por los usuarios y las aerolíneas”

No obstante lo anterior, que ya genera excesivos precios en los vuelos comerciales, las aerolíneas han implementado prácticas ventajosas con fines de lucro al momento de vender los boletos de aviación.

Hay que hacer notar que actualmente las tarifas de vuelos comerciales incluyen cargos extra por cualquiera de los siguientes conceptos:

- Exceso de gramaje en el equipaje.
- Tripular mascotas.
- Tarifa por combustible.
- Tarifa por pase de abordar.
- Tarifas administrativas.
- Tarifa por uso de tarjeta de crédito.
- Tarifas agrícolas.<sup>2</sup>

Visto que la ley contempla como legal la imposición de estas tarifas, también menciona en el párrafo tercero del artículo 42 que el registro de las mismas podrá ser denegado en caso de que impliquen prácticas depredatorias, de dominancia de mercado [...] <sup>3</sup>

Dicho de otra manera, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) podrá vetar cualquier tarifa que le parezca lucrativa o amenazante tanto para los usuarios como para la leal y legal competencia entre aerolíneas. Sin embargo, en cuanto al tema que nos compete, no existe ninguna regulación ni queja en cuanto al cobro extra por elección de asiento en los vuelos comerciales.

Por lo que se refiere a cobro extra por elección de asiento, uno de los casos más alarmantes lo supone la aerolínea LATAM Airlines que hace cinco años cobraba un excedente de diez mil pesos<sup>4</sup>—por encima del precio comercial— a los boletos asignados a los asientos de las primeras filas, con el objeto de que estos pasajeros fueran los primeros en descender de la aeronave.

Ahora bien, con lo anterior no se busca recriminar a esa escala a las aerolíneas más importantes de nuestro país, pero el ejemplo es de utilidad para que podamos vislumbrar lo que el vacío legal existente podría llegar a motivar en cuanto a la libertad tarifaria que gozan actualmente las aerolíneas que operan en el territorio nacional.

En definitiva, y toda vez que la elección de asiento de preferencia del usuario suponga un cargo extra, este deberá ser considerado como práctica depredatoria por parte de la aerolínea en cuestión.

En virtud de lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración del pleno de esta asamblea el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se adiciona un párrafo sexto al artículo 42 de la Ley de Aviación Civil**

**Único.** Se adiciona un párrafo sexto al artículo 42 de la Ley de Aviación Civil, para quedar como a continuación se presenta:

**Artículo 42.** Los concesionarios o permisionarios fijarán libremente las tarifas por los servicios que presten, en términos que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia.

Las tarifas internacionales se aprobarán por la Secretaría de conformidad con lo que, en su caso, se establezca en los tratados.

Las tarifas deberán registrarse ante la Secretaría para su puesta en vigor y estarán permanentemente a disposición de los usuarios.

La Secretaría podrá negar el registro de las tarifas fijadas por los concesionarios o permisionarios, si las mismas implican prácticas depredatorias, de carácter monopólico, de dominancia en el mercado o una competencia desleal que impida la permanencia en el mercado de otros concesionarios o permisionarios, y podrá establecer niveles tarifarios mínimos o máximos, según sea el caso, para los servicios respectivos, a fin de ordenar dichos niveles, con el objeto de fomentar la sana competencia.

En las tarifas se describirán clara y explícitamente las restricciones a que estén sujetas y permanecerán vigentes por el tiempo y en las condiciones ofrecidas. Las restricciones

deberán hacerse del conocimiento del usuario al momento de la contratación del servicio.

**No podrán cobrarse tarifas por elección de asiento ni podrán ser incluidas dentro del rubro de “tarifas libremente asignadas” por los concesionarios o permisionarios a cargo de los pasajeros.**

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1 <http://www.excelsior.com.mx/2011/06/16/dinero/745262>

2 <http://cnnespanol.cnn.com/2015/07/25/los-seis-cargos-que-las-aerolineas-te-cobran-en-tu-boleto-de-avion-sin-que-te-enteres/>

3 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/25\\_101016.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/25_101016.pdf)

4 <http://modocharlie.com/2010/12/lan-cobra-extra-por-sentarse-en-las-primeras-filas/#.WAqH2PnhDIV>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de marzo de 2017.— Diputados: Enrique Zamora Morlet, Jesús Sesma Suárez (rúbricas).»

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

---

## **LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS**

---

«Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, a cargo de la diputada Blanca Margarita Cuata Domínguez, del Grupo Parlamentario de Morena

Blanca Margarita Cuata Domínguez, integrante de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de esta asamblea la presente iniciativa con

proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXI Bis al artículo 11; se reforma y modifica la fracción XXV del artículo 22; deroga la fracción III del artículo 44; reforma y modifica el primer párrafo del artículo 93; se adiciona un artículo 93 Bis y se modifica y reforma el artículo 94 en sus fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VII, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI y XII de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

Con fecha 18 de enero de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, que encomienda a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, la protección y defensa de los derechos e intereses de los Usuarios de servicios financieros.

Con fechas 22 de febrero de 2002; 22 de diciembre de 2005 y 4 de octubre de 2007, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los Estatutos Orgánicos que, en su momento, rigieron a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros;

El 25 de junio de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

En virtud de las reformas señaladas, se hizo necesario contar con una nueva estructura orgánica para la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, que le permitiera dar cumplimiento a sus atribuciones.

Por acuerdo Condusef/ JG/ 65/08 del 26 de mayo de 2010, la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros aprobó el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Con fecha 16 de julio de 2010, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de

Servicios Financieros, mismo que como ya se mencionó, fue aprobado por su Junta de Gobierno el 26 de mayo de 2010, dejando sin efectos el publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de octubre de 2007.

A través del acuerdo CONDUSEF/ JG/ 72/07 del 12 de julio de 2011, la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros aprobó la reestructura orgánica para la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Posteriormente por el acuerdo CONDUSEF/ JG/73/06 del 20 de septiembre de 2011, la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros aprobó las modificaciones al Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Que de acuerdo al artículo 5o. de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros tiene como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer la equidad en las relaciones entre éstos, así como supervisar y regular de conformidad con lo previsto en las leyes relativas al sistema financiero, a las instituciones financieras, a fin de procurar la protección de los intereses de los usuarios.

Que de acuerdo al artículo 1o. del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, que tiene autonomía técnica y jurídica para dictar sus resoluciones y laudos, facultades de autoridad para imponer las sanciones correspondientes, así como las atribuciones y obligaciones que le confiere la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y las demás leyes, reglamentos y disposiciones aplicables que hagan referencia a la Comisión Nacional.

Que la fracción III del artículo 44 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros establece **que el patrimonio de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros está constituido por el producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de dicha ley.**



No obstante que la fracción II del artículo mencionado en el párrafo señala que el patrimonio de la **Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros** también está constituido por los recursos que directamente le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este sentido, no debemos pasar por desapercibido que tan solo en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017, fueron aprobados egresos para Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros por una cantidad de seis cientos cincuenta y dos millones cuatrocientos noventa y tres mil cuatrocientos setenta y seis pesos moneda nacional, tal y como se puede verificar en la siguiente imagen:

**PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2017  
FLUJO DE EFECTIVO  
PRODUCTORAS DE BIENES Y SERVICIOS**  
(pesos)

ENERO DE 2017

ENTIDAD: G3A Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros		SECTOR : 06 Hacienda y Crédito Público	
INGRESOS	MONTO	EGRESOS	MONTO
TOTAL DE RECURSOS	652,493,476	TOTAL DE RECURSOS	652,493,476
DISPONIBILIDAD INICIAL		GASTO CORRIENTE	652,493,476
CORRIENTES Y DE CAPITAL	50,000,000	SERVICIOS PERSONALES	440,298,738
VENTA DE BIENES		DE OPERACIÓN	197,299,738
INTERNAS		SUBSIDIOS	
EXTERNAS		OTRAS EROGACIONES	14,895,000
VENTA DE SERVICIOS		PENSIONES Y JUBILACIONES	
INTERNAS		INVERSIÓN FÍSICA	
EXTERNAS		BIENES MUEBLES E INMUEBLES	
INGRESOS DIVERSOS	50,000,000	OBRA PÚBLICA	
INGRESOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS		SUBSIDIOS	
PRODUCTOS FINANCIEROS		OTRAS EROGACIONES	
OTROS	50,000,000	INVERSIÓN FINANCIERA	
VENTA DE INVERSIONES		COSTO FINANCIERO	
RECUPERACIÓN DE ACTIVOS FÍSICOS		INTERESES, COMISIONES Y GASTOS DE LA DEUDA	
RECUPERACIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS		INTERNOS	
INGRESOS POR OPERACIONES AJENAS		EXTERNOS	
POR CUENTA DE TERCEROS		EGRESOS POR OPERACIONES AJENAS	
POR EROGACIONES RECUPERABLES		POR CUENTA DE TERCEROS	
SUBSIDIOS Y APOYOS FISCALES	602,493,476	EROGACIONES RECUPERABLES	
SUBSIDIOS		SUMA DE EGRESOS DEL AÑO	652,493,476
CORRIENTES		ENTEROS A LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN	
DE CAPITAL		ORDINARIOS	
APOYOS FISCALES	602,493,476	EXTRAORDINARIOS	
CORRIENTES	602,493,476	DISPONIBILIDAD FINAL	
SERVICIOS PERSONALES	440,298,738		
OTROS	162,194,738		
INVERSIÓN FÍSICA			
INTERESES, COMISIONES Y GASTOS DE LA DEUDA			
INVERSIÓN FINANCIERA			
AMORTIZACIÓN DE PASIVOS			
SUMA DE INGRESOS DEL AÑO	652,493,476		
ENDEUDAMIENTO (O DESENUDEAMIENTO) NETO			
INTERNO			
EXTERNO			

1

Cabe señalar, que el Estado eroga para 2017, en el rubro Apoyo a ahorradores y Deudores de la Banca también llamado (Fobaproa) ahora IPAB, o como se señala en el PEF de 2017 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca la cantidad de 11 mil 859 millones 200 mil pesos moneda nacional.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2017  
ANÁLISIS FUNCIONAL PROGRAMÁTICO ECONÓMICO

(pesos)

ENERO DE 2017

RAMO: 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca										Página: 2 de 2			
FI	FN	SF	AI	PP	UR	Denominación	Gasto Total	Costo Financiero de la Deuda					Apoyo a Ahorrradores y Deudores de la Banca
								Suma	Intereses	Comisiones	Gastos	Cobertura	
					D005	HIPOTECARIO-VIVIENDA Reestructuración en UDIs	11,859,200,000						11,859,200,000
					210	Unidad de Crédito Público	11,859,200,000						11,859,200,000
					D006	AGROINDUSTRIA Reestructuración en UDIs	100						100
					210	Unidad de Crédito Público	100						100
					D007	ESTADOS Y MUNICIPIOS Reestructuración en UDIs	1,544,000,000						1,544,000,000
					210	Unidad de Crédito Público	1,544,000,000						1,544,000,000

2

Por otro lado, el gasto de la deuda pública para 2017 asciende a la cantidad de \$416,319,299,999 pesos.

RAMO: 24 Deuda Pública										Página: 1 de 1					
FI	FN	SF	AI	PP	UR	Denominación	Gasto Total	Costo Financiero de la Deuda					Apoyo a Ahorrradores y Deudores de la Banca		
								Suma	Intereses	Comisiones	Gastos	Cobertura			
4	1					<b>TOTAL:</b>	<b>416,319,299,999</b>	<b>416,319,299,999</b>	<b>410,136,088,736</b>	<b>680,299,495</b>	<b>5,393,511,768</b>	<b>109,400,000</b>			
						Otras no Clasificadas en Funciones Anteriores	416,319,299,999	416,319,299,999	410,136,088,736	680,299,495	5,393,511,768	109,400,000			
						<b>Transacciones de la Deuda Pública / Costo Financiero de la Deuda</b>	<b>416,319,299,999</b>	<b>416,319,299,999</b>	<b>410,136,088,736</b>	<b>680,299,495</b>	<b>5,393,511,768</b>	<b>109,400,000</b>			
						01	003	Deuda Pública Interna	340,690,788,968	340,690,788,968	336,113,964,338	64,024,749	4,512,799,881		
								<b>Costo Financiero de la Deuda Pública</b>	<b>340,690,788,968</b>	<b>340,690,788,968</b>	<b>336,113,964,338</b>	<b>64,024,749</b>	<b>4,512,799,881</b>		
							D001	Valores gubernamentales	335,152,426,029	335,152,426,029	331,131,989,022	64,024,749	3,956,412,258		
							210	Unidad de Crédito Público	335,152,426,029	335,152,426,029	331,131,989,022	64,024,749	3,956,412,258		
							D002	Fondo de ahorro SAR	2,594,351,697	2,594,351,697	2,594,351,697				
							210	Unidad de Crédito Público	2,594,351,697	2,594,351,697	2,594,351,697				
							D003	Pensión ISSSTE	32,182,591	32,182,591	32,182,591				
							210	Unidad de Crédito Público	32,182,591	32,182,591	32,182,591				
							D004	Otros financiamientos	2,911,828,651	2,911,828,651	2,355,441,028		556,387,623		
							210	Unidad de Crédito Público	2,911,828,651	2,911,828,651	2,355,441,028		556,387,623		
							02	003	Deuda Pública Externa	75,628,511,031	75,628,511,031	74,022,124,398	616,274,746	880,711,887	109,400,000
								<b>Costo Financiero de la Deuda Pública</b>	<b>75,628,511,031</b>	<b>75,628,511,031</b>	<b>74,022,124,398</b>	<b>616,274,746</b>	<b>880,711,887</b>	<b>109,400,000</b>	
							D005	Bonos	52,728,910,469	52,728,910,469	51,697,164,066	151,035,056	880,711,347		
							210	Unidad de Crédito Público	52,728,910,469	52,728,910,469	51,697,164,066	151,035,056	880,711,347		
							D006	Banca comercial	540	540	180	180			
							210	Unidad de Crédito Público	540	540	180	180			
							D007	Coberturas	109,400,000	109,400,000				109,400,000	
	210	Unidad de Crédito Público	109,400,000	109,400,000				109,400,000							
	D008	Bilaterales	1,345,724,237	1,345,724,237	1,328,272,351	17,451,706	180								
	210	Unidad de Crédito Público	1,345,724,237	1,345,724,237	1,328,272,351	17,451,706	180								
	D009	Organismos financieros internacionales	21,444,475,785	21,444,475,785	20,996,687,801	447,787,804	180								
	210	Unidad de Crédito Público	21,444,475,785	21,444,475,785	20,996,687,801	447,787,804	180								

3

Como ha quedado establecido, la Condusef una de sus funciones es promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras, para lo cual también tiene la facultad de autoridad para imponer las sanciones correspondientes, lo que hace con 25 sectores financieros y 3, 812 instituciones que lo componen o que se encuentran debidamente autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Sin embargo, la fracción III del artículo 44 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros que establece que el patrimonio de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros está constituido por el producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de dicha ley, de dicha ley se contraponen al principio de legalidad y certeza jurídica que todo gobernado debe tener.

Ello en razón, de que la **Condusef se vuelve juez y parte** en todos y cada uno de los procedimientos sancionadores

que inicia derivado de que el producto de dichas sanciones son parte de su patrimonio, en ese sentido, los principios de objetividad, proporcionalidad, legalidad y seguridad jurídica entre otros se ve vulnerada ante la necesidad de sancionar para **asirse de más riqueza que proviene no de las personas morales sancionadas sino de los ahorradores de dichas instituciones.**

Cabe señalar que el Estado proporciona recursos presupuestarios provenientes del erario público a la Condusef, como se mencionó, suficientes para su operación, lo que conlleva a una **falta de transparencia**, sobre el uso y destino de los recursos no presupuestados y obtenidos por esta dependencia a través de las sanciones, como ejemplo se señalan datos obtenidos por Condusef respecto de 2016, respecto de las sanciones impuestas a los sectores de captación de ahorro:

Comparativo de Datos generales de Entidades Financieras											
Enero-septiembre 2015-2016											
INSTITUCIONES	RECLAMACIONES			índice de Desempeño de Atención a Usurarios (IDATU) Calificación 0-10		SANCIONES			MONTO DE SANCIÓN		
	enero-septiembre 2015	enero-septiembre 2016	variación (%)	enero-septiembre 2015	enero-septiembre 2016	enero-septiembre 2015	enero-septiembre 2016	variación (%)	enero-septiembre 2015	enero-septiembre 2016	variación (%)
SOCAP (143)	532	420	-21.1	4.63	4.69	30	214	613.3	\$ 840,133	\$16,925,793	1,914.7
BANCOS (47)	3,940,334	5,463,375	38.7	8.02	8.13	1,241	1,221	-1.6	\$33,238,084	\$42,155,349	26.8
SOFOM E.R (54)	4,004	5,188	29.6	7.30	7.17	117	48	-59.0	\$2,952,712	\$1,296,430	-56.1
SOFOM E.N.R (2,501)	7,009	7,050	0.6	6.00	5.79	1,764	2,270	28.7	\$54,418,327	\$56,503,653	7.8
BANCOS DE DESARROLLO (6)	6,699	23,356	248.6	5.11	4.95	1	2	100.0	\$5,000	\$59,820	1,096.4
INFONACOT	470	347	-26.2	3.37	3.37	13	1	-92.3	\$326,862	\$31,165	-90.5
SOFIPO (43)	841	809	-3.8	5.13	8.12	26	135	419.2	\$591,178	\$8,322,920	1,307.9
UNIONES DE CRÉDITO (95)	30	15	-50.0	4.74	4.90	10	36	260.0	\$235,515	\$601,440	155.4
									\$92,607,811	\$125,896,570	

De lo anterior se desprende, que más allá del presupuesto otorgado a la Condusef tan solo por la imposición de multas puede obtener ingresos superiores de más 125 millones de pesos, ello después de los procedimientos de defensa que la ley le permite a los gobernados, mismos que deben servir no para formar parte de su patrimonio, porque no es una empresa productiva del estado, debe de ser en estricta justicia parte de la protección de los ahorradores.

En ese orden de ideas la Condusef ha impuesto sanciones por varios millones de pesos, que en la mayoría de los casos proviene de los propios ahorradores, refiriéndonos a casos como el sector de **Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo**, sector que ha sido sancionado de enero a septiembre de 2016 con 16 millones 925 mil 793<sup>5</sup> pesos, los cuales provienen del ahorro de uno de los sectores que proporcionan bienes y servicios a la gente más necesitada de este país, ya que promueven y facilitan la captación de fondos o recursos monetarios y su colocación mediante préstamos, créditos u otras operaciones por parte de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con sus Socios, por lo que el actuar de la Condusef se debería traducir en proteger los intereses de los Socios ahorradores de este sector, pero lo que no se señala es que cada multa que se impone a estas sociedades sale directamente del ahorro de los socios.

No olvidemos, "...los casos de los años noventa, el caso que adquirió más relevancia fue el la SAP El arbolito, que defraudo con más de mil 800 millones de pesos, a 42 mil ahorradores en cinco Estados, después vino el caso de Cooperativas JOV (las cuales pertenecían a una sola persona), desacreditando al sector de ahorro y crédito popular, puesto que se reflejó en una caída de captación de más de 10 mil millones de pesos de esa época, consecuencia de ello es que se aprueba la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) en 2001, con el apoyo de cientos de instituciones en el sector de finanzas populares (Cajas populares, cooperativas, uniones de crédito, microfinancieras) que exigían orden en el mercado. La composición del Sector Ahorro y Crédito Popular en los noventa, tenía una fuerte presencia de personas y organizaciones sin fines de lucro. Buscaban reconocimiento a un sector y a una actividad dirigida a los sectores sociales más vulnerables del país.

Si bien se abrió un espacio para ordenar el mercado de finanzas populares y emergió el Sector Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo (SACPC); pero las 8 reformas a la LACP y sobre todo la reforma financiera de 2013, abrieron la puerta al exceso de lucro de sociedades anónimas. El in-

terés social (millones de pobres ahorradores) en manos de sociedades privadas con excesivo apetito de lucro.

**Ficrea**, que resultó ser una estafa a la vista de órganos públicos como la Condusef y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Ciertamente, con trece años, la regulación generó una importante expansión del sector: 8.13 millones de ahorradores, 183 instituciones autorizadas, 2 mil 913 sucursales y 115 mil 837 millones de pesos en activos.

Por tanto, se da el abandono del enfoque social y de la ética en las finanzas populares. Dueños mayoritarios en los Bancos, pero no es coherente en finanzas populares.

El fraude de Rafael Olvera Amezcua, accionista mayoritario de la Sociedad Financiera Popular Ficrea, estimado en 7 mil millones de pesos (3.8 veces lo ocurrido con El Arbolito), nunca se habría dado con la LACP de 2001, que sólo permitía detentar 1 por ciento a personas físicas y 3 por ciento a personas morales. En 2015; a pesar del sofisticado sistema de supervisión y regulación hay posibilidades de contubernios y corrupción que afecta el interés público y pone en riesgo el futuro del SACPC. Aunque falta aclarar las responsabilidades de varios niveles institucionales y privados ya es posible rastrear el origen más estructural del Fraude, para resolverlo y cambiar las leyes. Otro caso emblemático fue el de lavado de dinero no aclarado en el caso de la Sofipo libertad. Dos fenómenos de la más alta sofisticación en el modus operandi. Ambos por la acción criminal de "dueños mayoritarios"...

"...Si bien había unos 4 mil pequeños ahorradores, en FICREA el perfil de clientes no corresponde a lo que es "popular" en México. Sus clientes son no convencionales, el tamaño de FICREA ya era inusual: captaba ahorro de grandes inversionistas, tan sólo el Tribunal del Poder Judicial del DF tenía inversiones por 120 millones de pesos y junto con el tribunal, diez entidades federativas más se suman a la lista de defraudados, en tanto que, en el verdadero sector popular, el ahorro promedio es de 8 mil pesos!!!..."<sup>6</sup>

Por lo que dicho, la fracción III del artículo 44 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros que establece que el patrimonio de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros está constituido por el producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de dicha ley, se

traduce en desproporcional en cuanto a su fin, porque tiene como finalidad buscar un lucro pecuniario en favor de una institución autónoma del Estado, que pierde su naturaleza de defensora de los intereses de los ciudadanos porque el producto de las sanciones es parte del patrimonio de la autoridad sancionadora, por tanto se traduce en que tiene un interés jurídico y personal en sancionar, violando el principio de legalidad de todo procedimiento, en contra del gobernado, en este caso, de los propios ahorradores, en ese sentido, es que se propone derogar dicha fracción.

Debe quedar, claro que la presente iniciativa no pretende dejar a los usuarios de los servicios financieros sin protección, al contrario, pretende por mucho una equidad entre gobernado y Estado, proporcionando seguridad jurídica al primero, ya que lo que se propone en la adición de la fracción XXI Bis, es el fortalecimiento de fondos de protección a los ahorradores, para aquellas entidades financieras que cuentan con captación de ahorro, que son en realidad los usuarios más vulnerables pues es su patrimonio lo que se encuentra en juego y por lo que hace a las instituciones financieras y personas morales sujetas a supervisión que no tienen captación de ahorro, se propone se entregue el producto de las multas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que a su vez la entregue integre al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), con el fin de coadyuvar, hasta en tanto las entidades no reguladas conformen su propia institución para la protección de la inversión de sus integrantes, para quedar como sigue:

#### Artículo 11. ...

I. a XXI. ...

**XXI Bis. Fortalecer los fondos de protección a los ahorradores, para lo cual deberá entregar al organismo de protección de los ahorradores del sector que corresponda el total del producto de las sanciones que se le imponga.**

**El total del producto de las sanciones de sectores que no cuenten con captación de ahorro u organismo de protección de los ahorradores deberá ser entregado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que a su vez, lo integre al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario que funcionará como un administrador temporal, en tanto las entidades no reguladas conformen su propia institución para la protección de la inversión de sus integrantes.**

XXII a XLIV. ...

Por otro lado, y para hacer concordante el artículo anterior con la ley en cita, se propone la modificación del artículo 22 en su fracción XXV, toda vez que, si bien es una facultad de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, el de imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, Instituciones Financieras y personas sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas, en razón del fortalecimiento de los fondos de protección a los ahorradores, se propone que el entero de las multas impuestas y pagadas se entregue a los fondos e protección al ahorro de los sectores a los que se les impuso la multa, ello permitirá consolidar y en consecuencia a los sectores en los que supuestamente se tuvo una afectación en el actuar de las instituciones financieras, dando así cumplimiento al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que permitirá, alentar y proteger la actividad económica que realicen los particulares y proveeremos las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo de los sectores, aunado a que abonaremos a la sustentabilidad de los sectores financieros del país.

Debiendo señalar también, que con la presente reforma se responde a una necesidad social de equidad, productividad y sustentabilidad que se apoya en el interés público en su beneficio general y no particular de un órgano de gobierno, en ese sentido la mencionada reforma al citado artículo quedaría como sigue:

Artículo 22. ...

I. a XXIV. ...

**XXV. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, Instituciones Financieras y personas sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional, así como a las disposiciones que emanen de ellas, en estricto apego a Ley y a los principios de equidad, legalidad y seguridad jurídica a que todo gobernado tiene derecho.** Dicha facultad podrá delegarse en el Presidente, así como en otros servidores públicos de la Comisión Nacional, considerando la naturaleza de la infracción o el monto de las multas. A propuesta del Presidente de la Comisión Nacional, las multas administrativas podrán ser condonadas parcial o

totalmente por la Junta de Gobierno y **en caso de ser impuestas y pagadas el total de las mismas deberán ser entregadas en términos de la fracción XXI Bis del artículo 11 de esta ley.**

Por otro lado, se propone no se impongan sanciones cuando las Instituciones Financieras y personas sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional, cumplan de manera espontánea sus obligaciones, con la salvedad de que si esta ya fue detectada y notificada por la Comisión Nacional y/o se haya causado una afectación o perjuicio a los usuarios de sus servicios, no le aplicará el beneficio, ello en razón de que se establecen obligaciones de hacer en la ley, que muchas ocasiones dada la capacidad operativa de muchas Instituciones Financieras y personas sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional, no pueden cumplir en tiempo, son sancionadas, sin que haya un perjuicio a los usuarios o servicios financieros, aunado a que disminuyen su capacidad económica, se propone que si estas se cumplen sin que haya un llamado o notificación de la autoridad supervisora no sean sancionadas, con las salvedades mencionadas.

Ello, en el sentido de fortalecer a las instituciones y el sano y libre desarrollo de la economía nacional, lo que nos permitirá equilibrar y solidificar las finanzas de las instituciones y personas sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional, por lo que la reforma propuesta quedaría como sigue:

**Artículo 93 Bis. No se impondrán multas cuando se compruebe que la acción no genera una afectación o perjuicio a los usuarios o se cumplan en forma espontánea las obligaciones derivadas de las disposiciones de esta Ley, ante la Comisión Nacional.**

**No se considerará espontaneo, cuando la omisión hubiese sido detectada y notificada previamente por la Comisión Nacional, así como cuando se compruebe que la omisión ha generado un perjuicio a los usuarios, por afectación o perjuicio deberá entenderse quejas, reclamaciones presentadas ante la propia Comisión Nacional.**

De igual manera, la presente iniciativa en estricta concordancia por lo ordenado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pretende substituir el uso de salarios mínimos para el pago de obligaciones derivadas de la falta de cumplimiento o inobservancia de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, ello

derivado de que el 27 de enero de 2016, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo (decreto), conforme al cual se creó la Unidad de Medida y Actualización (UMA).

Conforme al decreto, la UMA se convirtió en la unidad de cuenta que se utiliza a partir de esa fecha como Índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de dichas leyes.

En ese sentido, en correlación con Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización con el fin de homogeneizar la ley materia de la presente reforma y por consiguiente que el cumplimiento de las obligaciones establecidas por su inobservancia sean consideradas de acuerdo a la UMA, para quedar como sigue:

**Artículo 93.** El incumplimiento o la contravención a las disposiciones previstas en esta Ley, será sancionado con multa que impondrá administrativamente la Comisión Nacional, tomando como base la UMA en el momento de cometerse la infracción de que se trate.

...

**Artículo 94.** ...

I. Multa de 200 a 1000 **UMA**, a la institución financiera que no proporcione la información que le solicite la Comisión Nacional, conforme al artículo 47 de esta ley;

II. Multa de 200 a 1000 **UMA**, a la Institución Financiera que no proporcione la información o la documentación que le solicite la Comisión Nacional, para el cumplimiento de su objeto, de acuerdo con los artículos 12, 49, 53, 58 y 92 Bis 1 de esta Ley;

III. Multa de 500 a 2000 de **UMA** a la institución financiera que no presente:

a)...

b)...

c)...

IV. ...

IV Bis. Multa de 300 a 1500 **UMA**, a la Institución Financiera que no comparezca a la audiencia de conciliación a que se refiere el artículo 68 de esta Ley cuando la reclamación presentada por el Usuario no refiera importe alguno.

V. Multa de 500 a 2000 **UMA**, a la institución financiera que no cumpla con lo dispuesto por la fracción IX del artículo 68 de esta ley;

VI. Multa de 250 a 3000 **UMA**, a la institución financiera:

a)...

b)...

VII. Multa de 100 a 1000 **UMA**, a la institución financiera que no cumpla el laudo arbitral en el plazo establecido en el artículo 81 de esta ley;

VIII. Multa de 500 a 2000 **UMA**, a la institución financiera que no cumpla con lo previsto en el artículo 50 Bis de esta Ley, así como a lo establecido en las disposiciones de carácter general que la Comisión Nacional emita en términos de la fracción V del referido artículo;

IX. ...

X. ...

XI. Multa de 500 a 2000 **UMA**, a la institución financiera que cobre cualquier comisión que no se haya reportado a la Comisión Nacional para su inserción en la Base de Datos de las Comisiones que cobren las Instituciones Financieras, prevista en esta ley.

XII. Multa de 250 a 2000 **UMA**, a la institución financiera que envíe directamente o por interpósita persona cualesquiera publicidad relativa a los productos y servicios que ofrezcan las mismas instituciones financieras a aquellos usuarios que expresamente hayan solicitado que no se les envíe dicha publicidad, que asimismo hayan pedido no ser molestados en su domicilio, lugar de trabajo, dirección electrónica o por cualquier otro me-

dio, para ofrecerles bienes, productos o servicios financieros o que estén inscritos en el Registro Público de Usuarios que no Deseen que su Información sea Utilizada para Fines Mercadotécnicos o Publicitarios, previsto en esta ley.

XIII. Multa de 500 a 2000 **UMA**, a la institución financiera que celebre cualquier convenio por el que se prohíba o de cualquier manera se restrinja a los Usuarios celebrar operaciones o contratar con otra institución financiera.

XIV. Multa de 500 a 2000 **UMA**, a la institución financiera que no atienda:

a)...

b)...

XV. Multa de 500 a 2000 **UMA**, a la institución financiera que:

a)...

b)...

c)...

XVI. Multa de 200 a 1000 **UMA**, a la Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, entidad no regulada, que no proporcione la información que le solicite esa Comisión Nacional, relativa a sus operaciones financieras, y

XVII. Multa de 500 a 2000 **UMA**, a la Institución Financiera que realice actividades que se aparten de las sanas prácticas y usos relativos al ofrecimiento y comercialización de las operaciones y servicios financieros de conformidad con las disposiciones de carácter general que la Comisión Nacional emita en términos de la fracción XLII del artículo 11 de la Ley.

...

...

Por lo anteriormente motivado y fundado, someto a la consideración de la honorable asamblea, el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma y adiciona una fracción XXI Bis al artículo 11; se reforma y modifica la fracción XXV del artículo 22; deroga la fracción III del artículo 44; reforma y modifica el primer párrafo del artículo 93; se adiciona un artículo 93 Bis y se modifica y reforma el artículo 94 en sus fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VII, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI y XII de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros**

**Artículo Único.** Se reforma y adiciona una fracción XXI Bis al artículo 11; se reforma y modifica la fracción XXV del artículo 22; Deroga la fracción III del artículo 44; reforma y modifica el primer párrafo del artículo 93; se adiciona un artículo 93 Bis y se modifica y reforma el artículo 94 en sus fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VII, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI y XII de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, para quedar como sigue:

**Artículo 11. ...**

I. a XXI. ...

**XXI Bis. Fortalecer los fondos de protección a los ahorradores, para lo cual deberá entregar al organismo de protección de los ahorradores del sector que corresponda el total del producto de las sanciones que se le imponga.**

**El total del producto de las sanciones de sectores que no cuenten con captación de ahorro u organismo de protección de los ahorradores deberá ser entregado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que, a su vez, lo integre al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, que funcionará como un administrador temporal, en tanto las entidades no reguladas conformen su propia institución para la protección de la inversión de sus integrantes.**

XXII a XLIV...

**Artículo 22. ...**

I. a XXIV. ...

**XXV. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, instituciones financieras y personas sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional, así como a las disposiciones que ema-**

**nen de ellas, en estricto apego a ley y a los principios de equidad, legalidad y seguridad jurídica a que todo gobernado tiene derecho.** Dicha facultad podrá delegarse en el Presidente, así como en otros servidores públicos de la Comisión Nacional, considerando la naturaleza de la infracción o el monto de las multas. A propuesta del presidente de la Comisión Nacional, las multas administrativas podrán ser condonadas parcial o totalmente por la Junta de Gobierno y **en caso de ser impuestas y pagadas el total de las mismas deberán ser entregadas en términos de la fracción XXI Bis del artículo 11 de esta Ley.**

Artículo 44. ...

I. ...

II. ...

**III. (Derogada)**

IV. a VI. ...

**Artículo 93.** El incumplimiento o la contravención a las disposiciones previstas en esta Ley, será sancionado con multa que impondrá administrativamente la Comisión Nacional, tomando como base la UMA en el momento de cometerse la infracción de que se trate.

...

**Artículo 93 Bis.** No se impondrán multas cuando se compruebe que la acción no genera una afectación o perjuicio a los usuarios y/o se cumplan en forma espontánea las obligaciones derivadas de las disposiciones de esta ley, ante la Comisión Nacional.

**No se considerará espontaneo, cuando la omisión hubiese sido detectada y notificada previamente por la Comisión Nacional, así como cuando se compruebe que la omisión ha generado un perjuicio a los usuarios, por afectación o perjuicio deberá entenderse quejas, reclamaciones presentadas ante la propia Comisión Nacional.**

**Artículo 94. ...**

I. Multa de 200 a 1000 UMA, a la institución financiera que no proporcione la información que le solicite la Comisión Nacional, conforme al artículo 47 de esta ley;



II. Multa de 200 a 1000 **UMA**, a la institución financiera que no proporcione la información o la documentación que le solicite la Comisión Nacional, para el cumplimiento de su objeto, de acuerdo con los artículos 12, 49, 53, 58 y 92 Bis 1 de esta Ley;

III. Multa de 500 a 2000 de **UMA** a la institución financiera que no presente:

a)...

b)...

c)...

IV. ...

IV Bis. Multa de 300 a 1500 **UMA**, a la institución financiera que no comparezca a la audiencia de conciliación a que se refiere el artículo 68 de esta Ley cuando la reclamación presentada por el usuario no refiera importe alguno.

V. Multa de 500 a 2000 **UMA**, a la Institución Financiera que no cumpla con lo dispuesto por la fracción IX del artículo 68 de esta Ley;

VI. Multa de 250 a 3000 **UMA**, a la institución financiera:

a)...

b)...

VII. Multa de 100 a 1000 **UMA**, a la Institución Financiera que no cumpla el laudo arbitral en el plazo establecido en el artículo 81 de esta Ley;

VIII. Multa de 500 a 2000 **UMA**, a la Institución Financiera que no cumpla con lo previsto en el artículo 50 Bis de esta Ley, así como a lo establecido en las disposiciones de carácter general que la Comisión Nacional emita en términos de la fracción V del referido artículo;

IX. ...

X. ...

XI. Multa de 500 a 2000 **UMA**, a la institución financiera que cobre cualquier comisión que no se haya re-

portado a la Comisión Nacional para su inserción en la Base de Datos de las Comisiones que cobren las Instituciones Financieras, prevista en esta Ley.

XII. Multa de 250 a 2000 **UMA**, a la institución financiera que envíe directamente o por interpósita persona cualesquiera publicidad relativa a los productos y servicios que ofrezcan las mismas Instituciones Financieras a aquellos Usuarios que expresamente hayan solicitado que no se les envíe dicha publicidad, que asimismo hayan pedido no ser molestados en su domicilio, lugar de trabajo, dirección electrónica o por cualquier otro medio, para ofrecerles bienes, productos o servicios financieros o que estén inscritos en el Registro Público de Usuarios que no Deseen que su Información sea Utilizada para Fines Mercadotécnicos o Publicitarios, previsto en esta Ley.

XIII. Multa de 500 a 2000 **UMA**, a la institución financiera que celebre cualquier convenio por el que se prohíba o de cualquier manera se restrinja a los usuarios celebrar operaciones o contratar con otra institución financiera.

XIV. Multa de 500 a 2000 **UMA**, a la institución financiera que no atienda:

a)...

b)...

XV. Multa de 500 a 2000 **UMA**, a la institución financiera que:

a)...

b)...

c)...

XVI. Multa de 200 a 1000 **UMA**, a la Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, entidad no regulada, que no proporcione la información que le solicite esa Comisión Nacional, relativa a sus operaciones financieras, y

XVII. Multa de 500 a 2000 **UMA**, a la institución financiera que realice actividades que se aparten de las sanas prácticas y usos relativos al ofrecimiento y comercialización de las operaciones y servicios financieros de conformidad con las disposiciones de carácter general

que la Comisión Nacional emita en términos de la fracción XLII del artículo 11 de la Ley.

...

...

### Transitorios

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

**Segundo.** La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros informará al Honorable Congreso de la Unión cada tres meses, de manera desagregada el producto de las sanciones pecuniarias entregadas a los Fondos de Protección a los Ahorradores y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a que se refiere la fracción XXI Bis del artículo 11 de esta ley.

**Tercero.** Corresponde a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros generar los mecanismos ideales de transferencia de los recursos a que se refiere el párrafo primero de la fracción XXI Bis del artículo 11 de esta ley, para lo cual contará con un término de 30 días naturales, a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

**Cuarto.** Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público generar los mecanismos ideales de transferencia de los recursos a que se refiere el párrafo segundo de la fracción XXI Bis del artículo 11 de esta ley, respecto de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, contará con un término de 30 días naturales, a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

**Quinto.** El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario será el administrador temporal, del total producto de las sanciones de los sectores que no cuenten con captación de ahorro u organismo de protección de los ahorradores, hasta en tanto las entidades no reguladas conformen su propia institución para la protección de la inversión de sus integrantes, por lo que una vez conformados deberá entregar los recursos junto con los intereses que generen.

**Sexto.** El producto de las sanciones pecuniarias impuestas con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto,

y que se paguen posteriormente se estarán a lo ordenado por la fracción XXI Bis del artículo 11 de la presente reforma.

### Notas

1 [http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/06/r06\\_g3a\\_feie.pdf](http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/06/r06_g3a_feie.pdf) consultado el 06/03/2017 a las 14:16 horas.

2 [http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/34/r34\\_afpe242934.pdf](http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/34/r34_afpe242934.pdf) consultado el 06/03/2017 a las 14:08 hrs.

3 [http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/24/r24\\_afpe242934.pdf](http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/24/r24_afpe242934.pdf) consultado el 06/03/2017 14:12 hrs.

4 <http://www.buro.gob.mx/#sectores> con información consultada el 07/03/2017 a las 19:44 hrs

5 <http://www.buro.gob.mx/#sectores> consultado el 07/03/2017 a las 13:47 hrs

6 <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/la-historia-detras-de-ficrea.html> consultado el 07/03/2017 a las 14:02

Recinto Legislativo de San Lázaro, a 30 de marzo de 2017.— Diputada Blanca Margarita Cuata Domínguez (rúbrica).»

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

---

DECLARA LA ÚLTIMA SEMANA DEL MES DE SEPTIEMBRE DE CADA AÑO COMO SEMANA NACIONAL DE LA TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

---

«Iniciativa de decreto, por el que se declara la última de septiembre como Semana Nacional de la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, a cargo de la diputada Mirna Isabel Saldívar Paz, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

La suscrita, diputada Mirna Isabel Saldívar Paz, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza de la LXIII Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto por los

artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno de esta soberanía, la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se declara la última semana del mes de septiembre de cada año como “Semana Nacional de la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales”, a fin de concientizar a las personas sobre la importancia de conocer y ejercer su derecho de acceso a la información respecto de las acciones y actividades del gobierno, al tenor del siguiente:

### Planteamiento del problema

La rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar.

El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.<sup>i</sup>

En este contexto, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), realiza la **Semana Nacional de Transparencia (SNT)**, evento que se lleva a cabo cada año, de gran relevancia para promover la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.<sup>ii</sup>

En dicho evento se reúnen autoridades, especialistas en la materia, organismos garantes y población en general para realizar un diagnóstico de la información pública que existe y la que hace falta.

En esta perspectiva, el acceso a la información contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en una mayor calidad de la democracia. La obligación de transparentar y otorgar acceso público a la información abre canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, al permitir a la ciudadanía participar en los asuntos públicos y realizar una revisión del ejercicio gubernamental.<sup>iii</sup>

México, Chile, Uruguay, el Salvador, República Dominicana, Honduras, Bolivia, Panamá, Nicaragua, Perú y Ecua-

dores son los países que registran peores resultados en *el Índice de Percepción de la Corrupción 2016*, en relación al año anterior, bajando México 5 puntos de los que mantenía en el año 2015, pasando de 35 a 30. En la clasificación general, desciende desde la posición 95 a la 123, convirtiéndose así en el país de América Latina que más ha empeorado en términos de corrupción.<sup>iv</sup>

Hoy, las nuevas generaciones no quieren ser parte de modelos arcaicos, impregnados de corrupción o de poca transparencia y, por ello, todos, y principalmente el Estado mexicano, tenemos que ser parte de este gran esfuerzo.<sup>v</sup>

Por ende, con la implementación oficial de la **Semana Nacional de Transparencia y Acceso a la Información** podremos avanzar e ir fortaleciendo nuestras instituciones. El declarar formalmente la última semana de septiembre como la **Semana Nacional de la Transparencia**, permitirá hacer reflexiones y propuestas que contribuyan a la generación y uso de la información pública en beneficio del desarrollo nacional.

Es entonces que, por medio de la Transparencia y Acceso a la Información, se generan nuevos incentivos y procedimientos institucionales que obran en favor de nuestro derecho a saber la verdad objetiva de las cosas que son de la esfera pública, lo que puede revertir con el tiempo la desconfianza del ciudadano en sus instituciones, porque tendrá mejores elementos para saber qué hacen en su nombre y con su dinero. En una democracia, el ejercicio del poder debe ser transparente y debe de estar bajo la constante y permanente supervisión del pueblo, titular único y original de la soberanía nacional.<sup>vi</sup>

### Argumentación

La aprobación de una Ley de Acceso a la Información no es en sí misma suficiente para generar la transformación en las prácticas y usos administrativos que requiere el derecho de acceso a la información, sino que la ley debe concebirse como un instrumento -desde luego imprescindible- de administración de una verdadera política pública de transparencia, que comprenderá otras medidas complementarias y, sobre todo, una auténtica voluntad política de impulso del principio de transparencia. Debe así, subrayarse que el derecho de acceso precisa de un especial cuidado o esmero para garantizar su efectividad.<sup>vii</sup>

Mucho se ha escrito y cuestionado sobre el derecho a la información; los detonadores de las demandas y derechos

ciudadanos se desarrollan claramente en las últimas décadas del siglo XX. Sin embargo, después de su inclusión a nivel constitucional a finales de los años setenta, el derecho a la información entró en un profundo letargo del cual despertó un cuarto de siglo después.<sup>viii</sup>

Por lo que la publicación de la ley en materia de acceso a la información de carácter gubernamental en el año 2002 fue resultado directo de la consolidación de una mayor democracia en nuestro país; más tarde, en julio de 2007, se llevó a cabo la primera reforma constitucional que estableció las bases y principios para el derecho de acceso a la información pública a nivel nacional.<sup>ix</sup>

Consecutivamente, el 7 de febrero de 2014, como sabemos, se llevó a cabo una segunda reforma constitucional en materia de transparencia, la cual dotó de autonomía constitucional a los órganos garantes de transparencia y aumentó el catálogo de sujetos obligados, entre otros aspectos relevantes.<sup>x</sup>

Siendo hasta el 4 de mayo de 2015 que se publicó la **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**, que establece los principios y bases para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los municipios.<sup>xi</sup>

Consecutivamente, el 9 de mayo de 2016 se abrogó la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental** y se expidió la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**, la cual incorpora el principio de *gobierno abierto*, que significa que las Cámaras del Congreso, el Poder Ejecutivo, Judicial, los organismos autónomos y demás sujetos obligados en el ámbito federal, deberán establecer políticas internas para conducirse de forma transparente. Además, deberán generar las condiciones que permitan la participación de ciudadanos y grupos de interés; crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones, y promover la eficacia en su desempeño.

Por último, la más reciente reforma, del 27 de enero de 2017, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que el Estado garantizará la

privacidad de los individuos y deberá velar por que terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla, además de promover la adopción de estándares nacionales e internacionales y buenas prácticas en la materia.

Este derecho a la información aparece por vez primera en la **Declaración Universal de los Derechos del Hombre**, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas en 1948, que en su artículo 19 dispone: “*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión*”.

Del texto del artículo anterior se desprenden tres aspectos que comprende esta garantía fundamental: “**1) El derecho a atraerse información incluye las facultades de:** a) *Acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.* **2) El derecho a informar incluye:** a) *las libertades de expresión y de imprenta, y b) el de constitución de sociedades y empresas informativas.* **3) El derecho a ser informado incluye las facultades de:** a) *recibir información objetiva y oportuna, b) completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias, y c) con carácter universal, que la información sea para todas las personas sin exclusión alguna.*”<sup>xii</sup>

Es decir, de la redacción del propio artículo 19 antes citado se deriva que el *derecho a la información* es un derecho de doble vía en virtud de que, además del *sujeto activo* que informa, incluye y, en forma muy importante, al receptor de la información, es decir, al *sujeto pasivo*, a quien la percibe y quien- tiene la *facultad de recibir información objetiva e imparcial.*<sup>xiii</sup>

Asimismo, el **derecho a saber** es reconocido por la **Convención Interamericana de Derechos Humanos**, y permite acceder al pleno ejercicio de otros derechos tales como la justicia, la salud, la igualdad, la educación y la vivienda y, de igual manera, posibilita a la vez el control de la **gestión pública y la toma de mejores decisiones.**

En el caso concreto de nuestro país, los antecedentes en cuanto a la necesidad y obligación de que el Estado proporcione información pública a la población encuentra su fundamento en los artículos 6 y 7 constitucionales, y es a partir de la reforma política de 1977 cuando se eleva a nivel constitucional.<sup>xiv</sup>

El régimen mexicano del *derecho a la información* ha permanecido inalterado desde la expedición de la Constitución de 1917. Los artículos 6 y 7 constitucionales, que se refieren a las libertades de expresión y de prensa, respectivamente, y que reprodujeron lo que disponía la anterior Constitución de 1857, no habían sido reformados o adicionados desde esa fecha.

Fue hasta la reforma política del presidente López Portillo, que tuvo lugar en diciembre de 1977, que se adicionó la parte final del artículo 6 para incluirle una nueva oración: “*El derecho a la información será garantizado por el Estado*”, garantía social que se debe interpretar como un derecho básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y que contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.<sup>XV</sup>

Del mismo modo, la Corte también ha expresado su opinión sobre el concepto específico de *derecho a la información*, así como las acciones que el Poder Legislativo debe cumplir en relación al mismo. En su interpretación original el *derecho a la información* se reconoció como una “*garantía electoral*” y atributo de los partidos para informar al pueblo mexicano, luego la Corte le otorgó una connotación más amplia, al considerarlo como “*la obligación que tiene el Estado de informar la verdad, de abstenerse a dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, y la de entenderlo como garantía individual limitada por los intereses nacionales, por los de la sociedad y por el respeto a los derechos de terceros*”.

Por otra parte, el *derecho a la información* está reconocido en los ordenamientos internacionales sobre derechos humanos, la mayoría ratificados por México, y como parte sustantiva del ordenamiento jurídico federal, plasmado en el artículo 133 constitucional, que establece: “*Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión*”.<sup>XVI</sup>

A través de este panorama se pueden identificar los principales antecedentes que dieron pie a la creación de la actual legislación en materia de transparencia y acceso a la información gubernamental.

**Para mayor abundamiento y tener una perspectiva más amplia respecto al tema que propone la iniciativa, se**

**expone la estructura normativa en materia de derecho a la información en nuestro marco jurídico:**

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

En los artículos 6, 7, 8, así como en el artículo 73 de la Constitución, en materia de *derecho a la información*, establece lo siguiente:

“**Artículo 6.** *La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.*

**Artículo 7.** *Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.*

**Artículo 8.** *Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.*

*A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.*

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

**XXIX-D.** *Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional. [...]*”

**Asimismo, las siguientes leyes tienen relación con el derecho a la información plasmado a nivel Constitucional:** *Ley de Imprenta, Ley General de Bibliotecas, Ley para el Fomento de la Lectura y el Libro, Ley Federal de Derechos de Autor, Ley de Información Estadística y Geográfica, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, Ley Federal so-*

*bre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, Ley Federal de Radio y Televisión, Ley Federal de Vías de Comunicación y, Ley Federal de Telecomunicaciones, Así como también Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas, los Reglamentos de la Ley Federal de Radio, Televisión y el de la Industria Cinematográfica, el Reglamento del Servicio de Televisión por Cable y, los tratados internacionales ratificados por México, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el artículo 133 constitucional.*

Es entonces que el marco normativo que estructura el derecho a la información en nuestro país, es *una garantía por parte del Estado* para ejercer la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia y evitar censura.

La ley de acceso a la información, por muy bien intencionada y progresista que sea, no es en sí misma suficiente para consolidar este derecho, por ello debe concebirse como un instrumento -desde luego imprescindible- de administración que promueva una verdadera política pública de transparencia, y que comprenda otras medidas complementarias, pero sobre todo, que conlleve una auténtica voluntad política que impulse el principio de transparencia.<sup>xvii</sup>

**A nivel interno, se cuenta con las siguientes Leyes relativas a la Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental de las entidades pertenecientes a la Federación mexicana:**

#### Colima<sup>xviii</sup>

**Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima, en su artículo 1, establece:** *“La presente Ley es de orden público, reglamentaria de los artículos 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1°, fracción IV, de la Constitución Política del Estado y tiene por objeto garantizar el ejercicio del derecho de toda persona de tener acceso a la información pública en el estado de Colima”.*

#### Ciudad de México<sup>xix</sup>

**Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad de México, en su artículo 1, establece:** *“La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto transparentar el ejercicio de la función pública y garantizar el efectivo acceso de*

*toda persona a la información pública en posesión de los órganos locales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Autónomos por ley, así como de todo Ente Público del Distrito Federal que ejerza gasto público.”*

#### Nuevo León<sup>xx</sup>

**Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, en su artículo 1, establece:** *“La presente Ley es de interés social, por cuanto que regula el ejercicio del derecho de los gobernados a la información pública como una garantía constitucional y por tanto, parte de su esfera jurídica irreducible frente a la autoridad.”*

#### Veracruz<sup>xxi</sup>

**Ley de Acceso a la Información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el artículo 1, establece:** *“Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario para garantizar el derecho de las personas de acceder a la información en posesión de los Poderes del Estado, los Ayuntamientos, los Órganos Constitucionales Autónomos y cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública Estatal o Municipal.”*

De las legislaciones mencionadas podemos tener una visión más exacta de la situación de transparencia de la información gubernamental a nivel estatal. En cuanto al objeto de las leyes en cuestión, se puede apreciar una diferencia notable en los criterios empleados en cada Estado para la conformación de dichas leyes, pudiéndose observar que algunos basan su norma en la estructura burocrática del órgano encargado de llevar a cabo las actividades burocráticas, mientras que otros abordan más las acciones a tomar por parte del gobierno, respecto al derecho expreso que se señala tienen los ciudadanos de determinado estado a solicitar información.<sup>xxii</sup>

A nivel internacional, los países como **Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú**, desarrollan la regulación en el tema de transparencia y acceso a la información, de la siguiente forma:<sup>xxiii</sup>

#### Argentina<sup>xxiv</sup>

**Proyecto de Ley S-809/03, relativo al Acceso a la Información Pública, en el artículo 1 establece:** *“Toda*

*persona tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información completa, veraz y oportuna del sector público nacional, con sujeción a las disposiciones establecidas en esta ley. La información en poder del sector público nacional se considera como un bien público y accesible a cualquier persona física o jurídica que lo solicite.”*

#### Bolivia<sup>XXV</sup>

**Decreto supremo 27329, sobre Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, establece lo siguiente: “Artículo 1. (Objeto).** *El presente Decreto Supremo tiene por objeto el de procurar la Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental. Artículo 2. (Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental).* *Para procurar la Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental: a) Se reconoce y se busca lograr el respeto al acceso a la información a todas las personas, con el propósito de buscar, recibir, acceder y difundir información pública, como un derecho y un requisito indispensable para el funcionamiento y fortalecimiento de la democracia. b) El acceso a la información debe ser asegurado a todas las personas sin distinción, porque provee el insumo básico para el ejercicio de su propia ciudadanía.”*

#### Ecuador<sup>XXVI</sup>

**A nivel constitucional, este derecho está establecido en el artículo 81 de la Constitución ecuatoriana y a nivel legal, en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de mayo de 2004. Principios y objetivos de la Ley: “En el artículo 1, inciso primero, se establece el principio de publicidad que consiste en el mandato imperativo hacia toda entidad o agencia de poner a disposición de la ciudadanía toda información que emane de ellas. Además se refiere a la correspondencia de este principio con el derecho fundamental de acceder a la información pública. El inciso segundo, incluye dentro del principio a las distintas instituciones y organismos del Estado y a varias categorías de personas de derecho privado. Sin embargo, se aparta del principio de la universalidad, aceptado por la totalidad de la doctrina, al incluir una especie de listado de estas organizaciones, por lo tanto, las que no estén en este listado, no estarían obligadas a permitir el acceso a la información.”**

#### Perú<sup>XXVII</sup>

**Ley 27.806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece:**

**Artículo 1. Alcance de la Ley:** *“La presente Ley tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. El derecho de acceso a la información de los congresistas de la república se rige conforme a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso.”*

Como podemos observar, estos países crearon lazos de comunicación más estrechos entre el gobierno y los ciudadanos, varios años antes de que se hiciera en nuestro país, como una forma de democratizar y legitimar aún más el estado de derecho.

En México debemos transitar hacia un modelo que fortalezca esta práctica por parte del Estado, pero también donde la ciudadanía reconozca y ejerza su legítimo derecho a estar informado.

Es por ello que la iniciativa lo que busca es un profundo cambio en la cultura política de nuestro país, transformando la concepción de que sólo se trata de una obligación del estado. Para lo cual proponemos que la última semana del mes de septiembre de cada año, sea declarada como “**Semana Nacional de la Transparencia, Acceso a la Información Pública, y Protección de Datos Personales**”, con el propósito de promover entre la ciudadanía los mecanismos y herramientas necesarias para ejercer plenamente sus derechos en esta materia, formando, con ello, ciudadanos más comprometidos con la apropiación masiva del derecho de acceso a la información.

Pues si bien es cierto que en los últimos tres años *el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)* ha realizado, del 28 al 30 de septiembre, lo que se ha denominado la “**Semana Nacional de Transparencia**”, es necesario que quede oficialmente establecida, para que no pueda interrumpirse por coyunturas socio-políticas. La fecha coincide, además, con el **Día Internacional del Derecho a Saber**, en el que activistas de todo el mundo se reúnen para definir estrategias en favor de la defensa y difusión de este “nuevo” derecho fundamental.

Este tipo de acciones debe servir, también, para mejorar los alcances de las estrategias y programas establecidos, hacer más claros los diagnósticos, estadísticas, gráficas y demás material, los cuales parecen estar concebidos sólo para los expertos en esas disciplinas. De igual manera, realizar este ejercicio año con año ofrece la oportunidad para que reconocidos expertos y científicos sociales, tanto extranjeros como nacionales, y población en general, analicen y reflexiones sobre la **transparencia y el derecho de acceso a la información pública** como una herramienta útil para combatir la desigualdad social, la confusa burocracia gubernamental, la violencia y la corrupción, toda vez que estos elementos otorgan a los ciudadanos el derecho real de observar y seguir de cerca las actividades de su gobierno y de todas aquellas estructuras que operan con recursos públicos, sujetándolos a un escrutinio permanente, que, sin duda, propiciará un mejor manejo de los recursos.

### Fundamento Legal

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

**Decreto por el que se declara la última semana del mes de septiembre de cada año como “Semana Nacional de la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales”.**

**Artículo Único.** El Honorable Congreso de la Unión declara la última semana del mes de septiembre de cada año, como **“Semana Nacional de la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales”.**

### 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 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el apartado democracia efectiva y política exterior responsable, transparencia y rendición de cuentas, Presidencia de la Republica, México, en [http://pnd.calde-](http://pnd.calde-ron.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/transparencia-y-rendicion-de-cuentas.html)

[ron.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/transparencia-y-rendicion-de-cuentas.html](http://pnd.calde-ron.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/transparencia-y-rendicion-de-cuentas.html)

II Versión estenográfica de la Ceremonia de Inauguración de la Semana Nacional de Transparencia 2016, realizada en el Auditorio “Alonso Lujambio” de la Sede del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en

<http://snt.inai.org.mx/>

III Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el apartado democracia efectiva y política exterior responsable, transparencia y rendición de cuentas, Presidencia de la Republica, México, en [http://pnd.calde-](http://pnd.calde-ron.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/transparencia-y-rendicion-de-cuentas.html)

IV México cae en el Índice de Corrupción 2016 y se convierte en el país de AL que más ha empeorado, La nota del día, Internacional, La emergencia vista por los lectores, Noticias Fecha de publicación, Revista Emequis, 25/01/2017, en

<http://www.m-x.com.mx/2017-01-25/mexico-cae-en-el-indice-de-corrupcion-2016-y-se-convierte-en-el-pais-de-al-que-mas-ha-empeorado/>

V Idem.

VI Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública comentada, en

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Ley%20comentada%20web.pdf>.

VII Pomed Sánchez, L. A., “El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa”, Revista de Administración Pública, núm. 142, 1997, p. 442.

VIII Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública comentada,

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Ley%20comentada%20web.pdf>.

IX Lic. Claudia Gamboa Montejano, investigadora parlamentaria. Transparencia y Acceso a la Información Pública, Estudio de Antecedentes, Marco Jurídico Actual, Derecho Comparado de Diversos Países y de las Entidades Federativas, y de las Iniciativas Presentadas en el Tema, Centro de Documentación, Información y Análisis Servicios de Investigación y Análisis Política Interior, México, D.F., Febrero, 2007.



X INAI, Conmemora el Día Internacional del Derecho a Saber, México D.F., a 27 de septiembre de 2015, en

<http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-10915.pdf>

XI Idem.

XII Lic. Claudia Gamboa Montejano, investigadora parlamentaria. Transparencia y Acceso a la Información Pública, Estudio de Antecedentes, Marco Jurídico Actual, Derecho Comparado de Diversos Países y de las Entidades Federativas, y de las Iniciativas Presentadas en el Tema, Centro de Documentación, Información y Análisis Servicios de Investigación y Análisis Política Interior, México, D.F., Febrero, 2007.

XIII Navarro, Fidela, “Concepto, historia, fronteras y avances, Derecho a la información y democracia en México”. Periodista e investigadora española. Licenciada en Ciencias de la Información por la Universidad CEU San Pablo de Valencia (España) y Maestra en Comunicación por la Universidad Iberoamericana en Ciudad de México. Fuente en Internet:

<http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc87/derecho.html>

XIV Lic. Claudia Gamboa Montejano, investigadora parlamentaria. Transparencia y Acceso a la Información Pública, Estudio de Antecedentes, Marco Jurídico Actual, Derecho Comparado de Diversos Países y de las Entidades Federativas, y de las Iniciativas Presentadas en el Tema, Centro de Documentación, Información y Análisis Servicios de Investigación y Análisis Política Interior, México, D.F., Febrero, 2007.

XV Idem.

XVI Idem.

XVII Pomed Sánchez, L. A., “El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa”, Revista de Administración Pública, núm. 142, 1997, p. 442.

XVIII Colima: <http://www.congresocol.gob.mx>

XIX Distrito Federal: <http://www.asambleadf.gob.mx>

XX Nuevo León: <http://www.congreso-nl.gob.mx>

XXI Veracruz <http://www.legisver.gob.mx/index.php>

XXII Lic. Claudia Gamboa Montejano, investigadora parlamentaria: Transparencia y Acceso a la Información Pública, Estudio de Antecedentes, Marco Jurídico Actual, Derecho Comparado de Diversos Países y de las Entidades Federativas, y de las Iniciativas Presentadas en el Tema, Centro de Documentación, Información y Análisis Servicios de Investigación y Análisis Política Interior, México, D.F., Febrero, 2007.

XXIII Idem.

XXIV Argentina: <http://www.hcdn.gov.ar/>

XXV Bolivia: Beltrán Varillas, Cecilia. Gobierno de Bolivia aprueba Norma sobre Acceso a la Información Pública. El derecho de acceso a la información pública es importante para el funcionamiento de la democracia, así como un requisito indispensable para la transparencia del Estado. La Paz, Bolivia, Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Jueves, 10 de Junio del 2004, 2 p, en

<http://www.caipe.org.pe/acceso/DS27329.htm>

XXVI Ecuador:

<http://dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/Ley.Transparencia.Int.Pub.htm> y en

<file:///C:/Users/USER/Downloads/cl-bcn-acceso-info.pdf>

XXVII Portal de Transparencia Económica, Información Económica, Ministerio de Económica y Finanzas, Gobierno de Perú, consultado el 31 de enero de 2017, en

<https://www.mef.gob.pe/es/normas-legales/298-portal-de-transparencia-economica/normas-legales/830-ley-nd-27806>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 30 días del mes de marzo de 2017.— Diputada Mirna Isabel Saldívar Paz (rúbrica).»

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

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 133 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar, del Grupo Parlamentario del PAN

Quien suscribe, Edmundo Javier Bolaños Aguilar, diputado federal, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, del Honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 60, fracción I, 65, numeral 1, fracciones II y III, 76, numeral 1, 78, numeral 1, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, que presenta esta iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y modifica el artículo 133 de la Ley Federal del Trabajo al tenor del siguiente

### Planteamiento

1. La **discriminación en el empleo** puede observarse en contextos muy diferentes - desde los altos edificios de oficinas hasta las aldeas rurales - y revestir formas muy variadas. Puede afectar a hombres o mujeres por motivo de sexo, o por su raza o color de piel, extracción nacional u origen social, religión, u opiniones políticas difieren de las de los demás, así como el acceso al mismo. Con frecuencia, los países deciden prohibir las distinciones o exclusiones e impedir la **discriminación** por otros motivos como la discapacidad, el VIH/SIDA o la edad. **La discriminación en el empleo** resta oportunidades a las personas y priva a la sociedad de lo que esas personas pueden y deberían aportar.

La eliminación de la **discriminación** comienza con el desmantelamiento de las barreras y la decisión de mantener y garantizar la igualdad de acceso al empleo. Prosigue con la fijación de condiciones para establecer y hacer funcionar empresas de todo tipo y tamaño, y con la adopción de políticas y prácticas en materia de contratación, distribución de tareas, condiciones de trabajo, remuneración, prestaciones, ascensos, despidos y terminación de la relación de empleo. Los méritos y la capacidad para desempeñar un trabajo, y no características irrelevantes, deberían ser la pauta que ha de seguirse.

**La discriminación en el empleo** o la ocupación puede ser **directa o indirecta**. **La discriminación directa** existe cuando la legislación, la reglamentación o la práctica cita

explícitamente un motivo específico, como el sexo, la raza, etc. para negar la igualdad de oportunidades. Por ejemplo, si una mujer, y no un hombre, debe obtener el consentimiento del cónyuge para solicitar un préstamo o un pasaporte necesarios para iniciar una actividad laboral, se trataría de una discriminación directa por motivo de sexo.

**La discriminación indirecta** ocurre cuando la reglamentación o la práctica son aparentemente neutrales, pero en la práctica llevan a la exclusión. Por ejemplo, exigir que los aspirantes a un empleo tengan una cierta credibilidad y certeza de honradez y responsabilidad, por lo que solicitan que el empleado garantice que no ha sido sujeto a procesos penales, o detenido por determinados delitos que implican riesgos para el empleo, esto sería un ejemplo de **discriminación indirecta**.

Se necesitan medios eficaces para enfrentar los retos que plantea la **discriminación**. Los *principios de la OIT* fijan límites mínimos. La legislación y la práctica nacionales pueden ser más amplias y comprender disposiciones más generales para la eliminación de la **discriminación en el trabajo**.

2. **La discriminación** es una práctica cotidiana que consiste en dar un trato desfavorable o de desprecio inmerecido a determinada persona o grupo, que a veces no percibimos, pero que en algún momento la hemos causado o recibido.

Hay grupos humanos que son víctimas de la **discriminación** todos los días por alguna de sus características físicas o su forma de vida. El origen étnico o nacional, el sexo, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, la condición de salud, el embarazo, la lengua, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil y otras diferencias pueden ser motivo de **distinción, exclusión o restricción de derechos**.

Los efectos de la **discriminación** en la vida de las personas son negativos y tienen que ver con la pérdida de derechos y la desigualdad para acceder a ellos; lo cual puede orillar al aislamiento, a vivir violencia e incluso, en casos extremos, a perder la vida.

Para efectos de la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, se entenderá por **discriminación**: “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el

reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades”.<sup>1</sup>

Por ello, debe quedar claro que para efectos jurídicos, la **discriminación** ocurre solamente cuando hay una conducta que demuestre distinción, exclusión o restricción, a causa de alguna característica propia de la persona que tenga como consecuencia anular o impedir el ejercicio de un derecho.

Algunos ejemplos claros de conductas **discriminatorias** son:

- Prohibir la libre elección de empleo o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo, por ejemplo la solicitud de documentó de los “no antecedentes penales”.
- Establecer diferencias en los salarios, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales, como puede ocurrir con las mujeres.

Debemos estar conscientes de que las personas en lo único que somos iguales, es en que somos diferentes.

3. El solicitar la **carta de antecedentes penales** por parte de los empleadores o los patrones, solo para constatar que el solicitante no tenga antecedente penal, es violatorio, ilegal y **discriminatorio**, ya que los patrones están impedidos a solicitar información expresa, por considerarse actos de discriminación y violación de los derechos humanos y laborales de las personas.

De cierta forma, desde hace muchos años, las personas que tienen antecedentes penales, han sido “marcados o boletados” por esta situación, impidiendo que al egresar de un centro de readaptación social o penitenciario puedan reintegrarse a la sociedad laboralmente y con ello violentando el derecho al trabajo que establece nuestra *Carta Magna*, pues los empleadores prefieren contratar a personas que jamás han tenido o contado con antecedentes penales, a aquellas que actualmente cuentan con algún registro penal en la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional de Seguridad.

Se consideran **antecedentes penales** “aquellos datos registrales de identificación personal, sobre sujetos que hubieren sido condenados por autoridad judicial competente a sufrir una pena o medida de seguridad y esta resolución haya causado ejecutoria”.

4. En México, miles de personas que buscan trabajo enfrentan la exigencia de una carta de antecedentes penales.

Recientemente, se hicieron reformas al artículo 133 fracción I, de la Ley Federal del Trabajo y publicadas el 30 de noviembre de 2012, que permiten a los buscadores de empleo ganar demandas laborales contra quien les niegue un empleo por ser ex convicto por el único quebrantamiento de tener antecedentes penales., es decir, por el hecho de discriminar al buscador de oportunidades.<sup>2</sup>

Patrones y abogados de corporativos reconocen que ahora los buscadores de empleo pueden ganar con mayor facilidad demandas por **discriminación** y mayores riesgos para operar.

Mientras tanto, abogados laboristas celebran que se facilite la tarea de hacer valer los derechos de las personas a tener un empleo y a no ser discriminadas.

Desde que inició la crisis de inseguridad, Los patrones fueron adoptando la **carta de antecedentes no penales** como un primer requisito para recibir a las personas que buscan empleo.

Con ella garantizan que las personas no han sido sujetas a procesos penales, o detenidas por determinados delitos que implican riesgos para sus operaciones de comercio exterior.

Abogados laboristas y corporativistas coinciden en que ahora es posible ganar un juicio a una empresa antes de ser contratado, alegando **discriminación**.

Y es que los cambios a la Ley Federal del Trabajo que entraron en vigor el primero de diciembre de 2012, en la llamada reforma laboral, dan sustento legal al **principio de discriminación**.

El artículo 133 de la Ley Federal del Trabajo cambió para dar fundamento a la defensa contra la discriminación:

“Queda prohibido a los patrones o a sus representantes, negarse a aceptar trabajadores por razón de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro criterio que pueda dar lugar a un acto discriminatorio”, indica la nueva ley.<sup>3</sup>

El incluir el término “cualquier otro criterio que pueda dar lugar a un acto **discriminatorio**”, se abre la puerta para que los buscadores de empleo ganen demandas contra quienes publiquen en sus vacantes la necesidad de presentar **cartas de no antecedentes penales**, o cualquier otro requisito que implique **discriminación**.

Que la posibilidad de que un buscador de empleo demande antes de que inicie una relación laboral es algo muy peligroso, que resta certidumbre para las inversiones.

La reforma laboral definitivamente no quedó completa, y que necesitan hacerse nuevos ajustes a la ley laboral para que en realidad pueda ser un factor detonante de la inversión, en lugar de estarla frenando, como puede darse el caso si los abogados laboralistas inician demandas en este sentido.

5. Es preciso mencionar que existen diversas *Leyes* tanto nacionales como en el ámbito internacional, que protegen los derechos de las ex convictas y de los ex convictos, por citar algún ejemplo, existe *la Ley Nacional de Ejecución Penal (publicada el 16 de junio del 2016), en su artículo 4o.*, referente a los *Principios Rectores del Sistema Penitenciario*, el cual establece:

**Artículo 4.** El desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

**Dignidad.** .....

**Igualdad.** Las personas sujetas a esta Ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, Tratados Internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

.....

**Legalidad.** .....

**Debido Proceso.** .....

**Transparencia.** .....

**Confidencialidad.** .....

**Publicidad.** .....

**Proporcionalidad.** .....

**Reinserción social.** Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.<sup>4</sup>

6. La **Suprema Corte de Justicia de la Nación** se ha pronunciado en relación a este tema, precisando que “la existencia de **antecedentes penales** no acredita por sí sola la carencia de probidad y de un modo honesto de vivir, por lo que podemos concluir que la carta de antecedentes penales además de ser ilegal y violatoria de derechos humanos, es ociosa”.

*Tesis: 20/2002. Tercera Época*

*Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 10 y 11.*

**Antecedentes Penales. Su existencia no acredita, por sí sola, carencia de probidad y de un modo honesto de vivir.**<sup>5</sup>

La Sala Superior en sesión celebrada el veinte de mayo de dos mil dos, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Por ello, se solicita que se **reforme y adicione** la *Ley Federal del Trabajo*, a efecto de evitar que a las ex convictas o a los ex convictos, sean privadas de sus derechos laborales, y por lo tanto se conviertan en sujetos de discriminación laboral, al momento de no acceder a condiciones de igualdad en el ámbito laboral.

**Fundamento legal:**

Quien suscribe, Edmundo Javier Bolaños Aguilar, Diputado Federal, integrante de la LXIII Legislatura de la Cá-

mara de Diputados, del Honorable Congreso de la Unión, y miembro del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 60. fracción I, 65o., numeral 1, fracciones II y III, 76, numeral 1, 78, numeral 1, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma, adiciona y modifica el artículo 133 de la Ley Federal del Trabajo**

**Artículo Único:** Se reforma, adiciona y modifica el artículo 133 de la Ley Federal del Trabajo, en cuanto a que se mueva la fracción XV, para pasar a formar la XVI y que se adicione una nueva fracción la cual quedaría como XV, para quedar como sigue:

**Artículo 133.** Queda prohibido a los patronos o a sus representantes:

I a XIV. ...

**XV. Exigir la presentación de la carta de antecedentes no penales, en aquellos casos en los que el empleo no lo requiera; y**

XVI. ...

### **Artículo Transitorio**

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

### **Notas**

1 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Art. 1, fracción III.

2 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

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

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

5 <http://ius.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/920/920824.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de marzo de 2017.— Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar (rúbrica).»

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

---

## LEY GENERAL DE SALUD

---

«Iniciativa que adiciona el artículo 17 de la Ley General de Salud, suscrita por los diputados Mariana Trejo Flores y Roberto Guzmán Jacobo, del Grupo Parlamentario de Morena

Los que suscriben, Mariana Trejo Flores y Roberto Guzmán Jacobo, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 17 de la Ley General de Salud, en materia de atención de enfermos renales crónicos, al tenor de las siguientes

### **Consideraciones**

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.<sup>1</sup>

Según el considerando anterior, plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los ciudadanos, con la protección de lo dispuesto en el artículo 30 constitucional, gozarán de las garantías establecidas en el párrafo mencionado del artículo 4o. constitucional y de conformidad con lo dispuesto y establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el derecho a la salud.<sup>2</sup>

Desde la perspectiva internacional, la OMS establece que el derecho a la salud es un concepto integral que lleva a que el individuo goce de algunos derechos para hacer efectivo su derecho a la salud. Lo comprendido en este concepto integral es lo siguiente:

- El derecho a un sistema de protección de la salud que brinde a todos iguales oportunidades para disfrutar del más alto nivel posible de salud;
- El derecho a la prevención y el tratamiento de las enfermedades, y la lucha contra ellas;
- El acceso a medicamentos esenciales;
- La salud materna, infantil y reproductiva;
- El acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos;
- El acceso a la educación y la información sobre cuestiones relacionadas con la salud;
- La participación de la población en el proceso de adopción de decisiones en cuestiones relacionadas con la salud a nivel comunitario y nacional.<sup>3</sup>

La OMS considera que todos los individuos tienen derecho a la prevención y el tratamiento de las enfermedades y la lucha contra ellas, tal como se dispone esta protección en la legislación mexicana, de cara al acuerdo y anuncio oficial del Ejecutivo federal en el proyecto de universalización de los servicios de salud, presentado en abril de 2016.<sup>4</sup>

El objetivo del Acuerdo Nacional para la Universalización de los Servicios de Salud era generar una serie de compromisos entre las instituciones públicas para llegar a brindar un sistema de salud integral y universal como meta del gobierno de la república en avance y consolidación de políticas públicas que garanticen el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4o. constitucional en materia de salud.

Los compromisos signados con fecha 7 de abril de 2016 fueron los siguientes:

1. Lograr mayores niveles de eficiencia y adecuada atención de las necesidades de la población, mediante la solidaridad y corresponsabilidad de la Secretaría de Salud, las instituciones de seguridad social y los prestadores de servicios de salud de las entidades federativas, para cumplir de una manera coordinada y ordenada con esta importante función de Estado, de tal forma que la fragmentación jurídica institucional, que genera una serie de barreras en la prestación del servicio, deje de ser un obstáculo en términos financieros y operativos.

2. Fortalecer la coordinación de acciones entre el programa IMSS-Prospera y el Sistema de Protección Social en Salud que forman parte del presente acuerdo, por lo que hace a la atención médica de sus respectivos beneficiarios.

3. Alentar la construcción de un modelo de atención homogéneo, con una operación integrada y coordinada entre la Secretaría de Salud, las instituciones de seguridad social y los prestadores de servicios de salud de las entidades federativas.

4. Avanzar en la construcción de una cultura de respeto a los derechos que tienen los usuarios de los servicios de salud, a fin de garantizar el acceso, calidad y oportunidad de la atención médica, así como la protección financiera de los usuarios.

5. Impulsar la operación, uso y actualización continua del Padrón General de Salud, a fin de identificar a personas y relacionar su condición de aseguramiento en tiempo real, para permitirles acceder a los servicios a los que tienen derecho en cualquier institución de salud.

6. Propugnar el diseño y la aplicación homogenizados, de carácter interinstitucional, de guías de práctica clínica, protocolos de atención, grupos relacionados de diagnóstico (costos), expediente clínico electrónico y demás herramientas que coadyuven, a lograr en el mediano plazo, la universalización de los servicios de salud.

7. Impulsar un sistema de salud eficiente, con mecanismos que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios, que consideren esquemas de planeación, evaluación del desempeño y rendición de cuentas a la población.

8. Redefinir las directrices de coordinación del sistema de salud, para garantizar el uso ordenado de recursos financieros, la mejor utilización de la infraestructura hospitalaria y el óptimo desempeño de los recursos humanos, a fin de hacer efectiva y equitativa la protección de la salud para toda la población, mediante la celebración de instrumentos jurídicos entre las diversas instituciones del sector público, en los que se establezcan los compromisos, términos y condiciones, así como las formas de pago, con las que se garantizará la atención médica, sin tomar en consideración su afiliación o derechohabiencia.

9. Fomentar la formación y capacitación de especialistas médicos que satisfagan los requerimientos de servicios de salud de la población, así como alentar una retribución adecuada.

10. Propiciar la corresponsabilidad de los derechohabientes y beneficiarios en el cuidado de la salud, mediante acciones que favorezcan la modificación de los determinantes que influyen en ella.<sup>5</sup>

Con todo lo anterior dispuesto a manera de marco referencial, se establece que México ha emprendido la ruta hacia una cobertura universal de los servicios de salud y, el tema que ésta iniciativa plantea, es contenida dentro del espectro de referencia antes mencionado y, el Ejecutivo federal, así como las disposiciones legales vigentes para los Estados Unidos Mexicanos, establecen que la salud es una prioridad para el Estado y, atendiendo esa responsabilidad adquirida de manera legal y plasmada en la Constitución, leyes generales, federales, reglamentos, leyes estatales y demás ordenamientos, se sugiere la modificación al artículo 17 de la Ley General de Salud, fundamentado en lo anterior y en la necesidad creciente de hacer frente a una enfermedad crónico-degenerativa que puede ser considerada en poco tiempo como una epidemia, nos referimos a la insuficiencia renal crónica, que según informes de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino en 2016,<sup>6</sup> que exploró la evolución de diversas enfermedades crónicas en México durante 2015 y 2016, haciendo un trabajo estadístico para la elaboración de un banco de información disponible que permita estudiar y abordar de manera más fácil la recurrencia, frecuencia, incidencia y evolución de patologías crónico degenerativas presentes en frecuencia y recurrencia en la ciudadanía mexicana.

Los resultados obtenidos del trabajo de investigación, aplicada a mexicanos mayores de 20 años de edad, son de gran utilidad y revelan la necesidad de reorientación y ajuste del gasto público hacia necesidades apremiantes que no estaban consideradas en presupuestos previos con partidas presupuestales apropiadas.

De la población mexicana, 9.4 por ciento tiene diabetes. Esta cifra indica que casi 11 millones de mexicanos padecen de esta enfermedad crónica,<sup>7</sup> una de las principales causas de la insuficiencia renal crónica. Con esta epidemia de diabetes, la OMS ha declarado que de 1995 a la fecha, la cifra de enfermos de diabetes se ha triplicado a nivel mundial y, en México, el comportamiento ha sido muy si-

milar a las estadísticas referidas por la Organización Mundial de la Salud.

Las entidades federativas que han expuesto condiciones de riesgo con la diabetes son las siguientes:

El Distrito Federal es la entidad con mayor porcentaje de hombres con diagnóstico de diabetes, 12.7 por ciento, seguido del estado de México, 11.5; y Veracruz, 11.9. En tanto, para las mujeres el primer lugar es Nuevo León, 15.5 por ciento, seguido Tamaulipas, 12.8; y el Distrito Federal, 11.9.<sup>8</sup>

El riesgo relativo de insuficiencia renal (nefropatía) en pacientes diabéticos es 25 veces superior que en los no diabéticos, constituyéndose en la principal etiología de ERC (30.4 por ciento), seguida de la hipertensión arterial 11.4 por ciento y glomerulonefritis crónica 10.2 por ciento.<sup>9</sup>

Para establecer un panorama más técnico al respecto de la asociación de la diabetes con la enfermedad renal crónica, presentamos la siguiente investigación al respecto del doctor Verner Codoceo, *Diabetes mellitus en el paciente con enfermedad renal avanzada*:

Las alteraciones observadas a nivel molecular que asocian la ERC con deterioros del metabolismo de los hidratos de carbono tanto en la secreción como en la acción de la insulina (5) (tabla número 1), y que favorecen la aparición de intolerancia a la glucosa o DM2 en un paciente genéticamente predispuesto. ¿Por qué debemos tratar la diabetes mellitus en el paciente nefrópata? ¿Cuáles son los objetivos de tratamiento? Tanto la enfermedad renal crónica como la diabetes mellitus pueden ser revertidas o postergadas en sus etapas iniciales (6). Se hace imprescindible tomar conciencia tanto en atención de nivel primario como superiores de la estrecha relación entre ambas enfermedades y los beneficios de ser tratadas. Macroangiopatía y microangiopatía pueden participar en la patogenia de ambas enfermedades. En la ERC las lesiones vasculares que causan isquemia y muerte del tejido renal son: a) arterioesclerosis de las grandes arterias renales, con esclerosis progresiva de los vasos sanguíneos, b) hiperplasia fibromuscular de una o más de las grandes arterias ocasionando estenosis vascular y c) nefroesclerosis, que tal como lo dice su nombre es el proceso de esclerosis localizados en las pequeñas arterias, arteriolas y el glomérulo. Estos fenómenos vasculares también pueden relacionarse con el daño vascular observado en la enfermedad renal del paciente diabético, en quie-

nes los primeros hallazgos se demuestran con aparición de microalbuminuria, la que revierte rápidamente con un buen control glicérico (7, 8, 9). En el Estudio de Control y Complicaciones en diabetes tipo 1 (DCCT) (10) se observó que un tratamiento intensivo dirigido a obtener una hemoglobina glicosilada A1c (HbA1c) de 7.2 por ciento comparado con el tratamiento convencional cuya promedio de HbA1c era 9 por ciento, redujo el riesgo de desarrollo de microalbuminuria en 34 por ciento, diferencia que se mantiene hasta 4 años después de terminado el estudio, aun cuando en este periodo la diferencia glicémica entre los grupos había disminuido. De igual modo, el estudio prospectivo de diabetes UKPDS (11) en pacientes diabéticos tipo 2 informó una disminución de 34 por ciento en el riesgo de desarrollar la proteinuria en el grupo tratado de manera intensiva (HbA1c media del 7 por ciento), en comparación con el grupo con tratamiento convencional (HbA1c media de 7.9 por ciento). La relevancia del buen control glicémico sobre el pronóstico de la enfermedad renal crónica se describe para todas las etapas, e inclusive en etapas de diálisis (12). Otra evidencia relevante del beneficio del control glicémico en las primeras etapas de la enfermedad renal crónica es la reversión del incremento de tamaño renal, aun cuando se desconocen los factores precisos que participan (13). Con relación al componente macrovascular de la enfermedad renal existe incertidumbre, ya que los clásicos trabajos diseñados para evaluar la terapia en diabéticos tipo 1 (DCCT) y diabéticos tipo 2 (UKPDS) no incorporaron pacientes con enfermedad renal crónica avanzada ni trasplantados renales, por lo que sus conclusiones no pueden ser extrapolada a esta población. Se reconoce que la principal causa de morbilidad de la ERC es la enfermedad cardiovascular, al respecto, todos los trabajos que aceptan un rol pronóstico de importancia en el buen control de las glicemias aluden a la valoración de la diabetes mellitus como un “equivalente de la enfermedad coronaria” y la participación directa sobre el deterioro endotelial y glomerular, justificando así el no descuidar el tratamiento en ambos tipos de diabetes mellitas (14, 15). Además, la hipertensión arterial, dislipidemia, hiperuricemia y en general todos aquellos factores involucrados en el daño endotelial e inflamatorio crónico que se vinculan a la resistencia a insulina, también originario de la DM 2, marcan el pronóstico en la patología renal y serán afectados por un mal control de la diabetes.<sup>10</sup>

Como se lee en la investigación anterior, la enfermedad renal crónica si tiene una asociación directa con la diabetes y, si se considera que en México existen aproximadamente 9 millones de pacientes con enfermedades renales. De ellos,

entre 120 mil y 150 mil requieren atención de diálisis y hemodiálisis con una erogación por el costo de su tratamiento de 250 mil pesos anuales, evidenciamos un problema de gran impacto a las economías familiares, dadas las condiciones socio-económicas del país a partir de 2004 con la pérdida de poder adquisitivo, devaluaciones de moneda constantes y manejo poco eficiente de los recursos públicos.<sup>11</sup>

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2012, se registraron en México 12 mil fallecimientos asociados con enfermedades renales.

Las cifras sobre el tema no son alentadoras, no se ha podido controlar la epidemia de diabetes y a su vez, se ha potenciado la enfermedad renal crónica, en un país donde, según cifras oficiales, sólo existen 700 nefrólogos para dar atención a 9 millones de mexicanos con algún padecimiento renal y la infraestructura hospitalaria no abastece las necesidades generadas por la demanda de atención médica sobre nefrosis.

En el país 8, mil 114 pacientes esperan la donación y trasplante de riñones para continuar con su vida de manera normal. Las cifras de donadores son insuficientes y no existe capacidad actual para enfrentar un problema de salud que se considera como una afrenta grave a las instituciones, políticas públicas y sistema universal de salud, pues no se puede entender que el Seguro Popular, como sistema de seguridad social no dé cobertura a la insuficiencia renal crónica.

El 28 de marzo de 2016, en el pleno de la Cámara de Diputados se discutió la información que la Secretaría de Salud emitió a la Cámara, donde establecía que no era posible la incorporación de la insuficiencia renal crónica a gastos catastróficos del Seguro Popular debido al alto costo que esto generaría, lo que violenta lo establecido en el artículo 77 Bis 1 de la Ley General de Salud, el SPSS es un mecanismo de financiamiento por el que el Estado garantiza el acceso efectivo, operativo y de calidad, sin desembolso, al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud de sus beneficiarios.<sup>12</sup>

Con base en el artículo 77 Bis 1 de la Ley General de Salud, es competencia del Estado y está facultado para garantizar el acceso a procedimientos quirúrgicos de los pacientes, servicios hospitalarios, farmacéuticos y atención



médica para garantizar la salud del paciente, aun si éste no tiene la capacidad de costear la erogación de un gasto.

Esta iniciativa plantea, en beneficio de 150 mil mexicanos y previendo un incremento posible de hasta 500 mil enfermos renales crónicos de continuar el patrón en menos de 12 años, que exista un marco legal que respalde y genere las condiciones de protección legal para los pacientes enfermos renales crónicos.

Por lo expuesto y fundado en el proemio se somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 17 de la Ley General de Salud, en materia de atención de enfermos renales crónicos**

**Único.** Se **adiciona** la fracción IX del artículo 17 de la Ley General de Salud, recorriéndose la siguiente fracción, para quedar como sigue:

**Artículo 17.** Compete al Consejo de Salubridad General

**I. a VIII.** ...

...

**IX.** Promover un acceso oportuno a la atención médica de enfermedades crónico- degenerativas, facilitando políticas públicas que establezcan que los hospitales de segundo y tercer nivel cuenten con equipamiento de unidades de diálisis y hemodiálisis y un área especializada de atención a pacientes diabéticos; y

**X.** Las demás que le correspondan conforme a la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley.

**Transitorio**

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

**Notas**

1 Transcripción íntegra del párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional vigente para la legislación de los Estados Unidos Mexicanos.

2 <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet31sp.pdf>

3 Folleto informativo número 31, Organización Mundial de la Salud. Naciones Unidas. *El derecho a la salud*.

4 <http://sipse.com/mexico/pena-nieto-atencion-medica-servicios-salud-mexicanos-199485.html>

5 Acuerdo Nacional por la Universalización de los Servicios de Salud:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/77385/ACUERDO\\_NACIONAL\\_FIRMADO\\_7\\_ABRIL\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/77385/ACUERDO_NACIONAL_FIRMADO_7_ABRIL_2016.pdf)

6 Instituto Nacional de la Salud Pública. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016, Informe final de resultados. Disponible en

[http://oment.uanl.mx/wp-content/uploads/2016/12/ensanut\\_mc\\_2016-310oct.pdf](http://oment.uanl.mx/wp-content/uploads/2016/12/ensanut_mc_2016-310oct.pdf)

7 <https://www.forbes.com.mx/bienvenidos/#gs.yhyr268>

8 *Ibidem*.

9 [http://www.clinicalascondes.com/area-academica/pdf/MED\\_21\\_4/10\\_Dr\\_Codoceo.pdf](http://www.clinicalascondes.com/area-academica/pdf/MED_21_4/10_Dr_Codoceo.pdf)

10 Diabetes mellitus en el paciente con enfermedad renal avanzada. Doctor Verner Codoceo R. (1) 1. Unidad de Diabetes, Departamento de Medicina Interna. Clínica Las Condes. [vcodoceo@clc.cl](mailto:vcodoceo@clc.cl)

11 [http://www.milenio.com/region/millones-padecen-insuficiencia-renal\\_0\\_261574425.html](http://www.milenio.com/region/millones-padecen-insuficiencia-renal_0_261574425.html)

12 <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2016/Marzo/28/1197-Imposible-incorporar-insuficiencia-renal-Fondo-de-Proteccion-contra-Gastos-Catastrofic-Secretaria-de-Salud>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de marzo de 2017.— Diputados: Mariana Trejo Flores, Roberto Guzmán Jacobo (rúbricas).»

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

## LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

«Iniciativa que reforma los artículos 6o., 13 a 15 y 24 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a cargo del diputado Hugo Daniel Gaeta Esparza, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, diputado Hugo Daniel Gaeta Esparza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, presenta iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o.; 13, fracción IX; se adiciona un párrafo al artículo 14; se reforma el artículo 15, fracción XVIII, recorriendo texto vigente y subsecuentes y adiciona un segundo párrafo al artículo 24, todos, de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de acuerdo con la siguiente

### Exposición de Motivos

Es posible conceptualizar al desarrollo rural como el conjunto de políticas, programas y estrategias encaminadas a lograr un cambio en las condiciones de vida rural y un crecimiento económico, con el objetivo de incrementar la calidad de vida de las familias rurales, conservando el medio ambiente y **potenciando las capacidades productivas rurales de todos y cada uno de los productores o habitantes sea en lo individual o en lo colectivo.**

Así, “El espacio rural es un tejido económico y social que comprende un conjunto de personas, territorio, culturas y actividades diversas: agricultura, selvicultura, artesanía, **pequeñas y medianas industrias, comercio y servicios,**”<sup>1</sup>.

Una definición establece el desarrollo rural como “El proceso de crecimiento económico y cambio estructural para mejorar las condiciones de vida de la población local que habita un espacio e identifica tres dimensiones del mismo: la económica, la sociocultural y la político administrativa.

Mediante este proceso se pretende una mejora de las condiciones de vida y trabajo que lleve consigo la creación de empleo y riqueza”.<sup>2</sup>

En tal sentido, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, establece claramente que sus disposiciones se enfocan “a: pro-

mover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4o. del artículo 4o.; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución”.

Remarca la referida ley, que “**Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización,** y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, para lo que el Estado tendrá la participación que determina el presente ordenamiento, llevando a cabo su regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución”.

Tales principios se refuerzan en el artículo 4o. de la citada ley al plasmar que “Para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural”.

En armonía con lo anterior, el artículo 5o. de la invocada ley, mandata que “En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del gobierno federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos:”

Fracción II. “**Corregir disparidades de desarrollo regional** a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable;”

Bajo tal espíritu normativo, en consecuencia, el desarrollo rural, obliga la conceptualización y práctica de una manera integral, incluyente, multifactorial y multidimensional, lo que implica la necesidad de que en el marco legal aplicable se plasme el conjunto de aspectos y elementos obligatoriamente concurrentes de los objetivos nacionales para el desarrollo rural.

En consecuencia, y ante los retos domésticos e internacionales de lograr una alta producción y productividad rural, es de suma importancia, fortalecer procesos de desarrollo que generen una planeación articulada y debidamente direccionada, mediante una especialización para incrementar la capacidad de respuesta productiva rural.

Necesario es armonizar los parámetros de desarrollo rural, tanto de carácter territorial, regional, como de rentabilidad productiva rural, y sobre todo social, con todos los elementos normativos que lo exigen.

Así, el desarrollo rural implica una serie de políticas, estrategias, programas, inversiones y trabajos, cuya orientación y consecuente implementación, y con la finalidad de obtener los resultados necesarios a favor del desarrollo rural obligadamente, deben ser, además, fortaleciendo los criterios de una **visión y aplicación con transversalidad, regionalidad, especialidad, intermunicipalidad y conectividad**.

Transversalidad que por sí sola rebasa el concepto de integralidad, ya que ésta incorpora únicamente los componentes sustantivos del desarrollo rural, la económica, la socio-cultural y la política administrativa, de manera aislada y por sí solos.

Incorporación que no se da con la obligatoriedad de procesarlos con el esquema de interconectividad y con la urgente necesidad de que los mismos sean aplicados con una adecuada relacionidad operativa para que desde la planeación hasta la evaluación, se dimensione los impactos colaterales de los componentes del desarrollo rural, con enfoque sistémico.

Con tal medida, es dable acrecentar la capacidad de respuesta oportuna conforme evolucione la aplicación de los programas rurales, al permitir fusionar variables en su conjunto y definir alternativas en los mismos términos.

En contrario, se seguirán administrando las políticas rurales en términos de individualidad factorial, sesgada, dis-

gregada y sin mayor conectividad, sobre todo, porque la transversalidad permite atención permanente a los procesos de desarrollo rural y con la integralidad se corre el riesgo de que se limite a temas específicos de cada componente, sin valorar debidamente la relación de éstos.

Recordando lo que establece el artículo 5 de la invocada ley rural, en el que como parte de los objetivos prioritarios, el señalado en la fracción II de este artículo que a la letra establece el “Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable”.

En consecuencia y de manera complementaria a la transversalidad, se requiere superar el concepto puramente geográfico de la región para asumir, de manera activa la aplicabilidad de los componentes del desarrollo rural en cada región, fortaleciendo la capacidad corregir las diferencias, algunas de ellas abismales, entre las regiones, independientemente del alcance nacional, estatal o intermunicipal de las mismas.

Aplicabilidad que se limita en tanto no se establezca, en el programa sectorial, de manera formal y legal, y como parte integrante de la definición programática la regionalidad, dentro de este programa sectorial y sus derivados.

Sin soslayar que de lograrse lo anterior, se eficiente la armonización y consecuente coordinación con los principios establecidos en el esquema de la Regionalización Funcional de México, de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu).

Derivado de la aplicación transversal y enfoque regional, se puede y debe incrementar la capacidad del sistema productivo, mediante el fomento e implementación de una especialización regional, profundizando en lo relativo a la heterogeneidad productiva, lo que permita, a mediano plazo definir, entre otros, la posible conversión y reconversión de los sistemas de producción, productividad rural, desarrollo y crecimiento económico, conforme la evolución de la gestión del sistema natural, recordando que el territorio rural es activo, que evoluciona y se transforma atendiendo orígenes naturales o artificiales.

Al definir o delimitar regiones o zonas especialidades en una rama productiva rural o no, aunado a una gestión terri-

torial armonizada a esta especialización, potencializa la articulación interregional, todo con los impactos sociales y económicos a favor de los agentes rurales que se manifiesten tanto en lo relativo a la especialización, como en la capacidad de desarrollo en los elementos heterogéneos que se pudiesen incorporar conforme al modelo propio de desarrollo y sus respectivos vocacionamientos naturales o inducidos producto de la especialización y heterogeneidad, dando, inclusive, equidad en el sistema total.

Lo expuesto implica la obligatoriedad de ampliar visiones y acciones que den mayor sustento para la implementación de lo referido.

Ampliación de visión y cohesión programática que debe ser fortalecida durante el proceso de definición, implementación y evaluación de resultados de los programas sectorial y el Programa Especial Concurrente, ya que al ser los programas sectoriales y los programas específicos del gobierno federal, de conformidad al artículo 3, fracción XXV, de la multicitada ley, y estos a su vez constituyen el Programa Especial Concurrente, fracción XXIV, del artículo antes citado, se considera oportuno y necesario que al formularse el mencionado programa especial, exista una coordinación expresa en el marco jurídico entre el conjunto de instancias del gobierno federal, con la finalidad de que al momento de aplicar el programa exista un más amplio impacto hacia la población beneficiada, esto en razón de que al momento de que se coordinen las dependencias participantes respecto de la aplicación de sus programas sectoriales a través del programa especial, se fortalece la capacidad de respuesta institucional al favorecer la integralidad y transversalidad del referido programa.

En otros términos, es urgente incorporar la conectividad como materia específica del Programa Especial Concurrente mismo que comprende “las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.” (Artículo 14 Ley de Desarrollo Rural Sustentable).

Es decir, se requiere de un adecuado andamiaje que fortalezca el flujo eficiente de personas y mercancías entre las regiones productivas, abastecedoras de insumos, y las de consumo, atendiendo las necesidades de movilidad, tanto carretera como tecnológica, cubriendo la intermodalidad,

requerida para incrementar las oportunidades de desarrollo para todos y cada uno de los agentes rurales.

De no contar con un mandato legal, se dificultará y retrasará la incorporación al desarrollo nacional de los productores agropecuarios mexicanos, incrementado las brechas de desigualdad entra la propia economía mexicana y la competencia internacional.

Es inadmisibles que la conectividad regional e intermunicipal no se contemple de manera expresa en el fomento del conjunto de acciones relacionadas en el Programa Especial Concurrente cuando la realidad competitiva exige infraestructura carretera y suficiente y adecuada, así como y equipamiento tecnológico. Ambos componentes en apoyo a un desarrollo rural sustentable.

En la misma medida en que no se dé la importancia a esta necesidad, en esa misma medida el rezago se agravará, en contraparte, de ser atendida, permitirá dar eficiencia para un incremento de la producción, productividad, crecimiento económico y desarrollo social, en rural y en lo no rural.

Para lograr lo anterior, es de recordar que el artículo 223, de la Ley de Desarrollo Rural en comento, puntualmente determina que el federalismo y la descentralización de la gestión pública son criterios rectores para la aplicabilidad de los programas de apoyo para el desarrollo rural sustentable.

Federalismo, cuyo espíritu central es el reconocimiento a la presencia y acción de ámbitos de gobierno con sustento social y jurídico propias, lo que define su capacidad de gobernar política y administrativamente territorios en igualdad de circunstancias, sobre todo con capacidad.

Por tal, el federalismo es instrumento para ejercer las capacidades institucionales en la búsqueda del desarrollo social, mediante la concurrencia del estado, tal y como lo establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su artículo 5o., que a la letra dice “En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del gobierno federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país”.

Así, elemento insustituible en este desarrollo es la concurrencia del ámbito de gobierno más cercano a la población como lo es el Municipio Autónomo.

Concurrencia municipal, que es parte integral de los preceptos y supuestos establecidos, en la ley de referencia, que sin embargo, en los mismos, refleja una severa ausencia legal y operativa al no plantear de manera expresa el reconocimiento y consecuente capacidad de este ámbito municipal.

En tal sentido, los municipios deben formular sus planes de desarrollo local, en los cuales se plasman, entre otros, objetivos, programas, inversiones, metas de desarrollo rural.

Estos instrumentos municipales de planeación deben ser insumos en la definición de los programas sectorial y específicamente del Programa Especial Concurrente.

Sin perder de vista, que el desarrollo regional, en muchos de los caso, rebasa el espacio geográfico territorial municipal, por lo que es importante dotar de manera expresa a los municipios coincidentes o colindantes y receptores de programas en apoyo al desarrollo rural, de la capacidad de asocianismo, mediante la figura de Consejos Intermunicipales municipal a fin de que los esquemas de desarrollo se apliquen con mayor certeza y acordes a la transversalidad y regionalidad, ya citados.

Sobre todo porque en el artículo 24 de la ley sujeta de la presente iniciativa, plasma que “Los consejos estatales de varias entidades federativas que coincidan en una región común o cuenca hidrológica, podrán integrar consejos regionales interestatales en dichos territorios.”

A pesar de que el sustento de lo anterior son los principios de federalización, se omite plasmar la misma facultad para los municipios, limitando la visión y consecuente inaplicabilidad de los planes municipales y su potencial incorporación a los programas sectoriales, por lo que y con los objetivos de mayor y mejor concurrencia institucional y agentes de la sociedad rural, es necesario otorgar tal facultad.

Con tal línea argumentativa en los planteamientos y a fin de mayor claridad a los mismos se presenta cuadro comparativo de la legislación vigente con la propuesta de reforma que se formula:

### Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Texto Vigente	Reforma Propuesta
<p><b>Artículo 80.-</b> Tendrán carácter prioritario las acciones que el Estado, a través de los tres órdenes de gobierno y en los términos de las leyes aplicables, realice en el medio rural. En dichas acciones, que se efectuarán bajo los criterios de equidad social y de género, integralidad, productividad, y sustentabilidad, podrán participar los sectores social y privado.</p> <p>Los compromisos y responsabilidades que en materia de esta Ley, el Gobierno Federal acuerde frente a los particulares y a los otros órdenes de gobierno, deberán quedar establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, y especiales aplicables y se atenderán en los términos que proponga el Ejecutivo Federal y apruebe la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>	<p><b>Artículo 80.-</b> Tendrán carácter prioritario las acciones que el Estado, a través de los tres órdenes de gobierno y en los términos de las leyes aplicables, realice en el medio rural. En dichas acciones, que se efectuarán bajo los criterios de equidad social y de género, integralidad, productividad, <b>transversalidad</b> y sustentabilidad, podrán participar los sectores social y privado.</p> <p>Los compromisos y responsabilidades que en materia de esta Ley, el Gobierno Federal acuerde frente a los particulares y a los otros órdenes de gobierno, deberán quedar establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, <b>regionales</b>, y especiales aplicables y se atenderán en los términos que proponga el Ejecutivo Federal y apruebe la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>
<p><b>Artículo 13.-</b> De conformidad con la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, se formulará la programación sectorial de corto, mediano y largo plazo con los siguientes lineamientos:</p> <p>I. a VIII. ....</p> <p>IX. La programación para el desarrollo rural sustentable de mediano plazo deberá comprender tanto acciones de impulso a la productividad y competitividad, como medidas de apoyos territoriales a eliminar las asimetrías con respecto a otros países.</p> <p><b>Artículo 14.-</b> .....</p> <p><b>Sin correlación</b></p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p><b>Artículo 13.-</b> .....</p> <p>I. a VIII. ....</p> <p>IX. La programación para el desarrollo rural sustentable de mediano plazo deberá comprender tanto acciones de impulso a la productividad y competitividad, <b>la especialización regional y la profundización de la heterogeneidad productiva</b> como medidas de apoyos tendientes a eliminar las asimetrías con respecto a otros países.</p> <p><b>Artículo 14.-</b> .....</p> <p><b>El Programa Especial Concurrente deberá de contener los lineamientos e instrumentos para la coordinación de las distintas secretarías, dependencias e instancias del Gobierno Federal respecto de sus programas sectoriales, estableciendo una armonización entre estos para su inclusión y aplicación en el Programa Especial Concurrente.</b></p> <p>.....</p> <p>.....</p>
<p><b>Artículo 15.-</b> El Programa Especial Concurrente al que se refiere el artículo anterior, fomentará acciones en las siguientes materias:</p> <p>I. a XVII. ....</p> <p>XVIII. Difusión nacional sobre su contenido, y</p> <p>XIX. Las demás que determine el Ejecutivo Federal.</p> <p><b>Artículo 24.-</b> .....</p> <p>.....</p> <p><b>Sin correlación</b></p>	<p><b>Artículo 15.-</b> El Programa Especial Concurrente al que se refiere el artículo anterior, fomentará acciones en las siguientes materias:</p> <p>I. a XVII. ....</p> <p><b>XVIII. Impulso a la conectividad regional e intermunicipal rural</b></p> <p><b>XIX.</b> Difusión nacional sobre su contenido, y</p> <p><b>XX.</b> Las demás que determine el Ejecutivo Federal.</p> <p><b>Artículo 24.-</b> .....</p> <p>.....</p> <p><b>Los municipios que coincidan en vocacionamientos, actividades agropecuarias y en general cualquier proceso o actividad del medio rural, que rebasen la extensión territorial municipal, podrán conformar consejos intermunicipales, atendiendo las legislaciones locales.</b></p>

La exigencia, es clara, la importancia es indiscutible, se necesita altura de miras en la legislación rural mexicana, con preceptos que fortalezcan la capacidad de respuestas del Estado y de cada uno de los ámbitos de gobierno, para contribuir de manera más orientada y direccionada a lograr la metas que en esta materia, el país demanda, para ello, se necesita de un desarrollo rural basado en la transversalidad, regionalidad, especialidad, intermunicipalidad y conectividad.

Por lo anterior, someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el artículo 6o.; 13, fracción IX; se adiciona un párrafo al artículo 14; se reforma el artículo 15, fracción XVIII, recorriendo texto vigente y subsecuentes y adiciona un segundo párrafo al artículo 24, todos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable**

**Único.** Se reforma el artículo 6o.; 13, fracción IX; se adiciona un párrafo al artículo 14; se reforma el artículo 15, fracción XVIII, recorriendo texto vigente y subsecuentes y adiciona un segundo párrafo al artículo 24, todos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, para quedar como sigue:

**Artículo 6o.** Tendrán carácter prioritario las acciones que el Estado, a través de los tres órdenes de gobierno y en los términos de las leyes aplicables, realice en el medio rural. En dichas acciones, que se efectuarán bajo los criterios de equidad social y de género, integralidad, productividad, **transversalidad** y sustentabilidad, podrán participar los sectores social y privado.

Los compromisos y responsabilidades que en materia de esta ley, el gobierno federal acuerde frente a los particulares y a los otros órdenes de gobierno, deberán quedar establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, **regionales** y especiales aplicables y se atenderán en los términos que proponga el Ejecutivo federal y apruebe la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

**Artículo 13. ...**

I. a VIII. ...

IX. La programación para el desarrollo rural sustentable de mediano plazo deberá comprender tanto acciones de impulso a la productividad y competitividad, **la especialización regional y la profundización de la heterogeneidad productiva**, como medidas de apoyos tendientes a eliminar las asimetrías con respecto a otros países.

**Artículo 14. ...**

**El Programa Especial Concurrente deberá de contener los lineamientos e instrumentos para la coordinación de las distintas secretarías, dependencias e instancias del Gobierno Federal respecto de sus programas sectoria-**

**les, estableciendo una armonización entre estos para su inclusión y aplicación en el Programa Especial Concurrente.**

...

...

**Artículo 15.** El Programa Especial Concurrente al que se refiere el artículo anterior, fomentará acciones en las siguientes materias:

I. a XVII. ...

**XVIII. Impulso a la conectividad regional e intermunicipal rural**

**XIX.** Difusión nacional sobre su contenido, y

**XX.** Las demás que determine el Ejecutivo federal.

**Artículo 24. ...**

...

**Los municipios que coincidan en vocacionamientos, actividades agropecuarias y en general cualquier proceso o actividad del medio rural, que rebasen la extensión territorial municipal, podrán conformar consejos intermunicipales, atendiendo las legislaciones locales.**

#### Transitorio

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

#### Notas

1 García-Marirrodriaga, R.; Yagüe, J.L. 2004. "Los distintos enfoques del desarrollo rural. Algunos ejemplos de proyectos en la Unión Europea y en América Latina". Actas del VIII Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos.

2 Márquez, D. 2002. Bases metodológicas del desarrollo rural. En Nuevos horizontes en el desarrollo rural (Dominga Márquez coord.). AKAL. Madrid

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de marzo de 2017.— Diputados: José Luis Orozco Sánchez Aldana, Hugo Daniel Gaeta Esparza,

Laura Valeria Guzmán Vázquez, Ramón Bañales Arambula, Martha Lorena Covarrubias Anaya, Rafael Yerena Zambrano, Javier Santillán Ocegüera, María Esther Scherman Leño (rúbricas).»

### Se turna a la Comisión de Desarrollo Rural, para dictamen.

## LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO

«Iniciativa que reforma el artículo 13 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a cargo de la diputada María Verónica Agundis Estrada, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, María Verónica Agundis Estrada, diputada federal por la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

### Objetivo

La modificación al artículo 13 tiene por objeto evitar la discrecionalidad en el otorgamiento de los anticipos en licitaciones, además pretende incentivar y fortalecer a las Mipymes mediante el aumento del porcentaje, favoreciendo la capitalización de las mismas.

### Exposición de Motivos

En México el 97.6 por ciento son microempresas y concentran el 75.4 por ciento del personal ocupado total. Le siguen las empresas pequeñas, que son un 2 por ciento y tienen el 13.5 por ciento del personal ocupado. Las medianas representan 0.4 por ciento de las unidades económicas y tienen poco más del 11 por ciento de los ocupados.<sup>1</sup> En lo relacionado a transparencia, se hace necesaria la adición debido a que se han detectado ilícitos de este tipo en adquisiciones públicas.<sup>2</sup>

NÚMERO DE EMPRESAS POR TAMAÑO Y PERSONAL OCUPADO

Tamaño	Empresas		Personal ocupado
	Número	Participación (%)	Participación (%)
Micro	3 952 422	97.6	75.4
Pequeña	79 367	2.0	13.5
Mediana	16 754	0.4	11.1
<b>Total</b>	<b>4 048 543</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Coincidiendo totalmente con la definición de Proméxico en cuanto a lo que las micro, pequeñas y medianas empresas (Pymes), constituyen la columna vertebral de la economía nacional y asimismo, por su alto impacto en la generación de empleos y en la producción nacional.

Dado que, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en México existen aproximadamente 4 millones 15 mil unidades empresariales, de las cuales 99.8 por ciento son Pymes que generan 52 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y 72 por ciento del empleo en el país.

Por la relevancia de las Pymes, es importante instrumentar acciones para mejorar el entorno económico y apoyar directamente a las empresas, con el propósito de crear las condiciones que contribuyan a su establecimiento, crecimiento y consolidación.

Por tanto, los apoyos a este sector deben ser el objetivo medular para facilitar el acceso a fondos que permitan la incorporación a la competencia en licitaciones de las Pymes desde un enfoque a corto y mediano plazo. Para darnos una idea más clara de lo que representan las Pymes, podemos mencionar algunas de sus ventajas:

- Son un importante motor de desarrollo del país.
- Tienen una gran movilidad, permitiéndoles ampliar o disminuir el tamaño de la planta, así como cambiar los procesos técnicos necesarios.
- Por su dinamismo tienen posibilidad de crecimiento y de llegar a convertirse en una empresa grande.
- Absorben una porción importante de la población económicamente activa, debido a su gran capacidad de generar empleos.
- Asimilan y adaptan nuevas tecnologías con relativa facilidad.
- Se establecen en diversas regiones del país y contribuyen al desarrollo local y regional por sus efectos multiplicadores.

- Cuentan con una buena administración, aunque en muchos casos influenciada por la opinión personal del o los dueños del negocio.

Algunas desventajas de las Pymes:

- Es difícil contratar personal especializado y capacitado por no poder pagar salarios competitivos.
- No pueden absorber los gastos de capacitación y actualización del personal, pero cuando lo hacen, enfrentan el problema de la fuga de personal capacitado.
- El problema que se pretende atender con la presente iniciativa es la debilidad competitiva derivada de falta de financiamiento adecuado y oportuno.

Esto último, representa un gran obstáculo para las Pymes por diferentes factores:

- Incapacidad financiera para el acceso a licitaciones.
- Tasas bancarias con interés alto y poco competitivo.
- Productos bancarios de factoraje con interés alto.
- Falta de solvencia económica para adquirir créditos.

Para México las Pymes representan un eslabón fundamental e indispensable para el crecimiento y el desarrollo económico del país. Contamos con una importante base de Micro, Pequeñas y Medianas empresas, notoriamente más sólida que muchos otros países del mundo, es necesario impulsar y fortalecer este sector, aprovechar esta coyuntura para hacer más competitivas a estas empresas, que se convierta en una ventaja real para atraer nuevas inversiones y fortalecer la presencia de productos mexicanos tanto dentro como fuera de nuestra nación.

Es necesario regular los procesos de licitación, facilitar a las MiPyMES el acceso a recursos y transparentar los procesos de contratación, colaborar en la inhibición de actos ilícitos de corrupción que pudieran darse en favor de algunos en beneficio propio.

Lamentablemente la administración pública mexicana se ha ganado su fama a pulso, sin embargo, para un acto de corrupción se necesita de **dos**; el funcionario y ente privado, para evitar un mal uso o manejo de fondos producto de una licitación, se pretende añadir el inciso III para

que en este caso se sancione el acto bajo los preceptos de la ley.

Por su parte y en el caso de que exista daño en perjuicio de la administración, debemos aplicar efectivamente la sanción correspondiente, hacerla valer y que no sea sólo simuladora; de nada sirve tener una gran legislación en la materia cuando toda persona la viola sin menoscabo.

Casos como estos en México podemos enumerar miles y a todos niveles, desde la colusión entre grandes laboratorios médicos para ganar licitaciones de fármacos,<sup>3</sup> hasta el trámite más sencillo.

Por lo anterior expuesto y para evitar actos de corrupción en los procesos que deberían ser accesibles para toda persona y no favorecer a una persona moral o física en sorteos y licitación en beneficio de funcionario alguno.

Considerando la importancia y los beneficios que traería la propuesta y conociendo las dificultades económicas de la que es objeto el sector que muchas veces por los montos mayores no tienen capacidad económica para afrontar licitaciones públicas importantes se pone de manifiesto lo siguiente;

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>Artículo 13. Las dependencias y entidades no podrán financiar a proveedores. No se considerará como operación de financiamiento, el otorgamiento de anticipos, los cuales en todo caso, deberán garantizarse en los términos del artículo 48 de esta Ley.</p> <p>Tratándose de bienes cuyo proceso de fabricación sea superior a sesenta días, las dependencias o entidades otorgarán en igualdad de circunstancias <u>del diez al cincuenta</u> por ciento de anticipo cuando se trate de micro, pequeña y medianas empresas nacionales, conforme a lo establecido en el Reglamento de esta Ley.</p>	<p>Artículo 13. Las dependencias y entidades no podrán financiar a proveedores. No se considerará como operación de financiamiento, el otorgamiento de anticipos, los cuales en todo caso, deberán garantizarse en los términos del artículo 48 de esta Ley.</p> <p>Tratándose de bienes cuyo proceso de fabricación sea superior a sesenta días, las dependencias o entidades otorgarán en igualdad de circunstancias el <b>cincuenta por ciento</b> de anticipo cuando se trate de micro, pequeña y medianas empresas nacionales, conforme a lo establecido en el Reglamento de esta Ley.</p>

Finalmente, por lo antes expuesto y en el ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público para quedar como sigue:**

**Artículo 13. ...**

Tratándose de bienes cuyo proceso de fabricación sea superior a sesenta días, las dependencias o entidades otorga-



rán en igualdad de circunstancias el **cincuenta por ciento** de anticipo cuando se trate de micro, pequeña y medianas empresas nacionales, conforme a lo establecido en el Reglamento de esta Ley.

...

#### Notas

1 [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016\\_07\\_02.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_07_02.pdf)

2 <http://www.nexos.com.mx/?p=26157>

3 <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/03/10/denuncia-imss-posible-colusion-de-laboratorios>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a los 30 días del mes de marzo de 2017.— Diputada María Verónica Agundis Estrada (rúbrica).»

#### Se turna a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen.

---

### LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

---

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional, a cargo de la diputada Azul Etcheverry Aranda, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, Azul Etcheverry Aranda, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, y con arreglo a las facultades y atribuciones conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona algunas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional, a fin de establecer una vinculación con la Secretaría de Turismo, con objeto de que se integre el turismo en las estructuras nacionales de seguridad y situaciones de emergencia, al tenor de las siguientes consideraciones:

#### Exposición de Motivos

**Primero.** En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018:

- En la meta nacional México Próspero tiene el objetivo 4.1.1., aprovechar el potencial turístico de México para generar mayor derrama económica del país.
- En el objetivo de la estrategia en la Meta nacional 4.11.2., impulsar la innovación de la oferta turística y elevar la competitividad del sector turístico.

**Segundo.** En el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018:

- Objetivo 1. Consolidar una coordinación efectiva para el diseño, la implantación y la evaluación de la política de seguridad pública.
- Objetivo 1.1.5. Vincular las instituciones de los sectores, salud, educación, **turismo** y medio ambiente en acciones de seguridad pública.

**Tercero.** En el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, y a fin de alinearse con los objetivos del Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018:

- Objetivo 2. Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística (ello debe de incluir también las estrategias en materia de seguridad y promover los viajes fluidos y seguros).

**Cuarto.** El 2 de enero de 2013 se publicó el decreto por el que se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 27, fracción XII, donde **desaparece la Secretaría de Seguridad Pública federal** y se faculta a la Secretaría Gobernación como la instancia encargada de formular y ejecutar las políticas, programas y acciones para garantizar la seguridad pública de la nación y de sus habitantes. También se reformó la fracción XIII bis donde se establece que la misma secretaría deberá proponer acciones para asegurar la coordinación entre la federación, los estados y los municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**Quinto.** En noviembre de 2016 se reunieron alrededor de 60 ministros de Turismo y diferentes líderes del Sector en la capital británica para llevar a cabo la “Décima Edición de la Cumbre Ministerial impulsada por la Organización Mundial del Turismo” celebrado bajo el título de “Turismo y seguridad: promover los viajes seguros y fluidos”; ya que los viajes seguros necesitan coaliciones nacionales y extranjeros y con la cooperación de la comunidad internacional.

**Sexto.** Hemos sido testigos en los últimos días, que el terrorismo ha golpeado a varios países como Francia, Bélgica, Alemania, Turquía, Estados Unidos, Inglaterra, entre otros más; convirtiéndose en una preocupación mundial, es por ello que surge la necesidad de integrar el turismo en las estructuras de la seguridad nacional y en las situaciones de emergencia. Asimismo, es imperioso elaborar normas de ámbito mundial y de reconocimiento de mecanismos tales como la información sobre los pasajeros y de las alertas migratorias. Los debates se deben de sustentar en la convicción de que para promover los viajes seguros y fluidos se necesitan coaliciones nacionales e internacionales entre todos los agentes del turismo y de la seguridad, así como entre los sectores público y privado.

En este sentido, será de gran relevancia incorporar en la presente Ley de Seguridad Nacional al sector turístico en México, ya que éste ha sido impulsor del crecimiento económico del país, y directa e indirectamente contribuye con el desarrollo de las actividades económicas que satisfacen la demanda de los visitantes, además de ser una de las mayores fuentes generadoras de inversión, empleo, ingreso de divisas y por tanto, el sector posee el poder de contrarrestar el déficit de la balanza comercial e incentivar el dinamismo de la economía en su conjunto.

En términos generales, la planeación de la seguridad turística y nacional es un tema muy reciente que debe ser atendido en la agenda gubernamental, aunque ha sido latente y toral para el mantenimiento de esta actividad productiva en el país.

Sin embargo, para México el turismo representa la economía competitiva y generadora de empleos y lo convierte en una prioridad nacional debido a su importancia como factor de desarrollo y motor de crecimiento y su elevada productividad.

En suma, una de las dificultades que enfrente hoy día la industria turística, es la problemática de la seguridad y las implicaciones en la seguridad nacional, cuestión que está cobrando cada vez más importancia en las agendas nacionales e internacionales de numerosos países y destinos turísticos que han sido el blanco del terrorismo y la violencia; por lo que México no es la excepción en la preocupación por los diferentes hechos que se presentan en los distintos estados relacionados con la inseguridad del país.

## Entonces

Una vez presentados los argumentos por los cuales se busca establecer una mejor coadyuvancia integral con la Secretaría de Turismo que garantice la vinculación y que encamine los recursos y las disposiciones con la Ley de Seguridad Nacional a fin de establecer un vínculo que integre al turismo en las estructuras nacionales de seguridad y situaciones de emergencia; se sugiere la propuesta de reforma al artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional.

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

### **Decreto que reforma y adiciona disposiciones a la Ley de Seguridad Nacional, con objeto de sustituir a la extinta Secretaría de Seguridad Pública y vincular a la Secretaría de Turismo para que se integre al sector turístico en las estructuras nacionales de seguridad y situaciones de emergencia**

Se propone reformar el artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional para quedar como sigue:

**Artículo 12.** Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la seguridad nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por

Reformar la siguiente fracción:

#### **V. El secretario de Turismo;**

#### **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 30 de marzo de 2017.— Diputada Azul Etcheverry Aranda (rúbrica).»

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

## LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a cargo de la diputada Azul Etcheverry Aranda, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, Azul Etcheverry Aranda, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, y con arreglo a las facultades y atribuciones conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona algunas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de establecer una vinculación con la Secretaría de Turismo, con objeto de que se integre al turismo y seguridad turística en las estructuras nacionales de seguridad pública, al tenor de las siguientes consideraciones:

### Exposición de Motivos

**Primero.** En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018:

- En la meta nacional México Próspero tiene el objetivo 4.1.1., aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica del país.
- En el objetivo de la estrategia en la meta nacional 4.11.2. Impulsar la innovación de la oferta turística y elevar la competitividad del sector turístico.

**Segundo.** En el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018:

- Objetivo 1. Consolidar una coordinación efectiva para el diseño, implantación y evaluación de la política de seguridad pública.
- Objetivo 1.1.5. Vincular a las instituciones de los sectores, salud, educación, **turismo** y medio ambiente en acciones de seguridad pública.

**Tercero.** En el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, y a fin de alinearse con los objetivos del Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018:

- Objetivo 2. Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística (ello debe de incluir también las estrategias en materia de seguridad y promover los viajes fluidos y seguros).

**Cuarto.** El 2 de enero de 2013 se publicó el decreto por el que se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 27, fracción XII, donde **desaparece la Secretaría de Seguridad Pública federal** y se faculta a la Gobernación como la instancia encargada de formular y ejecutar las políticas, los programas y las acciones para garantizar la seguridad pública de la nación y de sus habitantes. También se reformó la fracción XIII Bis, donde se establece que la misma secretaría deberá proponer acciones para asegurar la coordinación entre la Federación, los estados y los municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**Quinto.** En noviembre de 2016 se reunieron alrededor de 60 ministros de Turismo y diferentes líderes del sector en la capital británica para llevar a cabo la décima edición de la Cumbre Ministerial impulsada por la Organización Mundial del Turismo, celebrado con el título de “Turismo y seguridad: promover los viajes seguros y fluidos”, ya que los viajes seguros necesitan coaliciones nacionales y extranjeras y con la cooperación de la comunidad internacional.

**Sexto.** Hemos sido testigos en los últimos días de que el terrorismo ha golpeado a varios países como Francia, Bélgica, Alemania, Turquía, Estados Unidos e Inglaterra, convirtiéndose en una preocupación mundial. Por ello surge la necesidad de integrar el turismo en las estructuras de la seguridad nacional y en las situaciones de emergencia. Asimismo es imperioso elaborar normas de ámbito mundial y de reconocimiento de mecanismos tales como la información sobre los pasajeros y de las alertas migratorias. Los debates se deben de sustentar en la convicción de que para promover los viajes seguros y fluidos se necesitan coaliciones nacionales e internacionales entre todos los agentes del turismo y de la seguridad, así como entre los sectores público y privado.

**Séptimo.** Los riesgos potenciales que afecta al turismo es variado y numeroso; así lo confirman diferentes sucesos ocurridos en los últimos días. Narcotráfico, catástrofes naturales, delincuencia organizada o conflictos sociales han afectado drásticamente diversos destinos turísticos en México, demostrando que el turismo, a pesar de todo, posee una capacidad de recuperación mayor a la de otras activi-

dades. Toda esta serie de acontecimientos, constituyen la base para la aparición del concepto “seguridad turística”.

**Octavo.** Este enfoque refleja el carácter transversal de la seguridad en el turismo. Así, *seguridad turística* se define como el “conjunto de medidas, condiciones objetivas y percepciones existentes en el ámbito social, económico y político de un destino turístico, que permiten que la experiencia turística se desarrolle en un entorno de libertad, confianza y tranquilidad y con la mayor protección física, legal o económica para los turistas y sus bienes y para quienes contraten servicios turísticos en dicho destino” (2013, *Revista de Investigación en Turismo y Desarrollo Local*. “La seguridad en la planeación turística en Galicia”, Jaime Álvarez de la Torre, Madrid, España.

<http://www.eumed.net/rev/turydes/14/planificacion-turistica.pdf>).

En este sentido, será de gran relevancia incorporar en la presente Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública al sector turístico en México, ya que éste ha sido impulsor del crecimiento económico del país, y directa e indirectamente contribuye con el desarrollo de las actividades económicas que satisfacen la demanda de los visitantes, además de ser una de las mayores fuentes generadoras de inversión, empleo, ingreso de divisas y por tanto, el sector posee el poder de contrarrestar el déficit de la balanza comercial e incentivar el dinamismo de la economía en su conjunto.

La seguridad implica diseñar y ejecutar medidas que ofrezcan protección social, económica y jurídica al turista para que pueda trasladarse sin riesgo y temor en el destino, y a su vez, la población local goce de los beneficios de esta actividad a través de una imagen turística favorable.

### Entonces

Una vez presentados los argumentos por los cuales se busca establecer una mejor coadyuvancia integral con la Secretaría de Turismo que garantice la vinculación y que encamine los recursos y las disposiciones con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública a fin de establecer un vínculo que integre al turismo y la seguridad turística en las estructuras nacionales de seguridad pública, se sugiere la propuesta de reforma del artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

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

### **Decreto que reforma y adiciona disposiciones a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con objeto de sustituir la extinta Secretaría de Seguridad Pública y vincular la de Turismo, con objeto de que se integren el turismo y la seguridad turística en las estructuras nacionales de seguridad pública**

Se propone reformar el artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para quedar como sigue:

**Artículo 12.** El Consejo Nacional estará integrado por

Reformar la siguiente fracción:

#### **V. El secretario de Turismo;**

##### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de marzo de 2017.— Diputada Azul Etcheverry Aranda (rúbrica).»

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

---

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Armando Luna Canales, del Grupo Parlamentario del PRI

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos, 6o fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el diputado federal Armando Luna Canales, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de esta LXIII Legislatura, pone a consideración de esta honorable soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

El objeto de esta iniciativa es armonizar el sistema constitucional conforme a los parámetros que garantizan y tutelan la dignidad humana y, para ello, se propone derogar y, por tanto, eliminar del derecho positivo mexicano, la suspensión de derechos político-electorales prevista en la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) misma que determina que aquella suspensión procede a partir del auto de formal prisión en delitos que merezcan pena corporal.

#### Sobre la naturaleza de la disposición prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional

Para la argumentación de nuestra propuesta de Ley, nos guiaremos bajo los postulados más avanzados en materia de derechos humanos, los cuales, distinguen claramente entre reglas, principios y valores (posición principalista del derecho).

De acuerdo con Rodolfo Luis Vigo, las reglas y los principios (dentro de los que incluimos los valores) se caracterizan por lo siguiente:

#### Reglas:

- Se agotan en sí mismas.
- Métodos de interpretación clásicos (gramatical, silogismo, subsunción, sistemático)
- Se les obedece o no
- Establecen prohibiciones, obligaciones o permisos (operadores deónticos)
- Estructura triádica: antecedente, cúpula deber/ser, consecuencia jurídica.
- Su significado se puede determinar en abstracto.
- Se les puede aplicar mecánicamente.
- No se puede optimizar su significado, son de todo o nada.
- Requieren validez formal y material.

#### Principios:

- Tienen fuerza constitutiva
- Métodos de interpretación modernos (ponderación, contenido esencial del derecho, axiológico).
- Se les presta adhesión
- Proporcionan criterios para tomar posición.
- No estructura triádica
- Su significado no se puede determinar en abstracto, se requiere necesariamente acudir al caso.
- No se les puede aplicar mecánicamente.
- Su significado puede ser optimizado, ampliado, maximizado.
- Validez material.

Ahora bien, en el caso concreto nos encontramos con que la fracción II, del artículo 38 de nuestra Constitución Política, dispone lo siguiente:

“**Artículo 38.** Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

**I.** ...

**II.** Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

**III. a VI.** ...

...”

Respecto del caso concreto, se advierte que la disposición constitucional en comento es, con respecto a su naturaleza jurídica, una regla y, como tal, debe ser reconducida o remitida a principios o valores constitucionales en los que encuentre validez material. Así, tales principios serían el de debido proceso; la maximización de los derechos humanos; el principio pro persona; la presunción de inocencia y la cláusula de suspensión de derechos humanos contenida en el artículo 29 constitucional (la cláusula pétreo, o tam-

bién conocida como esfera de lo indecible o contenido mínimo del derecho), entre otros y, aunado a ello, los valores últimos a los que podría remitir tal disposición serían la justicia y la dignidad humana.

Todos esos principios y valores, son normas jurídicas que la propia constitución reconoce y positiviza, por tanto, son obligatorios y no un mero catálogo de aspiraciones políticas o morales.

Los anteriores argumentos permiten clasificar el contenido de la fracción II del artículo 38 constitucional como una regla. Ésta, se circunscribe en el sistema constitucional en una relación de tensión con principios como el pro persona, el de presunción de inocencia, la cláusula pétrea de suspensión o restricción de derechos fundamentales y valores como la justicia, la libertad y la dignidad humana. En este sentido, se constata tajantemente la incompatibilidad existente y la necesidad de modificar la disposición en cuestión, más aún, en el reciente panorama inaugurado por la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011.

### **Jurisprudencia nacional en materia de suspensión de derechos político-electorales**

El Poder Judicial de la Federación no se ha manifestado hasta el momento sobre la posibilidad de que una norma constitucional pueda ser materialmente inconstitucional. Sin embargo, se ha dejado tenuemente entrever que la fracción II del artículo 38 Constitucional podría, en un futuro, ser cuestionada en su validez material. En este sentido, el Máximo Tribunal en materia electoral del país ha sostenido criterios en los que insta a las diversas autoridades a cuidar extremadamente la suspensión de derechos políticos que reconoce el artículo 38, fracción II. Así, en la Tesis XV/2007 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) señaló:

**De los derechos político-electorales del ciudadano prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional. Sólo procede cuando se prive de la libertad.-** La interpretación armónica, sistemática y funcional del artículo 38, fracción II, en relación con los artículos 14, 16, 19, 21 y 102, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, párrafo 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11, párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 7, párrafo 5, y 8 de la Conven-

ción Americana sobre Derechos Humanos, permite concluir que **la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión no es absoluta ni categórica.** En efecto, las referidas disposiciones establecen las bases para admitir que, aun cuando el ciudadano haya sido sujeto a proceso penal, al haberse otorgado la libertad caucional y materialmente no se le hubiere recluso a prisión, **no hay razones válidas para justificar la suspensión de sus derechos político-electorales;** pues resulta innegable que, salvo la limitación referida, al no haberse privado la libertad personal del sujeto y **al operar en su favor la presunción de inocencia, debe continuar con el uso y goce de sus derechos.** Por lo anterior, **congruentes con la presunción de inocencia reconocida en la Constitución Federal como derecho fundamental** y recogida en los citados instrumentos internacionales, aprobados y ratificados en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **la suspensión de derechos consistente en la restricción particular y transitoria del ejercicio de los derechos del ciudadano relativos a la participación política, debe basarse en criterios objetivos y razonables.** Por tanto, tal situación resulta suficiente para considerar que, mientras no se le prive de la libertad y, por ende, se le impida el ejercicio de sus derechos y prerrogativas constitucionales, tampoco hay razones que justifiquen la suspensión o merma en el derecho político-electoral de votar del ciudadano.<sup>1</sup>

En materia de sanciones administrativa, el TEPJF se ha pronunciado de manera congruente con los criterios anteriores, al señalar que en materia administrativa, la suspensión de los derechos político-electorales sólo procede cuando exista resolución firme.

En este sentido, el contenido de la tesis que a continuación se presenta ofrece un criterio de interpretación conforme con los derechos humanos reconocidos en el sistema constitucional mexicano:

**Suspensión de derechos político-electorales del ciudadano. Tratándose de sanciones administrativas, sólo procede cuando exista resolución firme.** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 20, apartado B, fracción I, 35, fracción II, 38, fracción II, 41, 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, apartado 1 de la Declaración

Universal de Derechos Humanos; 14, apartado 2, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8, apartado 2 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que la presunción de inocencia es aplicable a los procedimientos administrativos, por lo que **no es dable imponer las consecuencias de una infracción, hasta en tanto no se determine la responsabilidad en resolución firme. En este contexto, los derechos político-electorales del ciudadano, no pueden estimarse suspendidos con motivo de una sanción de inhabilitación que se encuentra sub iudice, en virtud de que, en ese caso, al no haber quedado firme la responsabilidad que se le atribuye como infractor, no pueden entenderse suspendidos sus derechos político-electorales, ya que además se trata de derechos humanos que deben interpretarse en la forma que le resulte más favorable.**

De acuerdo con lo anterior, podemos advertir de los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, la evolución del modelo interpretativo que en los últimos años han adoptado los juzgadores al momento de aplicar la constitución y el bloque de constitucionalidad que la respalda, como son los tratados internacionales, la jurisprudencia internacional, las observaciones generales, las opiniones consultivas, etcétera.

Las democracias modernas caracterizadas por la firme protección de los derechos humanos, reconocen que no basta la existencia de una norma formalmente válida, sino que la misma debe responder al contenido material que la guía; contenido constituido por los principios y valores que una sociedad determinada busca tutelar. Así, reconocen incluso la posibilidad de normas constitucionales materialmente inconstitucionales y, por tanto, su contravención a la propia norma constitucional. Por ejemplo, la Corte Constitucional Colombiana ha repetido en diversas ocasiones que aunque su Constitución (de 1991) no establece expresamente alguna cláusula pétrea o inmodificable, ello no implica que el poder de reforma no tenga límites. Lo anterior en los términos siguientes:

[...] El poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad. Para saber si el poder de reforma, incluido el caso del refrendo, incurrió en un vicio de competencia, el juez constitucional debe analizar si la Carta fue o no sustituida por otra. Para es-

tablecer si hay o no sustitución, es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad, no para revisar el contenido mismo de la reforma comparando un artículo del texto reformativo con una regla, norma o principio constitucional, sino para determinar si los principios anteriores y los introducidos son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles. La sustitución puede ser total cuando la Constitución como un todo, es remplazada por otra; o parcial, caso este último en el cual un eje definitorio de la identidad de la Constitución es reemplazado por otro opuesto o integralmente diferente que torna imposible la armonización de la pretendida reforma con el resto de normas constitucionales que no fueron modificadas por ella y que reflejan aspectos claves de lo insustituible.<sup>2</sup>

### **Sobre la necesidad jurídica de la derogación constitucional propuesta**

La determinación de que sólo por delito que merezca pena corporal podrán suspenderse los derechos del ciudadano, resulta poco razonable y ello encuentra no pocos argumentos que lo sustentan.

Ciertamente, la labor del intérprete constitucional contemporáneo es analizar a la norma considerando el contexto jurídico nacional e internacional, en particular, cuando se trata de derechos humanos, porque habrá de considerarse que las fuentes del derecho ya no sólo aquellas que en el sistema meramente positivista se definieron. Ahora, esas fuentes, en una jerarquía dinámica, responden a casos particulares e incluso a los intereses colectivos de todo el grupo social (*ius cogens*).

En este sentido, debe abandonarse la posición meramente mecanicista, silogística y de subsunción que solía acompañar la labor del intérprete en décadas anteriores. Hoy, el deber de los operadores jurídicos es lograr tanto la justificación interna como la justificación externa de la decisión interpretativa<sup>3</sup> para lo cual, hay que atender al contexto jurídico general en el que la presunción de inocencia, la interpretación conforme y maximizadora de los derechos humanos, así como la cláusula pétrea de suspensión o restricción de derechos humanos, contenida en el segundo párrafo del artículo 29, llevan a justificar, todos ellos, la necesidad de derogar la actual fracción II del artículo 38 constitucional.

## Interpretación conforme y máxima protección de los derechos humanos

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 incluyó en el texto del Artículo 1º, reglas claras en materia de interpretación. De tal manera, que ésta debe ser conforme con el contenido normativo del sistema jurídico nacional a la luz de la protección, defensa y garantía de los derechos humanos. Esta situación puede advertirse en la siguiente tesis de la SCJN:<sup>4</sup>

**Pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos.** La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: **a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia;** **b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos;** y, **c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.**

Por su parte, el principio que obliga a maximizar la protección de los derechos humanos, conocido como principio pro persona implica, precisamente, buscar aquellas inter-

pretaciones que permitan optimizar el contenido de todo derecho fundamental. Esto supone que en aquellos casos en donde puedan existir diversas interpretaciones, deberá optarse por aquella que maximice el contenido del derecho humano.

En jurisprudencia por reiteración, la Suprema Corte ha entendido el principio pro persona de la siguiente manera:

**Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable.** De conformidad con el texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable -en materia de derechos humanos-, atenderá a criterios que favorezcan al individuo o lo que se ha denominado **principio pro persona**, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional. **Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.**

Pues bien, la norma constitucional que se propone derogar expresa una tensión entre el contenido de dicha norma y lo mandado por el principio pro persona y la interpretación



conforme. Es claro, por lo tanto que mientras la fracción II del artículo 38 constitucional implica una suspensión de un derecho fundamental sin existir razones objetivas o justificables para llevarla a cabo, el artículo 1º de la misma Constitución obliga a buscar una interpretación maximizadora de los derechos humanos. En este orden de ideas, lo que el artículo 38 debería expresar no es la suspensión del derecho sino el mantenimiento del mismo hasta en tanto no exista un criterio razonable (como sería una sentencia condenatoria) que la justifique.

Allende lo anterior, la razón fundamental por la que el ordenamiento jurídico justifica la reclusión, con base en los ejes rectores del sistema penitenciario, es la reinserción en la sociedad del sentenciado procurando que no vuelva a delinquir, orientándose dicho sistema sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte (artículo 18 constitucional). Entonces, siendo éste el propósito del sistema penitenciario, no se entiende ni existe razón válida alguna que justifique la limitación en el ejercicio de los derechos político- electorales de la persona privada de su libertad, menos aún cuando no existe condena firme que acredite la responsabilidad penal del individuo.

No sin razón, la suspensión de los derechos políticos se ha asumido como una “muerte civil”, dado que priva a los ciudadanos de sus derechos políticos, como no ser votado o también el de votar; derechos éstos que no han sido reconocidos a las personas privadas de su libertad. Incluso, en los Estados Unidos de América en donde más de la mitad de sus entidades federativas reconocen aún la pena capital, en veinte estados se priva del disfrute de los derechos políticos sólo por sentencia condenatoria con más de un año de prisión. Incluso, ha sido reconocido judicialmente<sup>5</sup> en distintos estados el disfrute de los derechos políticos a las personas privadas de su libertad. Así por ejemplo, Lyndon La Rouche pudo ser candidato a la presidencia de ese país en 1992, desde su confinamiento en Minnesota.<sup>6</sup>

### **El principio de presunción de inocencia**

La reforma constitucional publicada el 18 de junio de 2008 estableció en el artículo 20, apartado B, fracción I, el principio de presunción de inocencia; un principio esencial en todo estado constitucional y democrático de derecho que a pesar de que no se encontraba reconocido expresamente, se asumía implícito en la norma fundamental. Este principio, como es sabido, indica que antes de aplicar cualquier pena,

debe probarse ante el órgano jurisdiccional la culpabilidad del acusado.

Al respecto se precisa que, en el caso de la suspensión de derechos políticos contenida en la hipótesis de la fracción II del artículo 38 constitucional, se asume ésta como una pena o sanción sin que antes se hubiera probado la culpabilidad del acusado.

Al respecto, algunos juristas han argumentado que en realidad no se trata propiamente de una suspensión de derechos, sino más bien de una medida cautelar; sin embargo, debe decirse que no existe ninguna justificación racional que permita considerar a tal medida, como una tutela para garantizar un bien jurídico de mayor valor que aquél que se ve afectado (la restricción en el ejercicio de un derecho fundamental).

Por otra parte, debe expresarse que la aspiración integral sería que toda persona privada de su libertad pudiera ejercer su derecho de la participación política por la vía del voto; no se pierde de vista que a la fecha, en muchos países se niega ese derecho, pero siempre a partir de la existencia de una sentencia condenatoria. En los pocos casos en los que se niegan los derechos a la participación política antes de existir una sentencia condenatoria, existen reglas claras que obligan a justificar con criterios objetivos y razonables el porqué de dicha suspensión. El Poder Judicial de la Federación ha hecho eco de tales requisitos en diversas sentencias reconociendo que la privación de tales derechos debe sustentarse en criterios objetivos y razonables.

Como se ha señalado en otros párrafos de esta iniciativa, la negación de los derechos políticos a partir de un auto de formal prisión por delitos que merezcan pena corporal, no obedece a ningún criterio razonable o justificable, aún en aquellos casos en los que se ha argumentado que no se trata de una pena sino de una medida precautoria. En uno u otro supuesto, suspender los derechos a la participación política ha dependido más bien de razones políticas o ideológicas más que estrictamente jurídicas y garantistas.

### **Propuesta de modificación normativa**

La propuesta que se plantea consiste en derogar la fracción II del artículo 38 constitucional porque si bien es cierto la suspensión de los derechos o prerrogativas ciudadanas (político-electorales) cabría hacerla efectiva ya no a partir de la fecha en que se dicte auto de formal prisión, sino desde

aquella en que se dicte sentencia condenatoria por parte del órgano jurisdiccional competente, pues debe precisarse que dicho supuesto ya está previsto ya en la fracción III del artículo 38 constitucional que indica:

“**Artículo 38.** Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I a II.

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV a VI. ...

...”

En consecuencia, al estar ya contemplada dicha hipótesis, se considera conducente derogar la actual fracción II del artículo 38 constitucional, dejando las actuales fracciones en su orden para evitar conflictos de interpretación que puedan presentarse respecto de las demás normas secundarias que se refieren a ese artículo.

A propósito de lo anterior, cabe plantear una interesante reflexión en torno a las actuales fracciones del artículo 38 constitucional. Por un lado, la fracción II estatuye la suspensión de derechos políticos desde el momento en que se dicta el auto de “formal prisión” y, la fracción VI del mismo artículo prevé que la suspensión de los derechos procede por sentencia ejecutoriada que imponga la pena de dicha suspensión. Es fácil advertir que algo no anda bien en estas disposiciones, ¿puede coexistir lógicamente la hipótesis de suspensión de derechos como pena, al momento en que un inculpado está únicamente vinculado a un proceso penal, por presumir su culpabilidad penal, con la disposición que requiere una sentencia ejecutoriada? ¿El auto dictado a petición del Ministerio Público equivale a una sentencia ejecutoriada? ¿Es dable imponer una pena, como la suspensión de los derechos ciudadanos, cuando se tiene sólo la presunción de culpabilidad?<sup>7</sup>

Es por todas las razones antes expuestas que se somete ante esta Soberanía el siguiente proyecto de

### Decreto

**Único.** Se deroga la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 38.** ...

I. ...

**II. (Se deroga)**

III. a VI.

...

### Transitorio

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

### Notas

1 Tesis XV/2007, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1, número 1, 2008, pp. 96 y 97.

2 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-551 de 2003.

3 Vigo, Rodolfo Luis, Op. Cit., nota 6, p 42.

4 Tesis P. LXIX/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Libro III, 9ª Época, Pleno, diciembre de 2011, p. 552.

5 Por ejemplo: Locke V. Farrakhan del Estado de Washington y Haydan V. Pataki de Nueva York.

6 González Oropeza, Manuel, Op. Cit., nota 21, pp. 240 y 241.

7 González Oropeza, Manuel, Op. Cit., nota 21, p. 238.

Palacio Legislativo, a 30 de marzo de 2017.— Diputado Armando Luna Canales (rúbrica).»

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

## LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma el artículo 74 Bis de la Ley General de Salud, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada Laura Valeria Guzmán Vázquez, y en representación de los diputados abajo firmantes, todos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura, en ejercicio de las facultades constitucionales que nos otorgan los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento para la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 74 Bis de la Ley General de Salud, con base en la siguiente:

### Exposición de Motivos

El párrafo cuarto del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho a la salud:

*Artículo 4 ...*

...

...

*Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.*

...»<sup>1</sup>

De ahí se desprende que el derecho a la salud, es un derecho social y universal que debe ser protegido por un sistema de normas jurídicas.

Por su parte, la Ley General de Salud, en su artículo 72, establece en su párrafo segundo que la salud mental es el estado de bienestar que una persona experimenta como resultado de su buen funcionamiento en los aspectos cognoscitivos, afectivos y conductuales, y en última ins-

tancia el despliegue óptimo de sus potencialidades individuales para la convivencia, el trabajo y la recreación.<sup>2</sup>

Asimismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), en su artículo XI, determina que toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y de la comunidad.<sup>3</sup>

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece en el artículo 25 que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar...”.<sup>4</sup>

El Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra, en su artículo 12, que el derecho a la salud debe otorgarse a toda persona en su más alto nivel posible disfrute de salud física y mental.<sup>5</sup>

La Ley General de Salud, México regula en su Capítulo VII el tema de salud mental, que las personas con trastornos mentales tienen el derecho a:

- a) Una mejor atención en materia de salud mental, acorde con sus antecedentes culturales, en establecimientos de la red del Sistema de Nacional de Salud, mediante un trato sin discriminación y con respeto a la dignidad de la persona.
- b) Tener un representante que cuide en todo momento sus intereses.
- c) Estar informado para que otorgue su consentimiento en relación al tratamiento que debe recibir, siempre y cuando no se trate de un caso urgente
- d) Que le sean impuestas las restricciones necesarias con el fin de garantizar su protección y la de terceros. Cuidando que el internamiento sea lo menos restrictivo posible y a que el tratamiento sea lo menos alterador posible.
- e) No ser sometido a tratamientos irreversibles o que cambien su integridad.
- f) A que su tratamiento esté basado en un estudio individual basado en su historial clínico, y revisado periódicamente, con el fin de modificarlo, cuando sea el caso.

g) Ser atendido cerca de su comunidad, de sus familiares o amigos.

h) La confidencialidad de su información psiquiátrica.<sup>6</sup>

En materia de salud encontramos el tema de salud mental, la cual, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, es el “bienestar que una persona experimenta como resultado de su buen funcionamiento en los aspectos cognoscitivos, afectivos y conductuales, y, en última instancia, el despliegue óptimo de sus potencialidades individuales para la convivencia, el trabajo y la recreación”.<sup>7</sup>

Contrario a lo anterior, encontramos las enfermedades mentales, las cuales son alteraciones de los procesos cognitivos y efectivos del desarrollo, en el que el estado de las personas se encuentra alterado por el razonamiento, el comportamiento, la facultad de reconocer la realidad o de adaptación a las condiciones de vida.

Dentro de los problemas de salud mental se encuentran los trastornos que van desde esquizofrenia, depresión, obsesión, ansiedad, epilepsia, demencia y trastornos de la infancia, que pueden ser determinados por factores sociales, ambientales, biológicos y psicológicos.

Los seres humanos que cuentan con algún tipo de trastornos son personas vulnerables, al convertirlas en personas con discapacidad, por lo que el Estado debe establecer políticas públicas en beneficio de ellas.

Este tipo de enfermedades mentales las puede sufrir cualquier persona, pero se incrementa en ciertos grupos sociales que viven en extrema pobreza, las personas desempleadas, las que han sido víctimas de la violencia, migrantes, refugiados, indígenas, mujeres, hombres, niños, las de la tercera edad; es decir, las enfermedades mentales, afectan a las personas de cualquier edad, sexo, raza, religión, estatus social o económico.

Debido a su condición de salud este tipo de personas tiene que enfrentar discriminación, estigmatización y marginación por parte de la sociedad, aumentando la probabilidad de que se violen sus derechos.

Razón por la cual es importante llevar a cabo reformas al artículo 74 Bis, con el fin de reconocer otros derechos, a los que debe acceder toda persona que sufre algún padecimiento mental.

A fin de garantizarles el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; otorgarle un trato digno; tienen derecho a no ser explotados económica, sexual o de otra índole, ni a que se les dé una un mal trato, sea este físico o denigrante.

Por todo lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta Soberanía, el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 74Bis de la Ley General de Salud**

**Único.** Se modifica la fracción I y se adicionan las fracciones IX y X al artículo 74 Bis de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

**Artículo 74 Bis.** La persona con trastornos mentales y del comportamiento tendrá los siguientes derechos:

I. Derecho a la mejor atención disponible en materia de salud mental y acorde con sus antecedentes culturales, lo que incluye la no discriminación y trato digno, en establecimientos de la red del Sistema Nacional de Salud;

II. a VI...

VII. Derecho a ser tratado y atendido en su comunidad o lo más cerca posible al lugar en donde habiten sus familiares o amigos;

VIII. **Derecho a la confidencialidad de la información psiquiátrica sobre su persona;**

IX. **A no ser explotados económica, sexual o de otra índole, ni a que se les dé un mal trato, sea este físico, emocional o psicológico, y**

X. **Ejercer todos sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.**

### **Transitorio**

**Único.** La presente reforma 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/1\\_150816.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf), pág. 8

2 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142\\_010616.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_010616.pdf), pág. 23.

3 [https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n\\_Americana\\_de\\_los\\_Derechos\\_y\\_Deberes\\_del\\_Hombre\\_1948.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n_Americana_de_los_Derechos_y_Deberes_del_Hombre_1948.pdf)

4 <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

5 <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D50.pdf>

6 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142\\_010616.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_010616.pdf)

7 Sandoval de Escudía, Juan Martín, La Salud Mental en México, Servicio de Investigaciones y Análisis, División de Política Social, pág. 5

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2017.—  
Diputados: Laura Valeria Guzmán Vázquez, José Luis Orozco Sánchez Aldana, Ramón Bañales Arámbula, Martha Lorena Covarrubias Anaya, Hugo Daniel Gaeta Esparza, Francisco Javier Santillán Ocegüera, María Esther de Jesús Scherman Leño, Rafael Yerena Zambrano, J. Jesús Zúñiga Mendoza (rúbricas).»

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

---

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

---

«Iniciativa que reforma los artículos 61 y 107 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Juan Romero Tenorio y Alfredo Basurto Román, del Grupo Parlamentario de Morena

Juan Romero Tenorio y Alfredo Basurto Román, diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso a) fracción I del artículo 107 y se deroga la fracción I del artículo 61 ambos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

En México cuenta con diversas formas de control constitucional contempladas dentro de nuestro sistema jurídico, entre las que se encuentra: 1) El juicio político; 2) El juicio de amparo; 3) La acción abstracta de inconstitucionalidad; 4) La controversia constitucional.

Estas diversas formas de regulación de la Carta Magna fueron creadas a fin de dotar de proteger a los gobernados e impedir el uso discrecional y sin límites del poder público de parte de los gobernantes.

Así el **juicio político** se instituyó como el procedimiento para fincar responsabilidad política a un servidor público. El juicio político, contemplado en los artículos 109, fracción I, 110 y 111 de la Constitución Mexicana, implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, siguiendo las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional, contra altos funcionarios de la federación y de los estados a quienes puede sancionarse por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de un buen despacho.

La **acción de inconstitucionalidad** que sirve para impugnar la validez de normas que contradigan a la Constitución y otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante órganos de justicia constitucional las disposiciones aprobadas por la mayoría, la cual fue establecida a partir de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994<sup>1</sup>.

La fracción II del artículo 105 constitucional otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer, en única instancia, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución.

Esta hipótesis otorga un derecho a las minorías legislativas (treinta y tres por ciento), de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de los organismos legislativos estatales y de la actual Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, para impugnar las leyes aprobadas por los respectivos cuerpos legislativos. Igualmente se concede la acción al Procurador General de la República en con-

tra de leyes federales, estatales y de la Ciudad de México, así como en contra de Tratados Internacionales celebrados por México; y a los partidos políticos con registro, para impugnar leyes electorales federales o locales. Los artículos del 59 al 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 regulan los aspectos procedimentales de esta acción, aplicando supletoriamente las disposiciones relativas a las controversias constitucionales.

**La controversia constitucional** es un medio para resolver conflictos de competencia entre poderes, y;

El **juicio de amparo** reglamentario de los artículos 103 y 107 constitucionales y que sin duda constituye la garantía constitucional por antonomasia y la institución procesal más importante del ordenamiento jurídico mexicano.

Controles constitucionales, todos, que regula la propia Constitución federal y diseñados para que los ciudadanos y entes públicos puedan controvertir actos arbitrarios de autoridad o actos que sean inconstitucionales a la esfera constitucional de los gobernados. Así pues el objeto, la finalidad y los efectos de cada recurso es distinto y por lo tanto, puede distinguirse entre las posibilidades que cada uno presenta y las facultades que la Corte puede ejercer

Respecto del **juicio de amparo**, tiene como principios rectores los siguientes: 1) El carácter jurisdiccional de la protección de los derechos humanos y sus garantías; 2) La procedencia del Juicio de Amparo contra actos de autoridad; 3) La procedencia del Amparo contra particulares cuando actúan o ejercen actos de autoridad; 4) El carácter eminentemente individualista de los juicios de Amparo; 5) El Juicio de Amparo no es un sistema integral de defensa de la Constitución; 6) El juicio de amparo es un sistema de defensa de la Constitución por vía de acción.

**Esta iniciativa versa sobre el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver la naturaleza del Órgano Revisor y la posibilidad de revisar modificaciones a la Constitución vía juicio de amparo.**

Es necesario señalar que hasta 2012 se procedía la revisión del **procedimiento** de reforma constitucional pero **no del contenido**.

Para ello se argumentaba que no podía impugnarse, mediante juicio de amparo, el contenido de alguna disposición constitucional, pero que sí era posible dirigir una demanda de garantías en contra del procedimiento reformativo.

En ese caso, se decía, el interés jurídico se identificaba con los efectos que produciría la vigencia del nuevo precepto constitucional que podrían producir un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado.

El criterio anterior quedó asentado en los siguientes términos:

**Reforma constitucional, amparo contra su proceso de creación. El interés jurídico deriva de la afectación que produce, en la esfera de derechos del quejoso, el contenido de los preceptos modificados.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que **amparo en revisión** 186/2008 cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad. Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inimpugnable a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado”<sup>2</sup>.

Sin embargo, en el amparo en revisión 186/2008 a pesar de que se confirma el criterio del Amparo Camacho 1334/98, se establecen los distintos criterios que la corte ha aplicado en los últimos años:

este tribunal Pleno estima que los precedentes citados sugieren interesantes puntos de vista con respeto de la naturaleza del Poder Reformador de la Constitución: Por un lado, se reconoce que el referido poder no puede ser ilimitado, al menos en lo que se refiere al ejercicio de las facultades constitucionales relativas al procedimiento de reforma; por otro, se llega a sostener que se trata de un poder ilimitado soberano”<sup>3</sup>.

El pleno considero:

**no se puede identificar el poder reformador con el poder constituyente**, porque entonces queda en entredicho el principio jurídico de supremacía constitucional, dando prevalencia al principio político de soberanía popular... las posibilidades de actuación del Poder Reformador de la Constitución son solamente las que el ordenamiento constitucional le confiere. Asimismo, lo son sus posibilidades materiales en la modificación de los contenidos de la Constitución. Esto último, porque el poder de reforma que tiene la competencia para modificar la Constitución, pero no para destruirla... se está en condiciones de concluir que, si el poder reformador es un poder limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, **entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformatorios que se aparten de las reglas constitucionales**. Es decir, cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional en contra de la posible violación a las normas del procedimiento reformatorio. En el caso mexicano ¿cuáles serían estos límites? Indudablemente, en el caso de los individuos, el juicio de amparo y en el caso de los Poderes del Estado, la controversia constitucional. Los tribunales competentes de dichos medios de control, con la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la cabeza, están facultados constitucionalmente para ejercer ese control sobre los procedimientos de reforma que puedan poner eventualmente en entredicho los valores antes mencionados”<sup>4</sup>.

Sin embargo, la nueva Ley de Amparo en su artículo 61 numeral I establece que no es posible la revisión de las reformas a la Constitución por la vía del amparo, por ser causa

de improcedencia. Con ello se nos cerró toda posibilidad, a pesar de que la Corte ya había declarado que era procedente la revisión del procedimiento de reforma, es decir, el cumplimiento del órgano revisor con el artículo 135 constitucional.

Luego entonces, es posible que los criterios se modificaran debido a las reformas constitucionales tanto en materia de amparo como en materia de derechos humanos, así como en la evolución de los criterios constitucionales argumentando en favor de proteger derechos vulnerados vía una reforma constitucional por vía del control de constitucionalidad.

La Corte ha analizado en seis ocasiones distintas diversos recursos contra reformas constitucionales: Tres amparos, una controversia, una acción de inconstitucionalidad y un recurso de reclamación a una controversia.

1. Amparo en revisión 1134/1998 (Conocido como Amparo Camacho)
2. Controversia constitucional 82/2001 (Reforma indígena).
3. Recurso de reclamación 361/2004 PL a la Controversia 104/2004.
4. Acción de Inconstitucionalidad 168/2009 y su acumulada 169/2009 (partidos políticos contra reforma electoral).
5. Amparo en revisión 186/2008 (conocido como Amparo Empresarios).
6. Amparo en revisión 2021/2009 (Amparo intelectuales).

Analizando sendas decisiones, puede concluirse que se ha distinguido entre los recursos por los que se solicita a la Corte la revisión del procedimiento de reformas a la Constitución y/o su contenido.

La Corte tiene aún pendiente resolver la naturaleza del órgano revisor y éste no es un tema menor, pues podría ser a través de su definición que se autorizara la posibilidad de revisar modificaciones a la Constitución por otros medios de control constitucional, como la controversia o la acción de inconstitucionalidad.

El juicio de amparo es un recurso que sirve para restituir derechos lastimados por algún acto de autoridad; la controversia constitucional es un medio para resolver conflictos de competencia entre poderes, y la acción de inconstitucional sirve para impugnar la validez de normas que contradigan a la Constitución. Así pues el objeto, la finalidad y los efectos de cada recurso son distintos y por lo tanto, puede distinguirse entre las posibilidades que cada uno presenta y las facultades que la Corte puede ejercer.

Luego entonces, si hasta 2012, sí procedía la revisión del procedimiento de reforma constitucional, aunque no del contenido, es claro que puede reformarse la norma para dotar de facultades constitucionales y legales para revisar la Constitución.

La protección de los derechos fundamentales permite dirigir una demanda de garantías en contra del procedimiento reformatorio. Pues en ese caso el interés jurídico se identificaría con los efectos que produciría la vigencia del nuevo precepto constitucional si estos ocasionan un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado (amparo en revisión 118/1998)<sup>5</sup>.

En este orden de ideas si el constituyente ordinario, integrado por el Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los Estados, puede reformar o adicionar la Constitución Federal en su parte orgánica, siempre y cuando con motivo de dichas modificaciones no viole los principios esenciales contenidos en la parte dogmática de la misma. En otras palabras, a su juicio, cuando se reforma o adiciona la parte orgánica de la Constitución por el constituyente ordinario, las respectivas reformas o adiciones adquieren el carácter de Ley Suprema de la Unión en la medida en que no contravengan los derechos fundamentales previstas en los primeros 29 artículos constitucionales, los derechos y prerrogativas básicas de los ciudadanos o gobernados contenidos en artículos como el 31 y 35 de la propia Constitución y la soberanía nacional y la forma de gobierno.

Es decir, la parte dogmática de la Constitución federal no puede ser vulnerada ni atacada mediante reformas o adiciones a la parte orgánica de ésta.

La fracción I del artículo 103 constitucional establece:

**Artículo 103.** Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

**I.** Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

**II.** Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y

**III.** Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal”.

Es evidente que el juicio de amparo procede contra leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales. Y considerando que el Congreso de la Unión, y las legislaturas locales, que adicionan o reforman la Constitución federal, además de erigirse como constituyente ordinario, que carece de facultades para modificar los principios esenciales del orden constitucional, expide el correspondiente decreto reformatorio con carácter de ley.

Luego entonces con esta o estas reformas o adiciones constitucionales se está en presencia de leyes o actos de autoridad, independientemente de la jerarquía normativa que posean. En tales condiciones, al constituir una ley dirigida por el Congreso de la Unión al presidente de la República en forma de decreto, y toda vez que tales actos violan derechos fundamentales, es procedente el juicio de amparo.

Al concebirse el juicio de amparo como el instrumento jurídico por excelencia que protege los derechos fundamentales y sus garantías, debe admitirse que a través de este instrumento, es decir del juicio de amparo, se constituya en una vía idónea para revisar la misma reforma constitucional, dado que el constituyente ordinario puede incurrir en una abierta contradicción, tal y como se asienta en la siguiente tesis de jurisprudencia:

**Reforma constitucional, amparo contra su proceso de creación. Procede por violación a derechos políticos asociados con garantías individuales.**

La interpretación del contenido del artículo 73, fracción VII, en relación con jurisprudencias sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lleva a determinar que, por regla general, el juicio de amparo en que se pretendan deducir derechos de naturaleza política es improcedente, siendo excepción a lo anterior la circunstancia



de que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entraña la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna. Por tanto, tratándose de ordenamientos de carácter general con contenido político-electoral, incluidos los procesos de reforma a la Constitución, para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la litis verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente respecto de transgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías.

Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el nueve de septiembre en curso, aprobó, con el número LXIII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Ante las consideraciones antes expuestas, nos permitimos someter a consideración de esta asamblea el presente:

**Decreto por el que se reforma el inciso a) fracción I del artículo 107 y se deroga la fracción I del artículo 61 ambos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el inciso a) fracción I del artículo 107 y se deroga la fracción I del artículo 61 ambas de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

**I. Se deroga**

**Artículo 107.** El amparo indirecto procede:

I. ...

**a) Adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** y los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Es-

tados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;

...

**Transitorio**

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

**Notas**

1 Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1994.

2 Tesis P. LXII/99, Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, septiembre de 1999, página 11. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho

[https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjGqo\\_06dnSAhVMzmMKHU4OD1oQFggMAM&url=http%3A%2F%2Fsjf.scjn.gob.mx%2Fsjfsist%2FPaginas%2FDetalleGeneralV2.aspx%3Fid%3D6014%26Clase%3DDetalleTesisEjecutorias&usq=AFQjCNFG3vKrGQvIwHfQwIjR-k2cxBsuLA](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjGqo_06dnSAhVMzmMKHU4OD1oQFggMAM&url=http%3A%2F%2Fsjf.scjn.gob.mx%2Fsjfsist%2FPaginas%2FDetalleGeneralV2.aspx%3Fid%3D6014%26Clase%3DDetalleTesisEjecutorias&usq=AFQjCNFG3vKrGQvIwHfQwIjR-k2cxBsuLA)

3 Amparo en Revisión 186/2008. Quejoso: Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

[https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjKufiK89nSAhVP7mMKHdI9DjoQFggZMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.senado.gob.mx%2Fcomisiones%2Fjusticia%2Fdocs%2FMinistros%2FAGOM\\_Ejecutoria\\_1862008.pdf&usq=AFQjCNGFWqKKYdnWQJRIZv\\_XLAGWpDI3A](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjKufiK89nSAhVP7mMKHdI9DjoQFggZMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.senado.gob.mx%2Fcomisiones%2Fjusticia%2Fdocs%2FMinistros%2FAGOM_Ejecutoria_1862008.pdf&usq=AFQjCNGFWqKKYdnWQJRIZv_XLAGWpDI3A)

4 Ídem.

5 Obra citada.

Dado en la Ciudad de México, Palacio Legislativo, a 4 de abril de 2017.— Diputados: Juan Romero Tenorio, Alfredo Basurto Román (rúbricas).»

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

## LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

«Iniciativa que reforma el artículo 93 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a cargo de la diputada Yahleel Abdala Carmona, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada federal Yahleel Abdala Carmona, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I del artículo 93 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta con base en las siguientes:

### Consideraciones

**I.** La Declaración Universal de los Derechos Humanos, dentro de sus artículos 22, 23 y 25, establece los derechos a los que toda persona como miembro de la sociedad debe gozar, encontrándose entre ellos el de la satisfacción de sus derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad, así como el derecho que tiene toda persona trabajadora a recibir una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y a un nivel de vida adecuado en cuanto a la satisfacción de sus necesidades de salud, bienestar, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales.

**II.** Si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos no es un tratado, ésta ha servido como base para la creación de muchos tratados internacionales que contienen derechos humanos y los cuales son legalmente vinculantes, tales como la Convención Americana Sobre Derechos Humanos “Pacto de San José, Costa Rica”, el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales, Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

Dentro de dicho protocolo se establecen diversas obligaciones para los Estados parte así como derechos para los ciudadanos, tales como los contenidos en su artículo 2, el cual establece la obligación para los Estados de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter necesarias para la

efectiva protección y aplicación de los derechos humanos; de igual forma el artículo 6, numeral 1, reconoce que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

**III.** En ese orden de ideas, para esta propuesta resulta de gran relevancia lo establecido en el artículo 7 del mencionado “Protocolo de San Salvador”, el cual reconoce que el derecho al trabajo supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual los Estados deben garantizar en sus legislaciones nacionales, entre otras cosas, una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias.

**IV.** Si bien los instrumentos antes mencionados, así como la Constitución Mexicana, establecen y fijan algunos de los elementos y características más importantes que debe tener el salario de los trabajadores, en el día a día de la gran mayoría de los mexicanos éstos únicamente son letra muerta o cartas con buenas intenciones, ya que en la práctica el salario mínimo general de los últimos años no alcanza para los fines antes mencionados. Claro ejemplo de esto lo podemos encontrar en que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos determinó que para el ejercicio fiscal 2017 el salario mínimo general sería de \$80.04 pesos diarios, los cuales resultan indiscutiblemente insuficientes para que una persona pueda contar con una vida digna y que permita el libre desarrollo de su persona.

La situación es alarmante ya que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), al cuarto trimestre de 2016, la población económicamente activa ocupada (PEA) ascendía a 52,123,674 millones de personas, de las cuales 7,447,513 percibían hasta un salario mínimo (14.29% PEA).

**V.** La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que el ingreso familiar disponible neto ajustado es la cantidad de dinero que una familia percibe o gana cada año y representa el dinero del que dispone una familia para gastar en bienes o servicios después de impuestos.<sup>1</sup>

Resulta lamentable que en México se tenga un ingreso familiar disponible neto ajustado promedio per cápita de \$12,806 USD al año, siendo éste el más bajo de los países

miembros de la OCDE, ya que el promedio de los otros países miembro es de 29,016 USD<sup>2</sup>, pero resulta aún más lamentable y preocupante que dentro del mismo índice “*better life index 2016*”, México ocupa la segunda posición en cuanto a los países en los que los trabajadores dependientes laboran más de 50 horas semanales, es decir, los mexicanos trabajan más y ganan menos.

**VI.** En el mismo sentido la ENOE reconoce que 14,736,658 personas (28.27% PEA) en México se encuentran en ese supuesto de trabajar más de 48 horas semanales, hecho que resulta claramente violatorio del artículo 61 de la Ley Federal del trabajo, el cual establece que la duración máxima de la jornada laboral será de 8 horas diarias.

**VII.** Diariamente, millones de mexicanos comienzan su día laboral desde muy temprano en la mañana y lo terminan ya muy avanzada la noche, muchas son las razones que ocasionan que los trabajadores laboren horas extras, pero no podemos dejar de reconocer una de las principales, la cual es que los ingresos ordinarios que éstos obtienen con motivo de su trabajo no alcanzan para que ellos y sus familias puedan vivir dignamente, desarrollar su libre personalidad, estudien, tengan acceso a servicios de salud, al arte, cultura o al esparcimiento. Ése es el grueso de la población, éstos son los mexicanos que luchan diariamente por salir adelante, pero se encuentran con múltiples factores que se los impiden.

En ese sentido, no podemos dejar de señalar que, por un lado, el Estado mexicano no ha logrado las condiciones que permitan aumentar el ingreso del grueso de la población; y, por otro lado, nos encontramos con el mal uso y dispendio que diversos gobernantes de todo el país realizan del dinero que es recaudado por los impuestos que pagan millones de mexicanos.

**VIII.** Establecido en el artículo 31, fracción IV, de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra la obligación de todos los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los estados, de la Ciudad de México y del municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

**IX.** En ese sentido, la Ley del Impuesto Sobre la Renta establece en su artículo 1, fracción I, que las personas físicas y morales residentes en México están obligadas al pago del impuesto sobre la renta respecto de todos sus ingresos, es-

tableciendo en su artículo 93 algunos casos de excepción, siendo del interés de la presente propuesta el señalado en la fracción I de dicho artículo, el cual determina que los trabajadores del salario mínimo general estarán exentos de dicho impuesto con motivo de las remuneraciones que estos reciban por concepto de tiempo extraordinario o por la prestación de servicios que realicen en sus días de descanso sin disfrutar de otros en sustitución, hasta el límite establecido en la legislación laboral.

En el mismo orden de ideas, el artículo citado en el párrafo anterior determina que los trabajadores que perciban ingresos mayores al salario mínimo estarán exentos de dicho impuesto hasta en un 50% de las remuneraciones que reciban por concepto de tiempo extraordinario o de la prestación de servicios que realicen en sus días de descanso sin disfrutar de otros en sustitución, que no exceda el límite previsto en la legislación laboral y **sin que esta exención exceda del equivalente de cinco veces el salario mínimo general del área geográfica del trabajador por cada semana de servicios.**

**X.** Como representantes populares debemos ser conscientes que en la medida en que se fortalezca la economía familiar y se reconozca la entrega de los millones de mexicanos que laboran día a día y en especial el esfuerzo de los que laboran horas extra de manera recurrente, se logrará el fortalecimiento del mercado interno y se impulsará el desarrollo nacional, por lo que la presente propuesta se realiza a petición explícita de los trabajadores y de la CTM en Nuevo Laredo, Tamaulipas, y pretende que no sólo los trabajadores del salario mínimo (7,447,513 mexicanos) estén exentos del pago al ISR por los productos de las horas extras en sus labores, sino que este beneficio se haga extensivo a los trabajadores que perciben hasta 5 salarios mínimos diarios (31,697,378 mexicanos), logrando así aumentar los ingresos de millones de hogares y contribuyendo a reducir la brecha que existe en la materia de ingresos familiares entre México y el resto de los países miembros de la OCDE.

*“Aunque el dinero quizá no compre la felicidad es un medio importante para alcanzar estándares de vida más elevados y, por consiguiente, un mayor bienestar. Contar con recursos económicos más altos también puede mejorar el acceso a la educación, servicios de salud y vivienda de calidad.”: OCDE.*

Expuesto lo anterior, someto a consideración de esta H. asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto**

**Único.** Se reforma la fracción I del artículo 93 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta para quedar como sigue:

“**Artículo 93.** No se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los siguientes ingresos:

I. Las prestaciones distintas del salario que reciban los trabajadores del salario mínimo general para una o varias áreas geográficas, calculadas sobre la base de dicho salario, cuando no excedan de los mínimos señalados por la legislación laboral.

Las remuneraciones por concepto de tiempo extraordinario o de prestación de servicios que se realice en los días de descanso sin disfrutar de otros en sustitución, hasta el límite establecido en la legislación laboral, que perciban los trabajadores que tengan un ingreso de hasta 5 salarios mínimos generales diarios para una o varias áreas geográficas.

II. ...”

**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.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/income-es/>

2 <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=BLI>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de marzo de 2017.— Diputada Yahleel Abdala Carmona (rúbrica).»

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

**LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD**

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 3o. Bis de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, a cargo del diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, diputado federal de la LXIII Legislatura de la Honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona una fracción VI, recorriéndose las siguientes, del artículo 3o. Bis de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El ser joven, más allá de resultar de una condición biológica o rango etario, constituye una construcción social, histórica y psicológica permanente de una sociedad hacia sus miembros. Es, en ese sentido y al mismo tiempo, resignificación y reapropiación por parte de las y los jóvenes de su identidad política y cultural respecto al resto del conjunto social. Así pues, ser joven es resultado de las dinámicas y transformaciones de las relaciones sociales, de producción y de poder propias de cualquier sociedad. La construcción de la juventud emerge entonces en donde las conductas de ese sector social se manifiestan como diferencia, e incluso contraposición cultural, distinta de la que distingue a los demás sectores sociales.

Como punto de partida y marco de referencia es valioso recurrir a la definición elaborada por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que en su Observación General número 21, señala por cultura:

[Todas aquellas] formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música y las canciones, la comunicación no verbal, los sistemas de religión y de creencias, los ritos y las ceremonias, los deportes y juegos, los métodos de producción o la tecnología, el entorno natural y el producido por el ser humano, la comida, el vestido y la vivienda, así como las artes, costumbres y tradiciones, por los cuales individuos, grupos y comunidades expresan su humanidad

y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas. La cultura refleja y configura los valores del bienestar y la vida económica, social y política de los individuos, los grupos y las comunidades.

Considerando la originalidad cultural de la juventud, es inadmisibles sostener la calificación de la juventud como actores pasivos y condenados solamente al consumo de la industria cultural. Si bien es cierto que la juventud es influida por la “moda”, lo es más por sus experiencias cotidianas y por la distancia que media entre su realidad y la plena realización de sus satisfacciones personales. Es desde estas experiencias que se gestan y materializan lo que aquí denominamos “culturas juveniles”.

En congruencia con sus obligaciones constitucionales, el Estado debe velar por la existencia de condiciones idóneas para el desarrollo de las actitudes y aptitudes colectivas que devienen en identidades culturales juveniles y, en consecuencia, abstenerse de tomar acciones que puedan limitar o atentar contra el goce y acceso a la cultura, así como a la producción y reproducción de la misma. Una visión totalizadora o discriminatoria de la identidad debe ser considerada un atentado contra la pluralidad de las identidades sociales y el avance de la sociedad.

El surgimiento, exploración y autodefinition de las juventudes se realiza a través de la praxis, misma que puede ser divergente o convergente con los valores culturales del orden dominante. En este sentido, se ha entendido como praxis divergente al actuar basado en la diferenciación, discordancia y rechazo a los modelos culturales preestablecidos. Sin embargo, no solo existen juventudes divergentes, las hay también convergentes con el contexto histórico al cual pertenecen, así como hay quienes, a pesar de su juventud, encuentran mayor empatía con los valores y prácticas del mundo adulto.

No obstante, aún las identidades juveniles más afines a los valores dominantes enarbolan siempre en su praxis un grado de divergencia, “hasta en los sectores más convergentes hay un sentimiento de divergencia hacia el mundo adulto. En última consecuencia, [...] mientras más divergente es la praxis juvenil mayor significación adquiere en la sociedad, [es decir], mayor distinción alcanza”.<sup>1</sup> En buena medida, el nivel de convergencia o divergencia que manifiestan las culturas juveniles es determinado por su nivel de participación en los procesos de toma de decisiones que fijan el curso de la sociedad mayor.

En el contexto actual que sufre México, marcado por el agotamiento del modelo de representación y el agravamiento de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, las juventudes se han convertido en uno de los sectores más vulnerables por carencias sociales asociadas a la falta de empleo, educación, vivienda, deporte, etcétera. Lejos de estimular su inserción social, esta situación ha hecho que la juventud sea víctima de un proceso de marginalización social que ha implicado su constante exclusión y criminalización. Ello explica que en este país la mayoría de las identidades juveniles se construyan y constituyan más allá de la formalidad social.

Así pues, en México la historia del ser joven es la historia de una praxis obligada a avanzar en un sentido divergente. En algunas ocasiones, dicha praxis se ha cristalizado en cambios culturales con los que se identifican grupos y hasta generaciones. “Los jóvenes establecen una diferenciación cultural [...] cuando logran rebasar el estrecho ámbito de significación del relevo generacional de la fuerza de trabajo y es cuando se produce el proceso de apropiación existencial de su identidad colectiva.”<sup>2</sup> De igual forma, la praxis de las juventudes se desarrolla en forma colectiva y constituye un estilo de vida, una apropiación del territorio como extensión misma del sujeto juvenil mediante la cual logra su reconocimiento distinto del resto social.

Por sus características, la juventud ocupa un importante papel como agente social sobre quien se impone la promesa de la creación y reproducción de una sociedad. Por esta razón, a la juventud se le ha identificado como la etapa de preparación y aprendizaje, de cara al necesario relevo generacional de la fuerza laboral. Sin embargo, las juventudes no son un sector pasivo a la espera de su llamado histórico, pues “son ellos quienes han desarrollado movimientos contractuales que cuestionan y resignifican los modelos impuestos”, entre los que destacan el movimiento hippie, punk, rasta, cholos, etcétera. Todos estos grupos constituyen comunidades amplias y generacionales que se manifiestan como disidencia social contra la hegemonía de un sólo modelo de desarrollo. Las culturas juveniles entonces aparecen así como formas emancipatorias naturales en una sociedad dinámica que se redefine y regenera gracias a la influencia de las nuevas generaciones.

La expresión más acabada de una praxis divergente, generadora de identidades juveniles, se materializa en una práctica de vida alternativa y siempre colectiva, cuyo cemento es en ocasiones un estilo de lenguaje y en otras una forma de vestir, el gusto por un género musical, práctica de un de-

porte, preferencias de consumo y/o recreación, y en última instancia, en una forma particular de ser en el mundo. Se trata de la producción cultural alterna que parte de un proceso intersubjetivo de formación que genera una nueva sensibilidad ante el mundo. A través de esta praxis divergente, diferenciada, disidente, las juventudes exigen una sociedad más tolerante, más plural, más incluyente, justa y democrática, donde puedan ser tomados en cuenta desde su alteridad.

Es importante señalar que la divergencia juvenil no implica, por sí misma, la apología al caos o la violencia. Se trata más bien de una vía mediante la cual le es posible a nuestra sociedad avanzar, pues es justo esa divergencia la que, dentro del mundo adulto, abre las posibilidades a nuevos paradigmas, que a su vez se traducen en nuevas formas de plantear las determinaciones de una sociedad, así como la relación que ésta guarda con el Estado. La divergencia juvenil tiene también un espíritu humanista en el sentido que es un espacio para la innovación de las formas de expresión cultural. Genera además saltos cualitativos y cuantitativos en el desarrollo de las ciencias a través de nuevos enfoques y perspectivas.

En este mismo sentido, al ser uno de los sectores sociales más vulnerables y por vivir con mayor intensidad las carencias, problemáticas y desigualdades sociales distintivas de nuestra época, con frecuencia son las y los jóvenes quienes interpelan con mayor firmeza al Estado exigiendo la garantía del ejercicio de sus derechos no cumplidos. Esta es una interpelación que hace posible visibilizar las injusticias, sirviendo como importante un punto de partida para enfrentar las situaciones que ponen en riesgo la seguridad social, paz y bienestar de la población en su conjunto.

Por su naturaleza, el desconocimiento del derecho a la libre experimentación de las y los jóvenes de la diversidad de procesos identitarios característicos de las culturas juveniles conlleva también violaciones a su derecho humano a la identidad, tanto en su dimensión individual como en su carácter colectivo. Sobre la primera, porque toda persona tiene derecho a la apropiación de características que le permitan diferenciarse del resto social y desarrollar una personalidad e identidad propia, mientras que en la segunda, por el derecho colectivo a articularse en torno a una identidad:

...un conjunto de personas que desarrollan y expresan sentimientos de pertenencia e identificación con un grupo determinado a partir de características propias que

los diferencian como colectividad frente al resto de la sociedad. En materia de personas jóvenes, el derecho a la identidad constituye un pilar fundamental para el ejercicio de otros derechos humanos pues es a través de éste que las y los jóvenes establecen sus intereses y toman las decisiones que más se apegan a ellos.

Cabe resaltar que cuando se hace referencia a la materialización de la identidad colectiva de los jóvenes se está hablando del desarrollo, definición y reinención de su propia existencia en la amplitud de su sexo, nacionalidad, etnia, filiación política, creencia y cultura.

En este tenor, en el marco jurídico vigente en materia de respeto y protección de los derechos humanos destaca el derecho a la cultura. Así pues, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”, enarbola en su artículo 14 el derecho a los beneficios de la cultura. Entre otras cosas, el artículo contempla el derecho a participar en la vida cultural y artística de la comunidad y establece, en su inciso 3, que “los Estados parte en el presente protocolo se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora”. De esta forma, los Estados suscritos al protocolo, entre los que se incluye México, están obligados a respetar la dimensión creadora de su sociedad y generar un contexto adecuado para el goce y la inclusión de toda la población en el desarrollo de la vida cultural y artística de la nación. Por su parte, el artículo 24 de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes establece el derecho a la vida cultural, así como la libertad de expresión artística y creación, agregando que éstos son requisitos necesarios para la formación integral de la persona.

En lo que respecta al derecho a la identidad, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 8o., compromete a los estados a “respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas”: La misma normativa, en su artículo 29, establece que la educación del niño debe estar encaminada a inculcar su propia identidad cultural. En el mismo sentido, otro referente importante es la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, que en materia de identidad y personalidad propia establece en su artículo 14 que:

...todo joven tiene derecho a: tener una nacionalidad, a no ser privado de ella y a adquirir otra voluntariamente,

y a su propia identidad, consistente en la formación de su personalidad, en atención a sus especificidades y características de sexo, nacionalidad, etnia, filiación, orientación sexual, creencia y cultura.

Estas disposiciones obligan a los Estados a promover y garantizar entre las y los jóvenes la formación de sus identidades, libres de todo tipo de discriminación en su contra.

Las condiciones básicas para el desarrollo pleno de las identidades y la materialización de las culturas juveniles requieren además el cumplimiento los derechos políticos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Si consideramos que el respeto del espacio y el derecho de reunión de las y los jóvenes son indispensables para la socialización y construcción de identidades, es importante atender lo estipulado en su artículo 9o., que señala: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito”. El artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y la Convención de Derechos de los Niños reconoce también el derecho a las reuniones pacíficas, necesarias en toda sociedad democrática.

El reconocimiento y protección del derecho a la experimentación y exploración identitaria entre jóvenes y juveniles se configura también al amparo del artículo 6o. constitucional que establece en su párrafo primero: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa”. En el mismo tema, el la fracción 2 del artículo 19 del PIDCP prohíbe que alguien sea molestado a causa de sus opiniones, estableciendo:

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende 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 artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Por su parte, la CADH garantiza, en su artículo 13, no sólo la libertad de expresión, sino también la libertad de pensamiento, elemental en el proceso de configuración de las culturas juveniles.

En materia de libertad de expresión, la CIDJ manda a los Estados a velar por la protección de la libertad de reunión y asociación, que en su conjunto sirven a las y los jóvenes

para “crear organizaciones y asociaciones donde se analicen sus problemas y puedan presentar propuestas de iniciativas políticas ante las instancias públicas encargadas de atender asuntos relativos a la juventud”. Como se observa, estos instrumentos normativos internacionales prevén una interpretación del ejercicio de derechos que exige su materialización en la capacidad para generar y acceder a espacios de convergencia con otros sectores de la sociedad y el Estado para el análisis y la expresión de las preocupaciones que les incumben y las problemáticas que les afectan, así como para poder emitir exhortos conjuntos a las instancias correspondientes sobre las necesidades no cumplidas o los actos de represión cometidos en su contra. A su vez, la CADH afirma la libertad de asociación en su artículo 16, donde se señala que “todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.”

### Fundamento Legal

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

### Decreto por el que adiciona una fracción VI, recorriéndose las siguientes, del artículo 3o. Bis de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud

**Artículo Único.** Se adiciona una fracción VI, recorriéndose las siguientes, del artículo 3o. Bis de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, para quedar como sigue:

### Ley del Instituto Mexicano de la Juventud

#### Artículo 3 Bis. ...

I. a V...

### VII. Reconocer, garantizar y proteger el ejercicio del derecho a la libre exploración y experimentación de la diversidad de procesos identitarios y prácticas cul-

**turales que constituyen la condición juvenil, sin que esto constituya motivo para su exclusión, persecución o criminalización.**

VII. y VIII...

### Transitorio

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

### Notas

1 Lemus, R. B. (2002). Identidades juveniles y paxis divergente; acerca de la conceptualización de juventud. En A. N. Domínguez, Jóvenes, culturas e identidades urbanas. México: UAM. Página 45.

2 Lemus, R. B, obra citada, página 44.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2017.—  
Diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez (rúbrica).»

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

---

## LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 44, 90 y 105 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Daniel Torres Cantú, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado Daniel Torres Cantú, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en 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 demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que adiciona un numeral 5 a los artículos 44 y 105; y se reforma el artículo 90, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

Las comisiones son órganos de trabajo al interior de las cámaras que integran el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos encargadas de realizar el análisis y discusiones técnicas de los asuntos turnados por la Mesa Directiva entre sus integrantes.

Dentro de las dos cámaras existen las comisiones ordinarias y especiales. Las especiales sólo tienen atribuciones de realizar investigaciones y opiniones sobre casos particulares.

Las comisiones ordinarias, por su parte, se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura mediante acuerdo propuesto por la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) ante el pleno de la cámara respectiva, tomando en cuenta en todo momento la pluralidad política representada en la cámara.

Las comisiones ordinarias tienen a su cargo las tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo establecido en el primer párrafo del artículo 93 de la Constitución Federal, y su competencia corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), la Cámara de Diputados cuenta con 53 comisiones ordinarias y la Cámara de Senadores por 30 comisiones ordinarias.

El Senado es la cámara que tiene funciones específicas de representar en el Congreso de la Unión los intereses del Estado federado establecidas en el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales como: política exterior, de control político (ratificación de nombramientos) y sobre la Federación (declarar la desaparición de los poderes constitucionales en los estados y resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, entre otros).

No obstante lo anterior, la tarea esencial del Congreso de la Unión es la de crear, modificar o derogar leyes; también así la de modificar la Constitución federal, para lo cual se necesita del trabajo de dictaminación en comisiones ordinarias de las dos cámaras.



## Planteamiento del problema

Se requiere una mayor eficiencia en los trabajos de las comisiones del Congreso de la Unión, particularmente en el tema de transportes, el cual ha sido, desde legislaturas anteriores, una asignatura pendiente para con los mexicanos el mantener actualizado el marco legal de los distintos medios de transporte que evolucionan contantemente.

Es de considerarse que la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República ha sido foro esencial para la discusión y aprobación de las leyes reglamentarias de la Reforma de Telecomunicaciones aprobadas en la LXII Legislatura, y que a raíz de esa transformación en el marco jurídico, desde ahora será foro de debate de las distintas propuestas de modificación a las leyes de la materia.

La primera parte de la propuesta es para otorgarle la oportunidad al Senado de desahogar los temas pendientes en la Comisión de Comunicaciones y Transportes, ya que según los números arrojados en sus primeros tres informes de actividades (XLII Legislatura) se advierte lo siguiente:

**-Primer año:** De un total de 60 asuntos turnados sólo fueron dictaminados 15 (25%) en tan sólo tres Reuniones Ordinarias, dos comparecencia y una Reunión para para ratificar a los Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

**-Segundo año:** De un total de 148 asuntos turnados sólo se dictaminaron 61 (41%) en dos Reuniones Ordinarias y dos Reuniones de Trabajo.

**-Tercer año:** De un total de 203 asuntos turnados sólo se dictaminaron 77 (38%) en dos Reuniones Ordinarias, cinco Reuniones de Trabajo y un Foro.

Cabe destacar que, dentro de los Programas Anuales de Trabajo de la Comisión se comprometieron a realizar reuniones cada mes.

En contraste de lo anterior, la Comisión de Transportes de la Cámara de Diputados en la LXII Legislatura dictaminó 46 de las 47 iniciativas turnadas y cuatro de las cinco minutas remitidas por la Cámara de Senadores.

En la actual legislatura (LXIII), en la Cámara de Diputados, la Comisión de Transportes ha aprobado 18 iniciati-

vas y sólo ha recibido tres minutas por parte del Senado, mientras que la Comisión de Comunicaciones no ha recibido minuta alguna.

Por ello, la propuesta va encaminada a dividir los trabajos de la actual Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, para crear la Comisión de Comunicaciones y la Comisión de Transportes, tal como existen actualmente en la Cámara baja.

La segunda propuesta de adicionar un numeral más a los artículos 44 y 105 de la LOGGEUM va dirigida en el sentido de facultar a la Junta Directiva de las Comisiones Ordinarias de las dos Cámaras para elegir de entre sus miembros al presidente de la comisión, cuando por alguna circunstancia no haya titular y la JUCOPO no haya propuesto ante el pleno de la cámara respectiva un sustituto. El presidente elegido por la Junta Directiva estará en el cargo de manera interina, en tanto el pleno apruebe la propuesta planteada por la JUCOPO.

Con la propuesta anterior, se pretende que los trabajos de las comisiones no se vean afectados por la falta del presidente, pues si bien, los reglamentos de las cámaras contemplan la posibilidad de que las Juntas Directivas puedan acordar la realización de reuniones sin un presidente, lo cierto es que las atribuciones exclusivas de los presidentes son de carácter administrativas que dan trámite legal a las reuniones frente a los órganos de gobierno de la respectiva cámara.

Más aún, la falta de un presidente de comisión advierte también la ausencia del secretario técnico, quien tiene funciones específicas de carácter administrativas y de control de los asuntos dentro de la comisión.

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

### Decreto

**Artículo único.** Se adiciona un numeral 5 a los artículos 44 y 105; y se reforma el artículo 90, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 44.

1. a 4. ...

**5. Se debe velar en todo momento por el funcionamiento del trabajo legislativo en las comisiones, por lo que ninguna comisión podrá estar más de un mes sin presidente. Si transcurrido dicho término la Junta de Coordinación Política no propone ante el pleno de la cámara la designación del presidente sustituto, la Junta Directiva de la comisión tendrá la facultad de designar entre sus miembros un presidente interino, el cual gozará de todas las atribuciones contempladas en el Reglamento de la Cámara de Diputados y en la presente ley.**

Artículo 90.

1. Las comisiones ordinarias serán las de:

I. a V. ...

VI. Comunicaciones;

VII. a XXVIII. ...

XXIX. Trabajo y Previsión Social;

**XXX. Transportes, y**

**XXXI. Turismo.**

Artículo 105.

1. a 4. ...

**5. Se debe velar en todo momento por el funcionamiento del trabajo legislativo en las comisiones, por lo que ninguna comisión podrá estar más de un mes sin presidente. Si transcurrido dicho término la Junta de Coordinación Política no propone ante el pleno de la cámara la designación del presidente sustituto, la comisión tendrá la facultad de designar de entre sus integrantes un presidente interino, el cual gozará de todas las atribuciones contempladas en el Reglamento de la Cámara de Senadores y en la presente ley.**

#### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de marzo de 2017.— Diputado Daniel Torres Cantú (rúbrica).»

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

#### LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS

«Iniciativa que adiciona el artículo 30 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, a cargo del diputado Santiago Torreblanca Engell, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con los artículos 60, fracción I, y 77, fracción I, y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, me sirvo someter a consideración de esta soberanía, esta iniciativa con proyecto de decreto al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

Los pueblos originarios son definidos en palabras de Mario Ortega Olivares como aquellos que se “asentaron en las orillas de la Ciudad de México antes de la conquista española y otros que se refundaron durante la época colonial; tras la eliminación del régimen municipal en el Distrito Federal en 1928”.<sup>1</sup>

Los pueblos y barrios originarios han sufrido una constante discriminación originada por el pensamiento de que solo hay una cultura poseedora de la razón.

Como lo menciona Luis Villoro, “esta cultura poseedora del progreso es la occidental, la cual proviene de raíces griegas y cristianas; las demás según este argumento tiene valor como estadios de evolución hacia esa cultura y pensamiento superior”,<sup>2</sup> la cual ubica a los pueblos y barrios

originarios en el estadio de la involución y por ende en la búsqueda de la ‘civilización’ y la integración a las sociedades modernas.

Esta visión tan arraigada en las sociedades modernas debe su razón de ser, según el profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Luis Villoro, a la creencia de que el dominador es “portado de un mensaje ‘universal’ lo hace que el bien impagable que esto conlleva haga justificable tal dominio”.<sup>3</sup> Tal situación ha llevado a que los Estados modernos que se autodenominan democráticos, no incluyan dentro de sus “problemas la cuestión política de grupos nacionales internos, territorialmente localizados y específicos”,<sup>4</sup> categoría en la cual encontramos a los pueblos y barrios originarios.

Estos grupos poblacionales, si bien tiene reglas internas que rigen su vida cotidiana, también cuentan con prácticas muy similares a las que conocemos comúnmente; una de ellas es la forma de elegir a los representantes de los pueblos y barrios originarios, la cual originalmente se hacía mediante asambleas públicas, en donde el voto era de forma abierta y directa, este mecanismo estaba regido por los usos y costumbres, pero con el paso del tiempo estas prácticas se han ido modificando con base al grado de urbanización de las grandes capitales.

Actualmente en México y pese a las diversas modificaciones en cuanto a la denominación, el proceso de elección se ha mantenido casi idéntico (tomando en cuenta lo anteriormente mencionado y con la salvedad de que ahora se hace por medio de elecciones periódicas en donde el voto es libre y secreto), mediante asambleas y votación de los integrantes del pueblo.

Hoy a estos representantes de los pueblos y barrios originarios se les conoce como subdelegados o coordinadores (caso concreto de la Ciudad de México, por ejemplo), quienes se encuentran en una figura de indefinición ya que por una parte son una autoridad electa con representación social y con reconocimiento de empleados delegacionales pero de la misma forma están subordinados a una autoridad superior que son los jefes delegacionales; ésta nueva forma de organización tiene su origen en la elección de 1997, después de la cual los pueblos y barrios han tenido que acatar las nuevas disposiciones y al mismo tiempo mantener vigentes sus tradiciones.

Verónica Briseño menciona la forma en que los pueblos han acatado la reforma electoral en comento y al mismo

tiempo menciona como estos mismos se las han ingeniado para mantener sus tradiciones con ciertas variantes locales en el caso específico de la elección de sus representantes, por ejemplo:<sup>5</sup>

- Designación discrecional por parte del delegado en turno, siempre a solicitud y propuesta de un grupo de vecinos;
- Asamblea pública convocada por los notables del pueblo. Esto es elección por voto libre y directo a mano alzada, y
- Organización de elecciones por voto libre, directo y secreto”.

Esta nueva forma de organizarse y denominarse ha traído consigo diversos problemas con las autoridades de los pueblos, ya que los cambios que se han dado en sus comunidades con la finalidad de “integrarlos” al régimen democrático no les han dado el lugar que anteriormente tenían, sobre todo en lo referente a su papel frente a otras autoridades competentes.

De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, este tipo de prácticas ha generado discriminación, la cual dificulta el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales; “particularmente, nos referimos a la discriminación étnica que conculca los derechos de la diversidad cultural y niega el derecho de los pueblos originarios a participar en la construcción de los proyectos nacionales, sin consideración alguna a su libre determinación, cultura, territorio y sus recursos naturales.”<sup>6</sup>

El hecho de que los pueblos y/o barrios originarios no tengan la capacidad jurídica de influir concretamente en las decisiones que toman los gobiernos delegacional, local y federal de sus comunidades y que solo sean contemplados como designaciones de espacios en la estructura delegacional, en el caso de la Ciudad de México, propicia que estas figuras creadas recientemente no puedan llevar a la mesa de la toma de decisiones las verdaderas demandas de sus comunidades.

En un estudio realizado por Mario Ortega Olivares en la Ciudad de México entre los años 2004-2005 al respecto de la situación de los pueblos originarios, se encontró que “el 38.46 por ciento de las autoridades de los pueblos consideran que no son respetados por el jefe delegacional, mien-

tras que el 19.23 por ciento contestaron que el trato recibido es más o menos respetuoso”.<sup>7</sup> Esta cifra en su conjunto nos indica que los representantes elegidos de los pueblos y barrios originarios no se sienten completamente a gusto con el trato que reciben por parte de las autoridades delegacionales. La queja generalizada en este tema es que los representantes de los pueblos electos no tienen injerencia en la cuestión presupuestal, lo cual les da una nula acción en la atención de necesidades de su comunidad.

De lo anterior podemos deducir que las autoridades de los pueblos y barrios no tienen un reconocimiento jurídico ni presupuestal pleno, por lo cual se encuentran maniatados por las autoridades locales y federales.

Este tipo de actos en los que se intentan encuadrar sus usos y costumbres a la lógica democrática de instituciones y procedimientos actuales, no sólo violenta sus derechos sino que pasa por alto su organización interna.

La falta de reconocimiento impide su sano desarrollo en diversos ámbitos, un ejemplo de ello es la actual Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas la cual en el tema específico de las excavaciones para descubrir monumentos arqueológicos le da completa atribución al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) para que sea el encargado de señalar los términos y condiciones a los que deben de sujetarse los trabajos, sin importar si se encuentra en un territorio correspondiente a un pueblo o barrio originario; si bien es cierto que el INAH es el Instituto más idóneo y con mayor capacitación para realizar dichos trabajos, también es cierto que cuando se trata de terrenos de pueblos y barrios debería de contemplarse a la autoridad elegida por su comunidad para que sea la notificada de los trabajos que realice el INAH en los territorios de la comunidad.

Es por ello, que la presente iniciativa buscar darle un pleno reconocimiento a la autoridad local de los pueblos y barrios originarios, permitiéndole ser notificada sobre los trabajos que se realicen dentro de su comunidad, dado que siendo la autoridad elegida por los integrantes de la misma debería de ser esta la competente para recibir las notificaciones al respecto.

Recordemos que el **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**, aprobado por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión el 11 de julio de 1990, según decreto publicado en el diario

Oficial de la Federación el día 3 de agosto del mismo año, señala en su artículo 2, numeral 1 que:

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, **con la participación de los pueblos interesados**,<sup>8</sup> una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.<sup>9</sup>

Por lo que podemos analizar, con la firma de este convenio nuestro país se comprometió a desarrollar una política de inclusión de los barrios originarios y los pueblos y comunidades indígenas, mediante el reconocimiento de sus derechos.

Más adelante en su artículo 6 incisos a), b) y c), así como en el artículo 7, numeral 1 y 4, este mismo convenio exhorta a los gobiernos a **consultar, establecer medios de participación, así como establecer las medidas necesaria para generar una cooperación con los pueblos, barrios y comunidades originarias para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.**

Al tenor de lo anterior, es fundamental mencionar que el reconocimiento de derechos de la cultura indígena, también se encuentra contemplado en nuestro máximo ordenamiento jurídico que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la cual señala en su **artículo 2, apartado B** que “**la Federación, los Estados y municipios establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.**”<sup>10</sup>

En este orden de ideas, queda claro que el notificar a las autoridades que representan a los pueblos y comunidades originarias, cuando se trate de trabajos materiales que les causen afectación o que se encuentren dentro de sus demarcaciones territoriales es una obligación de los diferentes ordenes de gobierno en la medida que salvaguardan, contemplan, incluyen y garantizan sus derechos.

Lo expuesto con anterioridad implica la necesidad y obligación del Estado mexicano para darle reconocimiento a los derechos que tienen estos pueblos y barrios originarios, para “superar la exclusión en el contexto nacional y con ello puedan aspirar a un pluralismo jurídico y al mismo tiempo el reconocimiento de su autonomía.”<sup>11</sup> Pequeñas

medidas como esta propuesta, generarían la continuación de un trabajo en pro de la búsqueda de un pleno reconocimiento a los derechos de estos grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.

Por tanto, la presente iniciativa busca adicionar un párrafo al artículo 30 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas en el cual se plasme la importancia de reconocer la figura de los representantes elegidos por los pueblos y barrios como entes de interés jurídico en los trabajos y excavaciones que se realicen dentro de su jurisdicción. La propuesta en comento quedaría de la siguiente forma:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<b>LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS</b>	
<b>ARTÍCULO 30 ...</b>	<b>ARTÍCULO 30...</b>
Sin correlativo	Previo a los trabajos materiales a los que se refiere el primer párrafo, se procederá a consultar a los pueblos, comunidades y barrios originarios, a través de sus autoridades o representantes que determinen.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me sirvo someter a consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de:

### Decreto

**Único.** Se adiciona un párrafo al artículo 30 de la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas para quedar como sigue:

Artículo 30. ...

**Previo a los trabajos materiales a los que se refiere el primer párrafo, se procederá a consultar a los pueblos, comunidades y barrios originarios, a través de sus autoridades o representantes que determinen.**

### Transitorios

**Primero.** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

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

### Notas

1 Mario Ortega Olivares. (2010). Pueblos originarios, autoridades locales y autonomía al sur del Distrito Federal. 6 de abril de 2016, de UAM-Xochimilco Sitio web:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/nuant/cont/73/cnt/cnt5.pdf>

2 José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes. (2010). Restitución de la armonía cósmica: Propuesta jurídica de los Pueblos Originarios de Abya Ayala, Abril 12 2016, de IJJ-UNAM Sitio web:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/critica/cont/30/art/art4.pdf>

3 Ibidem.

4 Íbid.

5 Mario Ortega Olivares. (2010). Pueblos originarios, autoridades locales y autonomía al sur del Distrito Federal. 12 de abril de 2016, de UAM-Xochimilco Sitio web:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/nuant/cont/73/cnt/cnt5.pdf>

6 Ibidem

7 Íbid.

8 Negritas añadidas por el autor,

9 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2013). Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 8 de marzo de 2017, de Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas Sitio web:

[http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169\\_oit.pdf](http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf)

10 Negritas añadidas por el autor.

11 José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes. (2010). Restitución de la armonía cósmica: Propuesta jurídica de los Pueblos Originarios de Abya Ayala . 12 de abril de 2016, de Instituto de investigaciones Jurídicas-UNAM Sitio web:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/critica/cont/30/art/art4.pdf>

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2017.— Diputado Santiago Torreblanca Engell (rúbrica).»

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

## LEY SOBRE EL ESCUDO, LA BANDERA Y EL HIMNO NACIONALES

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 15 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, a cargo del diputado Juan Romero Tenorio, del Grupo Parlamentario de Morena

Juan Romero Tenorio, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 15 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales.

### Exposición de Motivos

La Bandera, el Himno y el Escudo Nacional, son los símbolos patrios de las y los mexicanos, representan a toda la nación, su presencia o ejecución generan emoción, felicidad, alegría, satisfacción, gozo y entusiasmo. Nos identifican y definen como mexicanos. El conocimiento de su constitución, a través de las distintas etapas de la historia, fortalecen la unidad nacional.

La Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, regula sus características y difusión, así como el uso del Escudo y de la Bandera, los honores a esta última y la ejecución del Himno.

El artículo 15 de dicha Ley determina que las autoridades educativas Federales, Estatales y Municipales, dispondrán que en las instituciones de enseñanza elemental, media y superior, se rindan honores a la Bandera Nacional los lunes, al inicio de labores escolares o a una hora determinada en ese día durante la mañana, así como al inicio y fin de cursos. Ceremonias cívicas que se organizan en la mayoría de centros de enseñanza a puerta cerrada.

El primer censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en 2013, informa que pudieron ser censados 23 millones 562 mil 183 menores y adolescentes, a los que se deben sumar aproximadamente 2 millones 215 mil 201 que no formaron parte del censo, por lo que el total general podría ser de 25 millones 777 mil 384 estudiantes. Que en el país existen 207 mil 682 escue-

las, de las cuales 42.5 por ciento son primarias, 40.1 por ciento de preescolar y 16.7 por ciento secundarias. Del total, 86.4 por ciento son públicas y 13.6, privadas.

Las escuelas son centros de confluencia de padres y madres de familia, al acompañar a sus hijas e hijos para la asistencia a clases. Dinámica que debe tomarse en cuenta para fomentar el conocimiento, los honores y la ejecución del himno nacional, como factores de unidad nacional. Para lo cual es necesario que las autoridades de los centros educativos habiliten en sus planteles espacios para la asistencia y participación de las madres y padres de familia en los honores a la bandera y ejecución del Himno Nacional que realizan los lunes y los días que señala la ley de la materia.

Para tal efecto, se propone en la presente iniciativa, adicionar un párrafo tercero al artículo 15 de la Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, con el objeto de que las autoridades de cada centro de enseñanza fomentarán el amor a la Patria, los valores cívicos y de participación habilitando espacios para la asistencia de los padres y madres de los educandos a las ceremonias en las que se rinde honores a la bandera y se interpreta el Himno Nacional.

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

### Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 15 de la Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales

**Único.** Se adiciona un párrafo al artículo un párrafo tercero al artículo 15 de la Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 15. ...

...

**Las autoridades de cada centro de enseñanza fomentarán el amor a la Patria, los valores cívicos y de participación, habilitando espacios para la asistencia de los padres y madres de los educandos en los honores a la bandera e interpretación del Himno Nacional.**

### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2017.— Diputado Juan Romero Tenorio (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.

---

## LEY GENERAL DE SALUD

---

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 3o., 13, 27, 112 y 159 de la Ley General de Salud, a cargo del diputado Jesús Antonio López Rodríguez, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado Jesús Antonio López Rodríguez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I del numeral 1, 77, 78 y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones I del inciso B del artículo 13, la fracción III del artículo 112; y adiciona la fracción XII Bis al artículo 3, la fracción XVII al artículo 27, y las fracciones VII, VIII al artículo 159 todos de la Ley General de Salud respectivamente, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

La enfermedad vascular cerebral (EVC) es una alteración neurológica que se caracteriza por su aparición brusca, generalmente sin aviso, con síntomas de 24 horas o más, causando secuelas y muerte.

Este padecimiento puede ocurrir cuando una arteria se obstruye produciendo interrupción o pérdida repentina del flujo sanguíneo cerebral o bien, ser resultado de la ruptura de un vaso sanguíneo, dando lugar a un derrame.

Se calcula que cada año hay entre 250 mil infartos cerebrales, muchos de ellos con consecuencias fatales, y quienes sobreviven pueden quedar con secuelas leves o severas, como parálisis, problemas de raciocinio, del habla, visión y en la coordinación motora, que los hace dependientes por completo de otra persona para sobrevivir.

En México, al año ocurren más de 130 mil muertes por enfermedad vascular o infarto cerebral (EVC), cifra que ubica a este problema de salud en el tercer lugar nacional como cuarta causa de fallecimiento y la tercera causa de muerte más común de incapacidad en adultos.

Es menester resaltar que la EVC va en aumento, debido a que 80% de los problemas de este tipo son por aterosclerosis, como consecuencia de obesidad, diabetes, hipertensión arterial, colesterol y triglicéridos altos, tabaquismo, alto consumo de sal o de alcohol, el estrés e incluso drogas.

Este problema se presenta a partir de los 45 años, sin embargo, si se procura tener una vida sana o se controlan las enfermedades crónicas que lo causan de manera agresiva, disminuye en 80% el riesgo de sufrir un evento vascular cerebral.

A nivel mundial la enfermedad vascular cerebral es la segunda causa de muerte y la principal causa de invalidez. La EVC se ha convertido en problema de salud en México ya que representa una de las principales causas de muerte (30 casos por cada 100,000 habitantes). Adicionalmente se prevé que el envejecimiento de la población y los cambios en su estilo de vida aumentarán aún más el impacto sanitario y socioeconómico de la EVC en México.

En México es frecuente que los pacientes con síntomas leves no acudan a los hospitales para su atención y son tratados en forma externa, lo que se refleja en mayor tasa de casos fatales en los que son hospitalizados.

Existen tres tipos principales de enfermedad vascular cerebral que son los que a continuación se mencionan:

**Trombótico:** Cuando el flujo de sangre de una arteria cerebral se bloquea debido a un coágulo que se forma dentro de la arteria. La aterosclerosis, que es la acumulación de depósitos grasos en las paredes de las arterias, causa un estrechamiento de los vasos sanguíneos y con frecuencia es responsable de la formación de dichos coágulos.

**Embólico:** cuando el coágulo se origina en alguna parte alejada del cerebro, por ejemplo en el corazón. Una porción del coágulo (un émbolo) se desprende y es arrastrado por la corriente sanguínea al cerebro, el coágulo llega a un punto que es lo suficientemente estrecho como para no poder continuar y tapa el vaso san-

guíneo, cortando el abastecimiento de sangre. Este bloque súbito se llama embolia.

**Hemorrágico o derrame cerebral:** Es causado por la ruptura y sangrado de un vaso sanguíneo en el cerebro.

Ante esta problemática es necesaria la implementación de medidas encaminadas a lograr una mejora en la calidad de la atención médica y un aumento en la disponibilidad del tratamiento agudo del infarto cerebral (IC) en México, mediante el establecimiento de acciones específicas en las diferentes áreas de la ruta de atención del paciente con IC que deben empezar con una educación comunitaria y continuar con la implementación de redes de asistencia pre-hospitalaria, la creación del código ataque cerebral (ictus), instituyendo además los requerimientos mínimos para la certificación como centro de tratamiento de IC para los distintos hospitales del sistema nacional de salud. Se privilegia el uso de las guías de manejo y el tratamiento basado en la etiología del IC.

Una de cada cinco muertes en México puede atribuirse a enfermedades vasculares que, entendidas integralmente, incluyen a la enfermedad vascular cerebral (EVC); en conjunto, éstas forman parte de un gran espectro de padecimientos denominado enfermedades no transmisibles.

Siendo el infarto cerebral (IC) un padecimiento que puede tratarse en forma efectiva, pero con una ventana temporal muy estrecha, es conveniente que las evaluaciones clínicas y de gabinete se mantengan apegadas a lo esencial y que se lleven a cabo en forma muy rápida. Es por esto indispensable priorizar la atención del paciente con IC. Para este fin, es necesario que el hospital cuente con un sistema de triaje que permita el acceso al paciente en forma inmediata.

La estabilización inicial del paciente con IC es similar a la realizada en otros padecimientos cardiovasculares agudos. El algoritmo ABC para atención de la vía aérea, ventilación y circulación debe ser aplicado. La valoración neurológica inicial está dirigida a identificar déficit neurológico compatible con IC a través de la valoración y documentación de los síntomas en la escala Cincinnati que incluyen tres signos básicos: debilidad de la mitad de la cara, caída por debilidad de un brazo y dificultad para hablar.

Con esta información clínica esencial se puede tener una alta sospecha de un IC en evolución. En un segundo tiempo de pueden buscar imitadores de un IC como son: padecimientos metabólicos, epilepsia, tumores cerebrales, sin-

cope o lipotimia, migraña, emergencia hipertensiva, trastornos funcionales y otros.

Los síntomas de IC pueden variar considerablemente en función de la región del cerebro que esté sufriendo daño isquémico. Esto dificulta en cierta medida el reconocimiento del padecimiento, no obstante, la mayoría de los accidentes cerebrovasculares cursan con al menos, alguno de estos síntomas:

- Debilidad muscular repentina, en un lado del cuerpo.
- Trastorno brusco de la sensibilidad en cara, brazo o pierna en un lado del cuerpo.
- Dificultad para hablar o para entender lo que se está diciendo.
- Trastornos de la visión.

**1. Inicio de síntomas menor o igual a 4 horas:** Es de vital importancia establecer el tiempo de inicio de los síntomas. Si el paciente o un familiar pueden determinar la hora precisa de inicio del déficit, éste debe registrarse con precisión. Para pacientes que no pueden dar la información o que despertaron con el déficit, la hora de inicio de los síntomas se define como el último momento en que se vio al paciente despierto y sin síntomas. Si el paciente tiene síntomas que aparecen y desaparecen, el inicio del último episodio de déficit es el considerado como inicio.

**2. Escala Cincinnati positiva (al menos uno de los tres signos clínicos siguientes: debilidad de la mitad de la cara, debilidad de un brazo y dificultad para hablar).**

El paciente debe ser evaluado a la brevedad por un médico que tenga el conocimiento y las habilidades suficientes para realizar el procedimiento de trombolisis intravenosa.

En el caso de que el paciente tenga estos síntomas en la revisión inicial y se encuentre en las primeras cuatro horas de evolución, se debe activar el Código Ataque Cerebral (Código Ictus) hospitalario.

### Pruebas Diagnósticas

Se deben realizar pruebas de gabinete de rutina, en especial de imagen cerebral con una tomografía cerebral simple, con la finalidad primaria de excluir diagnósticos diferentes al IC, y para determinar si se es candidato a trombolisis.



El paciente con IC debe tener prioridad clara sobre otros pacientes que requieren un estudio de imagen y de estudios de laboratorio, dado que el tiempo al tratamiento inicial es crucial. Las pruebas diagnósticas básicas a realizar en todos los pacientes son glucosa sérica y pruebas de coagulación incluyendo número de plaquetas. El servicio de radiología e imagen es de vital importancia para realizar la TC o la RM como métodos para descartar una hemorragia intracerebral (HIC) y permitir que el paciente reciba un tratamiento de trombolisis con el objetivo de recanalizar la arteria ocluída.

En el servicio de urgencias se debe realizar antes, durante y después del tratamiento trombolítico el monitoreo estricto de los signos vitales incluyendo:

- Oxigenación
- Temperatura
- Presión arterial

Por ejemplo, en el caso de la trombolisis intravenosa; durante los siguientes minutos posteriores a la oclusión de una arteria, el tejido cerebral sufre necrosis o muerte tisular. Se estima que por cada minuto que la arteria cerebral media es ocluída, mueren aproximadamente 2 millones de neuronas, de tal forma que tras 10 horas de isquemia existe una pérdida neuronal equiparable a la ocurrida con un envejecimiento fisiológico de 26 años. Hasta ahora la mejor estrategia para minimizar el daño cerebral y minimizar sus potenciales secuelas es la terapia de reperfusión con APT administrado por vía intravenosa durante las primeras horas de evolución. La trombolisis intravenosa con APT está indicada dentro de las tres primeras horas del inicio de los síntomas de un IC agudo en adultos, después de excluir una hemorragia intracerebral. Diferentes estudios han logrado extender la ventana terapéutica hasta 4.5 horas en pacientes seleccionados, y algunos otros han mostrado que su beneficio se extiende a todos los grupos de edad, aunque por ser una patología poco frecuente en la infancia, no existen estudios aleatorizados publicados sobre su uso en niños

La principal complicación del tratamiento con APT es la hemorragia, aunque se sabe su incidencia disminuye conforme mayor experiencia se tiene con el uso del medicamento. Los estudios iniciales en 1995, reportaron un porcentaje de HIC de entre 7 y 9%, mientras que en los estudios más recientes este porcentaje se ha reducido a 2%.

Los factores que potencialmente se asocian a mejoría o a complicaciones derivadas del tratamiento con APT, sobre todo hemorrágicas son:

- Tiempo de inicio del tratamiento
- Severidad del infarto cerebral, y
- Los hallazgos iniciales en la TC

Los mejores resultados de recuperación se obtienen cuando el APT se administra más tempranamente, en pacientes con infarto cerebral de leve a moderado y con pocos 28 signos tempranos en la TC inicial. Debido a ello se estima que 1 de cada 3 pacientes puede recuperar su función y sus actividades laborales si es atendido oportunamente con los tratamientos adecuados. Por el contrario, los pacientes que son tratados más tardíamente, que tienen IC severo y con cambios tomográficos tempranos en el estudio inicial, tienen menores probabilidades de recuperación y mayor riesgo de complicaciones hemorrágicas. Los criterios de inclusión y exclusión para el tratamiento con trombolisis intravenosa incluyen la capacitación de los servicios hospitalarios de urgencias para el reconocimiento, evaluación y estratificación de los pacientes con IC, así como el establecimiento de códigos de tratamiento que permitan la adecuada toma de decisiones terapéuticas. El tratamiento con APT requiere una evaluación clínica/neurológica mediante la escala de NIHSS, evaluación tomográfica mediante la escala de ASPECTS y la revisión de los criterios de inclusión/exclusión, todo en el menor tiempo posible, considerando que mientras más pronto se trate al paciente, el resultado será mejor. Posterior a la administración de APT se requiere también de vigilancia estrecha de los pacientes preferentemente en una UNV para prevenir o en su caso tratar oportunamente las potenciales complicaciones

### **Prevención secundaria**

La prevención secundaria del IC inicia con un diagnóstico adecuado del mecanismo fisiopatológico de la lesión isquémica con la finalidad de realizar una selección racional de las medidas de prevención secundaria, esto es especialmente importante en el caso de las medidas farmacológicas.

La recurrencia de IC es de 3% a 4% por año en los pacientes que reciben prevención secundaria de manera óptima, de lo contrario la frecuencia de la recurrencia se eleva; produciendo aumento en la discapacidad y mortalidad lo que

a su vez conlleva un incremento en los gastos familiares y de gobierno. Las medidas de prevención secundaria utilizadas incluyen:

1. Modificación al estilo de vida (dieta y ejercicio)
2. Uso de fármacos
3. Procedimientos invasivos.

El uso adecuado de estas medidas ha demostrado reducir el riesgo de recurrencia vascular en pacientes con IC/ICT hasta en 78%. La hipertensión arterial es el factor de riesgo más prevalente (20% población) a nivel mundial y hasta 70% de los pacientes con IC tienen hipertensión arterial.

Los fármacos anti-trombóticos (anticoagulantes orales y anti-plaquetarios) están indicados en la prevención secundaria del IC. La selección de uno u otro dependerá del mecanismo fisiopatológico.

La diabetes mellitus es un factor de riesgo vascular importante, en especial la II por su alta prevalencia, estimada en 11% en los Estados Unidos, entre 25% al 45% de los pacientes con IC son diabéticos y 28% son pre-diabéticos, y se sabe esta enfermedad incrementa el riesgo de IC en 60%.

Además de medidas generales (modificación del estilo de vida) y del uso de fármacos la prevención secundaria del IC incluye también el uso de ciertos procedimientos invasivos, los cuales no están contemplados en esta primera etapa del plan estratégico.

Con la finalidad de reducir la morbimortalidad ya que la cifra es de 38.1 por 100,000 habitantes y la carga fiscal de estas enfermedades, el gobierno mexicano ha implementado una serie de respuestas normativas para solucionar el problema público que representa la EVC; sin embargo, esta respuesta normativa no es suficiente ya que no corresponde con la gravedad fáctica real.

En el mundo, el IC es una de las tres primeras causas de muerte y de discapacidad permanente. El conocimiento sobre los factores de riesgo y los síntomas del IC es heterogéneo con respecto a origen étnico, racial, estado económico y tipo de servicios de salud, pero resulta importante que aumente dicho conocimiento en la población general permitirá reconocer, tratar y/o modificar tempranamente los factores de riesgo que predisponen al desarrollo de IC.

Dentro de los objetivos de la educación a la población sobre IC debe incluirse la importancia del tiempo de atención y de la existencia del uso de tratamientos eficaces (trombolisis).

### Objetivo de la propuesta

En la Ley General de Salud no vienen contempladas como parte de la salubridad general, las enfermedades cerebro vasculares y, como ya fue mencionado en repetidas ocasiones, es una de las principales causas de muerte en México.

De este modo y con la presentación de esta iniciativa se busca que las enfermedades cerebro – vasculares se encuentren dentro de las prioridades esenciales de los servicios básicos de salud.

Los objetivos particulares son:

- Incrementar el número de casos con IC que reciban tratamiento trombolítico.
- Reducir los índices de discapacidad del IC.
- Reducir los índices de letalidad del IC.
- Incorporar en la población general y personal de salud la noción de la EVC como emergencia.
- Promover la creación y uso del Código Ataque Cerebral (o Ictus) para la atención pre hospitalaria del IC.
- Aumentar el número de pacientes en quienes se determine la causa del IC.
- Mejorar la prevención secundaria del IC.
- Aumentar el número de pacientes que reciban rehabilitación temprana.
- Mejorar el acceso a la cobertura en salud de los pacientes con IC.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de ésta Honorable Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con:

**Proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la fracción XII del artículo 3, fracción I del inciso B del artículo 13, la fracción III del artículo 112 y las fracciones VII, VIII del artículo 159 de la Ley General de Salud.**

**Artículo Único.** Se reforman y adicionan la fracción XII del artículo 3; fracción I del inciso B del artículo 13, la fracción III del artículo 112 y las fracciones VII, VIII del artículo 159 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

**Artículo 3.** En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

**I. a XI.**

**XII.** La prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, sobrepeso, obesidad y otros trastornos de la conducta alimentaria, enfermedades respiratorias, enfermedades cardiovasculares y aquellas atribuibles al tabaquismo;

**XII Bis.** La prevención, orientación, atención y vigilancia de las enfermedades cerebro vasculares.

**Artículo 13.** La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

**A.** Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

**I. a X.**

**B.** Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, IV Bis 1, IV Bis 2, IV Bis 3, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, **XII Bis**, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis, del artículo 3o. de esta Ley, de conformidad con las disposiciones aplicables;

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

**I. ...**

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

**Artículo 159.** El ejercicio de la acción de prevención y control de las enfermedades no transmisibles comprenderá una o más de las siguientes medidas, según el caso de que se trate:

**I a VI ...**

**VII.** En el caso de las padecimientos cerebro-vasculares, la atención prioritaria, el tratamiento y seguimiento inmediato desde el inicio de la sintomatología.

**VIII.** La aplicación de protocolos actualizados de atención médica.

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, el 4 de abril de dos mil diecisiete.—  
Diputado Jesús Antonio López Rodríguez (rúbrica).»

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

## LEY SOBRE EL ESCUDO, LA BANDERA Y EL HIMNO NACIONALES

«Iniciativa que adiciona el artículo 18 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, a cargo del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, en su carácter de diputado federal de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II; y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el inciso a) del artículo 18 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La lucha de independencia de México fue, sin duda alguna, una gesta que requirió de la intervención de numerosas voluntades que tuvieron la convicción de participar en un proceso que buscaba hacer de lo que hoy es nuestro México, un territorio más igualitario y democrático.

Para que la lucha de independencia se fraguara y consumara bajo el mando del Don Miguel Hidalgo y Costilla, diversos personajes participaron contribuyendo de alguna forma para que el cura Hidalgo pudiera comenzar la madrugada del 16 de septiembre de 1810 en la ciudad de Dolores, Guanajuato, la rebelión que buscaba terminar con la hegemonía española que había gobernado por casi 300 años al país bajo la figura de un virreinato perteneciente a la corona española.

Uno de estos personajes, cuyos ideales eran de igualdad y justicia sin distinción de castas, fue María Josefa Crescencia Ortiz Téllez-Girón, patriota mexicana hija de los españoles Juan José Ortiz y María Manuela Girón nacida en la Nueva Valladolid, hoy Morelia, en 1768, y que es mejor conocida en la historia de México como doña Josefa Ortiz de Domínguez, la Corregidora de Querétaro.

Doña Josefa Ortiz de Domínguez creció en la Ciudad de México, bajo el cuidado de su hermana mayor María Sotero, al quedar huérfana a muy temprana edad. Fue el Real Colegio de San Ignacio de Loyola, conocido como el Co-

legio de las Vizcaínas, el lugar que la acogió durante la niñez y adolescencia por su procedencia criolla, es decir, era hija de españoles, pero nacida en la Nueva España.

Fue en el mismo colegio, donde conoció a Don Miguel Domínguez, quien era secretario de la Real Audiencia. En 1791 contrajeron matrimonio y en 1802 nombraron a Don Miguel Domínguez Corregidor de Querétaro, por lo que ahí comenzó el arraigo de doña Josefa Ortiz de Domínguez con el pueblo queretano y las causas de los entonces desprotegidos por su casta.

En este sentido, doña Josefa Ortiz de Domínguez siempre fue solidaria con los criollos, pues estaba en total desacuerdo con el trato de ciudadanos de segunda clase que recibían a manos de los españoles, a quienes identificaban como “gachupines” por su condición de españoles naturales (nacidos en España). Esta postura le ganó el respeto y aprecio de la sociedad queretana, a la cual apoyo en su calidad de Corregidora, con numerosas obras de beneficencia pública y caridad.

Así pues, doña Josefa Ortiz de Domínguez resultó ser una de esas numerosas voluntades que fueron pieza clave para que la lucha de independencia fuera posible, su participación en la conspiración de Querétaro, movimiento clandestino que sentó las bases para que se gestara la lucha de independencia que buscaba derrocar a la corona española.

La participación de doña Josefa Ortiz de Domínguez consistió en organizar, en su casa, un órgano de gobierno que buscara hacerse del poder, bajo la fachada de reuniones literarias. En estas tertulias, se tomaron las decisiones que permitieron que la primera etapa de la lucha de independencia formara las redes suficientes para que el cura Hidalgo tomara el estandarte de la gesta la madrugada del 16 de septiembre de 1810 en Guanajuato.

De este modo, doña Josefa Ortiz de Domínguez pasó a la historia como una mujer valiente, que arriesgo su posición social y la vida misma al informar que la conspiración independentista fraguada en Querétaro había sido descubierta.

Esto ocurrió el 13 de septiembre de 1810, cuando fue advertido que adeptos al movimiento revolucionario almacenaban armas y municiones en sus casas, lo que fue informado al Corregidor Miguel Domínguez, quien estaba al tanto de la simpatía de doña Josefa Ortiz de Domínguez con el movimiento independentista. El Corregidor decidió





### Artículo Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 4 días del mes de abril del año dos mil diecisiete.— Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica).»

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

---

### LEY GENERAL DE SALUD

---

«Iniciativa que reforma los artículos 112, 160 y 166 Bis 15 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Edna Ileana Dávalos Elizondo, del Grupo Parlamentario del PRI

De la diputada, Edna Ileana Dávalos Elizondo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley General de Salud, en materia de atención a grupos vulnerables, tomando en cuenta la siguiente

### Exposición de Motivos

Las enfermedades no transmisibles son un tema preocupante para México, conocidas también como enfermedades crónicas, evolucionan lentamente y engloban ataques cardíacos, asma, diabetes y cáncer. De hecho, la Organización Mundial de la Salud ha advertido que es en países de ingresos bajos y medios, como nuestro país, en donde se registran aproximadamente un 75% de las muertes por dichas enfermedades.

Así, no debería sorprendernos datos en los que el Inegi y la misma Organización Mundial de la Salud advierten que las enfermedades del corazón, diabetes y cáncer representan las más comunes para nuestro país. De hecho, las enfermedades cardiovasculares cobran la vida de 109 mil 297 pacientes al año, la diabetes registra 85 mil defunciones al año y el cáncer supera los 73 mil casos anuales.

A estas alturas sabemos que tan solo la obesidad o sobrepeso impactan de manera negativa en la presión arterial, una enfermedad que expertos concuerdan en que el gasto para su atención asciende a más de 85 mil millones de pesos. Cabe mencionar que el costo anual de la atención de la diabetes es de 3 millones de dólares, según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.

Pero es el cáncer, la materia que aquí más me ocupa. No solamente representará un gasto de más de 68 millones de pesos en 2020, sino que cada año se reportan 128 mil nuevos casos cada año, 60% de ellos lo sabrán en una etapa demasiado avanzada, el 60% de los casos serán mujeres y 5 de cada 100 que ingresarán al hospital ya no podrán salir vivas.

Y quizás más grave que el sufrimiento durante las terapias, el dolor físico y emocional y el impacto a las familias, es el hecho que algunos tipos de cáncer, que conforman la mayor incidencia de la enfermedad, si se detectarán a tiempo podrían curarse. El cáncer de mama, el cáncer de cérvix, así como el cáncer de próstata pueden detenerse si se detectan a tiempo.

No quiero detenerme mucho en cifras, creo que la tasa de mortalidad, así como las enfermedades por cáncer son conocidas y bien estudiadas, de hecho, en casi todos los medios de comunicación año con año se nos informa el incremento e impacto social que representa la tan mencionada enfermedad.

La razón de lo anterior es el hecho que, a pesar de existir tantas y tantas reformas anuales sobre el tema, a pesar de que el cáncer de mama o de próstata, el cáncer en niñas y niños se toque con seriedad, aún no existe en el marco legal un apartado que ayude al personal de la salud a conocer y atender cabalmente a los pacientes en vigilancia, esto es, a los pacientes que han sobrevivido al cáncer.

Los sobrevivientes del cáncer son pacientes que se enfrentaron a una de las peores enfermedades conocidas y de verdad lucharon para superar una batalla con tratamientos que también por sí mismos afectan su físico. Sin duda podemos reconocer que han sido curados, pero una expectativa de vida normal supone una remisión completa sin riesgo de reaparición o recaída.

Para ello el médico o demás personal debe saber de qué manera lidiar con estas personas tan valientes. Desafortunadamente los programas o los protocolos de cada hospital

se enfocan en sensibilizar a los pacientes y a sus familias, pero no así a su propia plantilla de trabajadores al servicio de la salud.

El apoyo que debería otorgarse a estas personas no solamente se enfoca al psicosocial, sino también amplios y variados tratamientos, hablo de cuidados de seguimiento, evaluación de los antecedentes médicos o exámenes físicos. Pero como he mencionado cada hospital toma la determinación de tener o no tener un protocolo de seguimiento para los sobrevivientes.

De hecho, en muchos casos personas de otros Estados tienen que trasladarse a la Ciudad de México para ser atendidos, estos pacientes tendrán que regresar a su hogar sin un protocolo de seguimiento, el personal médico en su Estado no sabrá su condición, ni tratamientos, mucho menos sabrá qué medidas son las apropiadas.

Esto no quiere decir que no suceda algo similar actualmente, de hecho, el IMSS obliga para enfermedades no transmisibles el hecho de que el médico entregue un registro del paciente a otro médico que finalmente atienda al paciente, pero aún no contamos con un sistema que obligue a realizar esta medida para todos los centros de salud.

No puedo dejar de mencionar el hecho de que los cuidados de seguimiento son sumamente importantes ya que permiten identificar cambios en la salud, permitirán en demasiados casos reconocer si existe peligro de regreso del cáncer al sitio primario o para poder responder a problemas persistentes.

Con una medida como está el médico tendrá mucha más empatía con el paciente, podrá recomendar pruebas y sobre todo mejorarán su calidad de vida. Por este motivo, es importante que se ofrezcan programas de capacitación y actualización de los recursos humanos para la salud para la atención de los sobrevivientes del cáncer y exista una medida que permita recopilar y transmitir la información clave del paciente.

Quiero mencionar que en lugares como el Instituto Nacional del Cáncer se realizó un estudio coordinado por el St. Jude Children Research Hospital, para adquirir nuevos conocimientos y educar a supervivientes del cáncer sobre los efectos prolongados del cáncer y de su tratamiento, y brindar información sobre los cuidados de seguimiento, con resultados importantísimos que hasta ahora han ayudado a muchas personas.

Aprovecho para mencionar que la Sociedad Civil también se ha movilizado sobre este tema, miles de ellas se crean diariamente y ayudan a personas a combatir y salir del cáncer. Especialmente me quiero referir al Grupo “Guerreras por la vida”, que ayuda a mujeres que han superado la enfermedad del cáncer, en una localidad que reporta siete nuevos casos del padecimiento anuales.

Este Grupo tiene por objeto reunir a mujeres que sufren de cáncer y otras que ya superaron la enfermedad para que compartan experiencias; actualmente la organización está compuesta por alrededor de 40 mujeres en esas condiciones.

Esto es sumamente importante, advierte que la Sociedad sabe del tema y está movilizada para ayudarse una a la otra, aprovechar los conocimientos y experiencias y dar solución a esta terrible enfermedad. Por eso mismo considero fundamental establecer una serie de derechos dirigidos a asegurar el bienestar y la protección de todo paciente y sobreviviente de cáncer.

Para esta nueva reforma propongo que todo paciente sobreviviente del cáncer, tendrá derecho a conocer y entender el diagnóstico, procedimientos y posibles riesgos terapéuticos que se le indiquen o apliquen y, en caso que se hubiera enviado al paciente a otro servicio de la misma unidad o a otra unidad médica del mismo o de distinto nivel, deberá entregar al médico asignado una copia de la misma.

Asimismo, los sobrevivientes de cáncer tienen derecho a ser incluidos como tema dentro de los planes educativos, lo que quiere decir que deberá proporcionarse a los recursos humanos términos de conocimiento, habilidades y actitudes para un mejor desempeño de su trabajo.

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

### Decreto

**Único.** Se reforman los artículos 112, 160 y 166 Bis 15, todos de la Ley General de Salud.

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

...

III. Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición, alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, activación física para la salud, salud



mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, **cuidado y seguimiento de sobrevivientes del cáncer**, riesgos de automedicación, prevención de farmacodependencia, salud ocupacional, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, donación de órganos, tejidos y células con fines terapéuticos, prevención de la discapacidad y rehabilitación de las personas con discapacidad y detección oportuna de enfermedades, así como la prevención, diagnóstico y control de las enfermedades cardiovasculares.

**Artículo 160.** La Secretaría de Salud **se coordinará con las asociaciones, colegios de profesionales**, otras dependencias y entidades públicas y con los gobiernos de las entidades federativas, **para realizar actividades de actualización y profesionalización médica continua** para la investigación, prevención, **atención y seguimiento** tras el tratamiento primario de las enfermedades no transmisibles, **en especial de aquellas más frecuentes y que constituyen una carga demasiado grave para el enfermo.**

**Artículo 166 Bis 15.** Los médicos especialistas en las instituciones de segundo y tercer nivel, tendrán las siguientes obligaciones:

...

X. Solicitar una segunda opinión a otro médico especialista, cuando su diagnóstico sea una enfermedad terminal;

**XI. Proporcionar a los pacientes en remisión por enfermedades no transmisibles más frecuentes y que constituyan una carga demasiado grave para el enfermo, la orientación suficiente y clara sobre el diagnóstico, procedimientos y posibles riesgos terapéuticos que se le indiquen o apliquen y, en caso que se hubiera enviado al paciente a otro servicio de la misma unidad o a otra unidad médica del mismo o de distinto nivel, deberá entregar al médico asignado una copia de la misma; y**

**XII. Las demás que le señalen ésta y otras leyes.**

#### Transitorios

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

**Segundo.** La Secretaría de Salud contará con 180 días naturales, posteriores a la publicación del decreto, para emitir las disposiciones reglamentarias necesarias para la capacitación y actualización de los recursos humanos para la salud, en especial sobre casos de cáncer.

**Tercero.** Los gobiernos Federal, de las entidades federativas y de los municipios deberán desarrollar, de manera coordinada, las políticas de capacitación previstas en el presente decreto a partir de los recursos presupuestarios disponibles, para evitar un mayor cargo al erario.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 28 días del mes de abril del año dos mil diecisiete.— Diputada Edna Ileana Dávalos Elizondo (rúbrica).»

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

---

#### LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

---

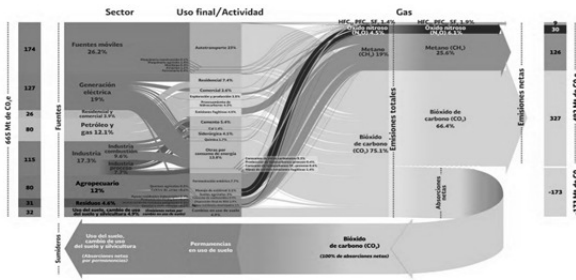
«Iniciativa que adiciona el artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cargo de la diputada María de los Ángeles Rodríguez Aguirre, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, diputada María de los Ángeles Rodríguez Aguirre, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona un inciso j) a la fracción I del artículo 2 A, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, al tenor de la siguiente:

#### Exposición de Motivos

De acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero del 2013, las emisiones totales de México fueron para ese año, de 665,304.92 Gg de CO<sub>2</sub>e.<sup>1</sup> En los últimos años, el sector transporte ha ido creciendo en consumo de combustibles y, por tanto, en la generación de emisiones de GEI, por lo cual aquellas provenientes del sector transporte se han convertido en las más importantes a nivel nacional con 26.2 por ciento, seguido de la generación eléctrica con un 19 por ciento, tal como se muestra en la siguiente figura 1.<sup>2, 3</sup>

**Figura 1. Participación de los sectores en las emisiones de GEI en 2013**



Fuente: INECC/Semarnat

Asimismo, el transporte terrestre representa 87.8 por ciento (152mil 891 Gg de CO2e) de las emisiones del sector, corroborando que México depende en gran medida de la movilidad de mercancías y personas de forma terrestre, lo que ha generado un incremento de la demanda de combustibles y del crecimiento exponencial de la flota vehicular.

De acuerdo con el Balance Nacional de Energía (BNE), en 2014 el consumo final total, mostró un incremento de 0.3 por ciento respecto a 2013. El sector transporte consumió 45.9 por ciento del total de energía y el transporte terrestre consumió el 91.34 por ciento, del total de dicho sector. Si lo desagregamos por tipo de combustibles podemos observar que en México 65 por ciento de este combustible es gasolina y 27 por ciento es diésel.

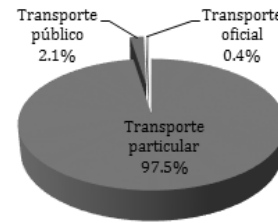
En México, una de las principales causas de incremento en el consumo de energéticos y en consecuencia, un aumento de las emisiones de GEI, es el crecimiento exponencial de la flota vehicular a nivel nacional. De acuerdo con datos del Inegi y ONU Hábitat, entre 2000 y 2014, el índice de motorización pasó de 160 a 341 vehículos por cada mil habitantes,<sup>4</sup> en donde se destaca el comportamiento ascendente de los automóviles privados cuya tasa media de crecimiento anual (TMCA) fue de 7.4 por ciento entre 2000 y 2012, superando cinco veces la de la población nacional (1.4 por ciento). Lo que demuestra un aumento acelerado de autos, más que de personas.<sup>5</sup>

En 2015, los automóviles particulares representaron el 97.5 por ciento de la flota nacional (véase Figura 2), del cual el 72 por ciento se concentra en las zonas metropolitanas (ZM), causando daños sociales, económicos y ambientales.<sup>6</sup>

Asimismo, un incremento de la flota vehicular trae consigo una serie de externalidades negativas, como lo es la

congestión vehicular, contaminación del aire y gases de efecto invernadero, gastos en salud, accidentes viales y saturación del espacio público.

**Figura 2. Total de vehículos motorizados por servicio**



De acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Fuentes Móviles del 2013, los vehículos automotores emitieron 90 por ciento del monóxido de carbono (CO), 45 por ciento de los óxidos de nitrógeno (NOx), 20 por ciento del carbono negro y 15 por ciento de óxidos de azufre (SOx), así como partículas suspendidas menores a 2.5 micrómetros (PM2.5) y menores a 10 micrómetros (PM10), siendo los automóviles particulares los principales emisores de las mismas.<sup>7</sup> La gran concentración de estos gases y contaminantes de efecto invernadero contribuyen al cambio climático y a la degradación ambiental por la contaminación del aire. Con base en las cuentas por costos totales de agotamiento y degradación del Inegi, el costo por la degradación atmosférica en el 2015 fue de 3.2 por ciento del PIB, (577 mil 698 millones de pesos).<sup>8</sup>

**Impactos en la salud.** Asimismo, el transporte también tiene afectaciones directas a la calidad del aire y la salud de los habitantes de las ciudades. Las principales zonas metropolitanas del país reportan altos índices de contaminación del aire, que sobrepasan los límites recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Los impactos que provocan las altas concentraciones de contaminantes, pueden provocar desde malestares simples como dolor de cabeza e irritación de ojos en la población hasta enfermedades crónicas cardiovasculares, respiratorias e incluso cáncer pulmonar.

De acuerdo con datos del Centro Mario Molina, la exposición a corto plazo al ozono y a las partículas, se asocia con algunas causas de mortalidad de personas mayores de 65 años en la ZMVM, en las que incluye enfermedades cardiopulmonares, cardiovasculares e infarto cerebrovasculares; mientras que en la población infantil se asocia con mortalidad prematura por infección en vías respiratorias en menores de 1 a 4 años. Asimismo, la exposición a largo

plazo, genera un déficit en el crecimiento de la función pulmonar en niños en edad escolar.<sup>9</sup>

Este problema se ha incrementado en los últimos ocho años, alcanzando en el año 2012 un registro de hasta 17 mil muertes prematuras.<sup>10</sup> Siendo, los niños, adultos mayores y mujeres embarazadas los grupos más vulnerables, a causa de la mala calidad del aire. Si se logrará cumplir con las recomendaciones de calidad del aire de la OMS para PM10 (20 µg/m<sup>3</sup> como promedio anual) se podrían evitar más de 10,460 muertes anuales en la población de mayores de 30 años de la zona metropolitana.

**Impactos económicos.** La contaminación del aire también tiene impactos económicos. El congestionamiento y la contaminación ambiental en la ZMVM, aparte de provocar efectos adversos en la salud, genera importantes daños económicos y sociales colaterales. La exposición a partículas suspendidas incrementa el ausentismo laboral en un 5% y el número de días con actividad restringida en más de 7.5%, lo que provoca grandes pérdidas de productividad. Estudios del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) demuestran que las deficiencias en la movilidad metropolitana provocan una pérdida de 3.3 millones de horas hombre al día, esto equivale a un valor del tiempo de 33 mil millones de pesos perdidos por el congestionamiento.

**Congestión de las ciudades.** De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), dentro del territorio nacional existen 384 ciudades con más de 15 mil habitantes, las cuales se distribuyen en 59 Zonas Metropolitanas, 78 conurbaciones y 247 centros urbanos en donde se concentra el 72.3% de la población (alrededor de 81.2 millones de personas), confirmando que el país es principalmente urbano.<sup>11</sup>

Actualmente en México, el 56.8% de la población se concentra en las 59 Zonas Metropolitanas.<sup>12</sup> El país tiende hacia la concentración de la población y las actividades económicas y sociales en las metrópolis. A mayor población, se demanda mayor número de servicios públicos entre los cuales está la necesidad de mover personas y mercancías. En México, alrededor del 45% de los viajes se hacen a través del transporte público, el 27% es en modos no motorizados y el 25% de los viajes se realiza en auto particular (CTS Embarq).

No obstante, a pesar de la alta demanda de movilidad, el transporte público se ha visto rezagado frente al transporte particular; casi el 77% de la inversión pública de diez zo-

nas metropolitanas se orientó a promover la infraestructura vial para el automóvil, lo que incentivó que el parque vehicular se incrementará de 15.6 millones de unidades en 2000, a más de 35 millones en 2012 (ONU Hábitat, 2015).

El aumento en el número de unidades generó congestionamiento vial, debido a que los autos cuentan con altos requerimientos de espacio (16.66 m<sup>2</sup>)<sup>13</sup> y una tasa baja de ocupación (1.2 personas por unidad). Al apropiarse de la mayoría del espacio público, los demás actores, como los peatones, los ciclistas y los usuarios del transporte público, están expuestos a accidentes automovilísticos. Lo cual es relevante para México, ya en 2015 se registró un total de 378,232 accidentes terrestres en zonas urbanas y suburbanas, de los cuales el 66% fueron por colisión con vehículo automotor y el 3.8% por atropellamiento a un peatón.<sup>14</sup>

Una forma de revertir el problema y reducir sus impactos sociales, ambientales y económicos es ofrecer e incentivar otros modos que cuenten con mayor capacidad de pasajeros y que sean amigables con el medio ambiente como es el caso del transporte público que cuenta representa el 2.1% de la flota nacional y cuenta con la capacidad de transportar entre 40 y más de 200 personas por unidad sin emitir tantos contaminantes y GEI por viaje. Liberando las vialidades por el aprovechamiento del espacio y previniendo accidentes de tránsito.

La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) está conformada por la Ciudad de México, 59 municipios alejados que pertenecen al estado de México y un municipio del estado de Hidalgo. Al ser la principal zona económica del país por aportar una cuarta parte de PIB nacional, concentra el 17% de la población mexicana.<sup>15</sup>

No obstante, la expansión acelerada de la ZMVM no ha dado tiempo a que el desarrollo urbano y el crecimiento económico lleguen a las periferias. Los habitantes de esas zonas se ven en la necesidad de moverse a la zona centro (Ciudad de México) en donde se encuentran los servicios y la mayor infraestructura, lo que implica una demanda en el transporte por las largas distancias. Debido a ello, cada día se realizan 21.6 millones de viajes en toda la zona metropolitana.<sup>16</sup> El 29% (alrededor de 6.3 millones) se lleva a cabo en automóvil y el 60% en transporte de pasajeros.<sup>17</sup>

A pesar de que las personas viajan en su mayoría en el transporte público, el predominio cuantitativo lo tiene el transporte particular. De acuerdo con el Inventario de Emisiones de la Ciudad de México, en 2014, la ZMVM regis-

tró una flota total de 5.3 millones de vehículos, dentro de la cual el 80% es de uso particular, seguido del transporte de carga (13%) y en último lugar, el transporte público (7%).<sup>18</sup>

De seguir con la misma línea tendencial, se prevé que la flota vehicular de la ZMVM seguirá aumentando de tal manera que para el 2020 llegarán a haber 7.5 millones de coches y para el 2030, 9.5 millones.<sup>19</sup> Esto debido a diferentes razones que incentivan su uso, como la mayor oferta de infraestructura para automóviles, el fácil acceso a créditos para la compra de un auto, la mala calidad e insuficiencia del servicio del transporte de pasajeros, entre otras, lo que provoca un uso generalizado y desmesurado del transporte particular con impactos en el medio ambiente, en la salud humana y en la economía.

Aunado al tránsito lento por el crecimiento de número de autos y debido a la quema de combustible fósiles para su funcionamiento, el sector transporte tiene un gran impacto en el consumo energético de la ZMVM. De acuerdo con el último inventario de emisiones de la Ciudad de México, la Zona Metropolitana consumió 610 petajoules (PJ), 543 se debieron al uso de gasolina, diésel, gas licuado de petróleo (GLP) y gas natural (GN). Siendo, el sector transporte el de mayor consumo con el 58% por la demanda de 7.1 millones de m<sup>3</sup> de gasolina y 1.8 millones de m<sup>3</sup> de diésel.

Por esa razón, a dicho sector se le asocia con una participación importante en la generación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero. Causa de ello fue que de un total de 54.2 millones de tCOe generadas en la ZMVM, las fuentes móviles ocuparon el segundo lugar, después de las fuentes áreas, en contaminación atmosférica por emitir el 96.1 de CO, 78.5% de NO<sub>x</sub>, el 20.7% de PM<sub>10</sub>, el 28.7% de PM<sub>2.5</sub> y 16.5% de SO<sub>2</sub>.<sup>20</sup>

Actualmente la flota total se dedica a brindar servicio de pasajeros y en la flota de la ZMVM es el 7%. Éste último realiza dos terceras partes de los viajes realizados diariamente.<sup>21</sup> Sin embargo, hay una limitante: mientras el transporte privado aumenta exponencialmente, los sistemas de transporte público se renuevan lentamente lo que hace que los modelos de operación y administración se estanquen y disminuya progresivamente la calidad en el servicio, generando rechazo entre los usuarios. El año del modelo de los vehículos de transporte público indica indirectamente el potencial de generación de emisiones respecto a su edad.

En el caso de la Ciudad de México, el 90% de microbuses han finalizado su vida útil. Actualmente circulan en la ZMVM alrededor de 35 mil microbuses que tienen una edad promedio de entre 20 y 25 años. Por un desgaste natural del motor y falta de mantenimiento estos vehículos emiten anualmente alrededor de 1.5 ton de CO<sub>2e</sub> al año. Siendo esta una de las principales fuentes de emisiones de GEI a nivel ZMVM. Esto representa, en su conjunto, el 18% de las emisiones en la ciudad, que tienen un impacto directo en el medio ambiente y la salud humana.<sup>22</sup>

A la vez, la pérdida del espacio público por el aumento de automóviles ocasiona que 9 de cada 10 accidentes viales se concentren en la ZMVM (STCONAPRA, 2013). El 37% de estos ocurren en ejes viales y son principalmente colisiones y atropellamientos, lo que origina 20 mil muertes al año, 750 mil lesionados, 40 mil discapacidades. Esto se refleja en términos económicos con un costo anual de 120 millones de pesos para la zona metropolitana.

En vista de ello, la ZMVM necesita gestionar la movilidad de tal manera que implique proveer una mayor oferta de transporte público de calidad y facilitar el transporte no motorizado (bicicletas y caminar), para crear alternativas reales al uso del automóvil, ir recuperado el espacio público y hacerlo más seguro.

El caso de la ZMVM, es emblemático, porque, como se menciona anteriormente, cuenta con ciertas características que nos permitirán hacer un análisis específico de los impactos que tiene la propuesta que se describe a continuación. Para esta propuesta, se toma como ejemplo precisamente la Zona Metropolitana del Valle de México, ya que esta cuenta con datos actualizados y desagregados que nos permiten hacer una cuantificación del impacto ambiental y social, por la sustitución de nuevas unidades de transporte público por los microbuses actuales.

El legislativo ha presentado diversas iniciativas para promover la compra de vehículos eléctricos en México, pero enfocado a la renovación de vehículos particulares. En este caso, la propuesta hecha a continuación se enfoca a exentar del IVA a la compra de vehículos automotores de transporte público de pasajeros con una tecnología EURO VI /EPA 10.

Este estándar tecnológico tiene beneficios importantes en reducción de contaminantes locales, principalmente material particulado (PMs 2.5 y 10); que son atrapados en los mecanismos postratamiento, como son los filtros de partí-

culas (retrofit). Según datos del ICCT, una tecnología de EURO VI/EPA 10 puede reducir hasta en un 99 % las partículas y en un 90% la emisión de NOXs si se compara con una tecnología de EURO IV.

En ese sentido este proyecto no se limita sólo a la adquisición de nuevas unidades de transporte público eléctricas, sino que se da la oportunidad de exentar el IVA a otro tipo de tecnologías convencionales (Diésel, GNC) y no convencionales (híbridos, eléctricos, híbridos-eléctricos). Debido a que en el país, existe una diversidad de empresas de transporte y de corredores. Cada uno de ellas con sus condiciones de operación, ingresos, necesidades y capacidades diferenciadas.

No todas las empresas, ni todos los corredores pueden acceder a tecnologías de última generación, como es el caso de los eléctricos. Esto depende de si la ciudad cuenta con infraestructura para abastecer el combustible o la electricidad, si la empresa tiene personal capacitado para manejar, mantener los vehículos de última generación o si hay disponibilidad del combustible. Asimismo, vienen aparejadas otro tipo de condiciones, específicamente financieras. Existen empresas formalmente constituidas y otras que tienen concesiones únicas que no cuentan con garantías fiduciarias para acceder a créditos. Esta es una de las principales barreras para que el transporte público se renueve.

Por tanto, se deben tomar las siguientes consideraciones:

-Enfocarse sólo en los autos particulares no resuelve el problema de la congestión de las ciudades ni de la contaminación.

-Si se busca tener un mayor impacto social y ambiental es muy importante enfocarse en transporte público urbano, debido a que en México el 75% de la población se mueve en transporte público y el 25% de la población lo hace en un vehículo particular.

-De aprobarse esta iniciativa, se impactará de forma positiva a las empresas de transporte, pero también favorecerá las condiciones de los usuarios del transporte público.

-En México son pocos los incentivos que existen a nivel federal para promover una renovación de flota y el transportista busca el mayor beneficio, reducir los costos de operación, por lo que siempre es muy limitada la

oferta de créditos e incentivos para los transportistas o las empresas.

Por otro lado, existe otra barrera para la promoción de tecnologías de última generación. Con base en una revisión que se hizo a la tecnología disponible en México para vehículos de transporte público urbano, se encontró que la disponibilidad depende mucho de las necesidades del mercado. En México, se ha estado enfocado en los últimos años a tecnologías que utilizan el diésel como combustible. Ya en los últimos años, se ha dado una penetración importante de otras tecnologías, como es el caso del gas natural; sin embargo, son pocas las armadoras que tienen a disposición inmediata unidades híbridas o eléctricas.

Otro de los temas importantes para la elección de las tecnologías tiene que ver con el costo. Actualmente, el precio de los combustibles, la depreciación del peso mexicano frente al dólar y la inflación, han impactado de forma directa en el valor de las unidades de transporte público, haciendo más difícil que las empresas de transporte o los transportistas puedan renovar de forma constante sus unidades. Los precios de los vehículos automotores varían por tipo de tecnología y esto es un factor de suma importancia para el consumidor final. La decisión depende, entre muchas otras cosas, de los costos de operación y de la rentabilidad de la empresa o transportista que desee hacer la renovación de su unidad o flotilla.

En ese sentido, también se suma a la decisión final del consumidor la disponibilidad del combustible o la infraestructura que se requiere para el funcionamiento de las unidades, como es el caso del GNC o de los eléctricos.

Por otro lado, en México no existe un marco legal actualizado que fomente y obligue a la industria automotora a vender dentro del territorio nacional tecnologías de alta calidad, como es el caso de los binomios EURO VI/EPA 10. En México la NOM 044 establece un estándar para vehículos pesados con tecnologías EURO IV/EPA7. La falta de actualización de la NOM 044 en los últimos diez años ha provocado un rezago importante frente a otros mercados internacionales de acceder a mejores y más eficientes tecnologías, limitando consigo los beneficios en calidad del aire y reducción de GEI.

Del mismo modo, la calidad de los combustibles, principalmente diésel, suma un grado de complejidad y atraso en materia de tecnologías de vehículos. En México hasta el

2015 se aprobó la NOM 016 que regula la calidad de los combustibles en México. Actualmente, las tecnologías vehiculares EUROV y VI, requieren de diésel de Ultra Bajo Azufre (DUBA), pero hoy sólo hay disponibilidad de éste en las principales ZM, la zona fronteriza y 11 corredores a lo largo del territorio nacional. Es hasta 2019 que se podrá contar con combustibles de ultra bajo azufre en todo el territorio nacional.

En ese sentido, son diversas las barreras que encontramos para promover la renovación de flota y principalmente en el sector transporte público. Es por eso que esta iniciativa podrá incentivar la renovación en un sector con altos beneficios sociales, ambientales y económicos.

La industria del transporte de vehículos pesados en México es la más grande en América Latina y ocupa el quinto lugar en el mundo, lo que la convierte en uno de los principales motores de la economía mexicana, pues en 2014 aportó el 5.9% del PIB, generó 1.8 millones de empleos directos a nivel nacional.<sup>23</sup>

A pesar de que la Asociación Nacional de Productores de Autobuses, Camiones y Tractocamiones (ANPACT) reportó un aumento en sus ventas el 12% anual desde 2009, la flota de vehículos pesados sigue siendo obsoleta dentro del país, debido a que han sobrepasado su edad promedio. Lo que implica una pérdida de eficiencia y la emisión de una mayor cantidad de contaminantes. Pero, incluso, los vehículos nuevos que se venden dentro del país tienen un bajo desempeño ambiental, ya que su regulación tiene un atraso de casi diez años frente a los estándares internacionales más actualizados de emisiones contaminantes: la norma estadounidense EPA 2013 y la norma europea EURO VI. Debido a ello, es necesario que las unidades que salen al mercado cumplan con estándares más estrictos. Con el fin de incentivar el avance tecnológico en los motores de combustión que ayuden a disminuir las emisiones de GEI y contaminantes causantes del cambio climático y de la mala calidad del aire.

Con base en lo anterior, las normas internacionales EURO VI y EPA 2010 tienen como principal objetivo reducir las emisiones de partículas en suspensión (PM) y de óxidos de nitrógeno (NOx), principal precursor del ozono, que se generan por la combustión de hidrocarburos, con una coerción estricta para los automóviles y vehículos comerciales, así como para los pesados que dependen del uso del diésel.

Prueba de ello es que, con respecto a la norma EURO V, los motores de ciclo diésel pasan de emitir un máximo de 2.0 gramos/kilowatt-hora (g/kWh) a entre 0.27- 0.4 (g/kWh) de óxidos de nitrógeno; mientras que en el caso de las PM fue de 0.03 g/kWh a 0.01 g/kWh.<sup>24</sup>

Si México hiciera el cambio tecnológico de los estándares actuales, EPA 2004 y EURO VI, a los anteriormente mencionados, implicaría una importante reducción en las emisiones de partículas y óxidos nitrosos.<sup>25</sup> Una norma menor a la EURO VI y EPA 2010 sería muy laxa y tendría menores resultados.

El endurecimiento del marco normativo obliga a los fabricantes de vehículos a introducir tecnología más avanzada en los motores, además de los filtros de partículas que se establecieron con la EURO V. Algunas de las novedades que trae consigo la EURO VI es la introducción de catalizadores selectivos, también llamados SCR (*Selective Catalytic Reduction*). Estos se caracterizan por tener un depósito de urea,<sup>26</sup> también llamada AdBlue, la cual se inyecta sobre los gases de escape, eliminando de forma efectiva los NOx. Debido a dicho sistema, este tipo de catalizador necesita de mantenimiento para recargar el AdBlue en cada revisión.<sup>27</sup>

Otro tipo de tecnología que se emplea son los catalizadores de NOx, cuya ventaja es que no requieren de mantenimiento periódico como el SCR, porque consta de un almacén que contiene elementos químicos, principalmente bario, que no permiten que los NOx salgan, actuando como un purificador. Una vez lleno el almacén, se cambia por uno nuevo para que siga operando.<sup>28</sup>

En el caso de México, armadoras nacionales han implementado las tecnologías antes mencionadas, entre otros, en sus unidades para cumplir con los estándares internacionales.

A continuación se presentan algunas empresas que cuentan con modelos de vehículos con combustión de diésel para transporte urbano que obedecen la norma EURO VI y EPA 2010.

Armadora	Tecnología	Modelo	Rendimiento (km/lt)	Tipo de combustible
Volvo México	Buses EURO VI	B8R 12 m entrada baja	2.8	Diésel UBA
Volvo México	Buses EURO VI	B8R 13 m piso normal	2.8	Diésel UBA
MAN	EURO VI	MAN D08		Diésel
DINA	EURO VI-EPA 2010	LINNER 9 CITY	3.6	Diésel UBA
DINA	EURO VI-EPA 2010	LINNER 11 CITY	2.1	Diésel UBA
DINA	EURO VI-EPA 2010	LINNER 12 CITY	1.9	Diésel UBA

Por tanto, la aprobación de esta propuesta traerá consigo una serie de beneficios ambientales, económicos y sociales para la población. Un ejemplo significativo es que, si se sustituyeran 1000 unidades de transporte público a diésel con una certificación de EURO VI /EPA 10 en la ZMVM, se lograría chatarrizar alrededor de 2,500 microbuses con una edad promedio de 20 años, con lo cual se evitaría emitir alrededor de 71.2 toneladas de CO<sub>2</sub>e al año, además de la emisión de contaminantes del aire como partículas, contaminantes orgánicos volátiles y óxidos nitrosos (PM, COVs, NOX). También una reducción considerable en congestión y tiempo de trasladado. Al mismo tiempo que el transporte público se haría más atractivo provocando un cambio modal (personas que dejan de usar su vehículo particular para usar el transporte público).

En este sentido y por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de:

### Decreto

**Único.** Se adiciona un inciso j) a la fracción I del artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue:

**Artículo 2-A.** El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta Ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

I.- La enajenación de:

a) a i) ...

**j) Todas aquellas unidades nuevas con peso bruto vehicular mayor a 3,857 kilogramos que cumplan con las certificaciones de EURO VI/EPA 10-13, de tecnologías de combustión interna que utilicen diésel de ultra bajo azufre (DUBA) de 15ppm, gas natural comprimido (GNC), híbridos o eléctricos.**

### Transitorio

**Único.** El presente Decreto entrará en vigor al siguiente ejercicio fiscal inmediato a su aprobación, quedando sin efecto todas las normas vigentes que contravengan su aplicación.

### Notas

1 Esto sin incluir las absorciones por las permanencias de uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura (USCUSS). Consultado el 15/09/16. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). Inventario Nacional de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero 2013. Disponible en línea en:

[http://www.inecc.gob.mx/cclimatico/INVENTARIO\\_INEGEI/Inventario%20Nacional%20de%20Gases%20y%20Compuestos%20de%20Efecto%20Invernadero%202013.pdf](http://www.inecc.gob.mx/cclimatico/INVENTARIO_INEGEI/Inventario%20Nacional%20de%20Gases%20y%20Compuestos%20de%20Efecto%20Invernadero%202013.pdf). Consultado el 15/09/16.

2 INECC y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Primer Informe Bienal de Actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. México. 2015. Pp: 66-67. Disponible en línea en: [http://www.inecc.gob.mx/descargas/cclimatico/2015\\_bur\\_mexico\\_low\\_resolution.pdf](http://www.inecc.gob.mx/descargas/cclimatico/2015_bur_mexico_low_resolution.pdf). Consultado el 15/09/16.

3 *Ibidem*.

4 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Índice de motorización por entidad federativa, 2000 a 2014, en línea:

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mamb137&s=est&c=21690>, consultado el 19 de enero del 2016. Véase también, ONU Hábitat, *Reporte Nacional de Movilidad 2014-2015*, en línea: <http://www.onuhabitat.org/Reporte%20Nacional%20de%20Movilidad%20Urbana%20en%20Mexico%202014-2015%20-%20Final.pdf>, consultado el 12 de enero de 2017.

5 ONU Hábitat, op. cit. Véase también, Stephanie Ochoa, *Crecimiento vehicular supera al de población*, en línea:

[http://www.milenio.com/region/Crecimiento-vehicular-supera-poblacion-Movilidad-Urbana-Mexico-congestion-vial\\_0\\_505149527.html](http://www.milenio.com/region/Crecimiento-vehicular-supera-poblacion-Movilidad-Urbana-Mexico-congestion-vial_0_505149527.html), consultado 19 de enero de 2017.

6 *Ibidem*.

7 Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Elaboración el Invernadero Nacional de Emisiones de Fuentes Móviles para México*

2013 y proyección 2030 mediante el uso del modelo Motor Vehicle Emission Simulator (MOVES), en línea: [http://www.inecc.gob.mx/descargas/calair/2014\\_inf\\_fin\\_moves.pdf](http://www.inecc.gob.mx/descargas/calair/2014_inf_fin_moves.pdf), consultado el 23 de enero del 2017. Véase también, Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo México, *La importancia de reducción del uso del automóvil en México*, en línea:

<http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Importancia-de-reduccion-de-uso-del-auto.pdf>, consultado el 23 de enero del 2017.

8 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Costos totales por agotamiento y degradación en 2015*, en línea:

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/ee/>, consultado el 19 de enero de 2017.

9 [http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2014/06/Oportunidades-calidad-del-aire-y-salud-para-ZMVM-final\\_LeonoraRojas.pdf](http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2014/06/Oportunidades-calidad-del-aire-y-salud-para-ZMVM-final_LeonoraRojas.pdf)

10 World Health Organization, *Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease*.

11 [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos\\_Abiertos\\_Distribucion\\_Territorial\\_de\\_la\\_Poblacion](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_Distribucion_Territorial_de_la_Poblacion), consultado el 24 de enero de 2017.

12 [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion\\_zonas\\_metropolitanas\\_2010\\_Capitulos\\_I\\_a\\_IV](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_zonas_metropolitanas_2010_Capitulos_I_a_IV), consultado, 24 de enero del 2017.

13 La superficie de rodamiento hace referencia a la superficie de suelo que ocupa un auto de manera estática.

14 [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQuery-Datos.asp?#Regreso&c=13159](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQuery-Datos.asp?#Regreso&c=13159), consultado el 24 de enero de 2017.

15 <http://www.oecd.org/mexico/presentacion-del-estudio-territorial-del-valle-de-mexico.htm>, consultado el 24 de enero del 2017.

16 Encuesta origen-destino 2007.

17 <http://www.onuhabitat.org/Reporte%20Nacional%20de%20Movilidad%20Urbana%20en%20Mexico%202014-2015%20-%20Final.pdf>,

18 *Ibidem*.

19 <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/11/19/en-2020-el-parque-vehicular-llegaria-a-7-5-millones-de-autos-en-df-preven-5268.html>, consultado el 24 de enero del 2017.

20 Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, *Inventario de Emisiones de la Ciudad de México*, en línea:

<http://www.aire.cdmx.gob.mx/descargas/publicaciones/flippingbook/inventario-emisiones-cdmx2014-2/IE-CDMX-2014.pdf>, consultado el 12 de enero de 2017.

21 Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, *Inventario de Emisiones de la Ciudad de México*, en línea:

<http://www.aire.cdmx.gob.mx/descargas/publicaciones/flippingbook/inventario-emisiones-cdmx2014-2/IE-CDMX-2014.pdf>, consultado el 12 de enero de 2017.

22 Luis Alberto Alonso, “Acabó vida útil de 90% de microbuses y aún circulan”, en línea: <http://www.razon.com.mx/spip.php?article311183>, consultado el 12 de enero de 2017.

23 [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/2015\\_Nuevos\\_camiones\\_menos\\_contaminantes-Documento.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/2015_Nuevos_camiones_menos_contaminantes-Documento.pdf),

24 <http://www.indicadorautomotriz.com.mx/fabricaweb/wp-content/uploads/octubre2014.pdf>

25 [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/2015-Nuevos\\_camiones\\_menos\\_contaminantes-Documento.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/2015-Nuevos_camiones_menos_contaminantes-Documento.pdf)

26 Compuesto orgánico blanco y cristalino que contiene alto contenido en nitrógeno.

27 <http://www.diarimotor.com/2015/09/14/normativa-euro6/>,

28 [http://www.km77.com/marcas/volkswagen/lupo\\_01/fsi/0primera/sumario2.asp](http://www.km77.com/marcas/volkswagen/lupo_01/fsi/0primera/sumario2.asp)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de abril de 2017.— Diputada María de los Ángeles Rodríguez Aguirre (rúbrica).»

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



## LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

«Iniciativa que reforma los artículos 39, 40 y 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 205 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo del diputado Santiago Torreblanca Engell, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con los artículos 60., fracción I y 77, fracción I y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 39, 40 y 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 205 del Reglamento de la Cámara de Diputados, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

#### 1. Antecedentes

En medio del clamor popular por disminuir los gastos innecesarios de los tres poderes en los tres niveles de gobierno, es necesario tomar medidas que puedan llevar a un uso eficiente del gasto público, generando importantes ahorros que pueden ser utilizados en inversión o en temas que sean productivos para la sociedad en general.

En ese sentido, es que propongo disminuir en más de 50 por ciento las comisiones legislativas del Congreso, es decir, tanto en el Senado de la República, como en la Cámara de Diputados, con la finalidad de que esos recursos puedan ser utilizados de manera más eficiente, logrando los mismos resultados de dictamen que tenemos hoy día.

#### 2. Introducción

De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, las comisiones son grupos u órganos de trabajo constituidos por el pleno de las Cámaras e integradas por legisladores

de los grupos parlamentarios con representación en cada una de ellas; las cuales tienen la finalidad de estudiar, analizar y discutir los asuntos legislativos que les son turnados por los órganos de dirección de la Cámara a la que pertenecen para elaborar los trabajos, opiniones, resoluciones, informes o dictámenes que eventualmente serán discutidos en el pleno cameral.<sup>1</sup>

Las comisiones fomentan la organización, especialización y distribución del trabajo parlamentario y pueden ser de distintos tipos, a saber: ordinarias, extraordinarias, especiales, de investigación, bicamarales, jurisdiccionales, grupos de trabajo, grupos de amistad y parlamentos internacionales.<sup>2</sup>

#### 3. Comisiones ordinarias

Las comisiones ordinarias son órganos permanentes de trabajo de las Cámaras que tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y se encargan del análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia. También llevan a cabo tareas de información y control evaluatorio y su competencia se corresponde, en lo general, con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal, los órganos autónomos o cualquier otro ente público.<sup>3</sup>

Las comisiones ordinarias están obligadas por la normatividad interna del Congreso a diseñar un programa anual de trabajo, el cual deberá ser avalado dentro de los dos primeros meses del primer año de ejercicio de la legislatura, y dentro del primer mes de los años segundo y tercero. Además, deberán presentar dos tipos de informes de actividades ante el pleno: uno semestral, y otro final, que abarcará los tres años de gestión.<sup>4</sup>

Asimismo, las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal.<sup>5</sup>

#### 4. Comisiones especiales

Son grupos de trabajo acordados al interior de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) de alguna de las Cámaras del Congreso y aprobados por el pleno, con el objetivo de realizar investigaciones y analizar algún asunto específico

que se le encomienda. Es importante destacar, que a diferencia de las comisiones ordinarias, en ningún caso están facultadas para emitir dictámenes. Las comisiones especiales llevan a cabo su trabajo, dan a conocer al pleno los resolucivos del tema para el que fueron creadas y se extinguen tras haber cumplido con sus objetivos.<sup>6</sup>

De conformidad con la legislación sustantiva del Congreso, el número de comisiones especiales no pueden exceder en número a la mitad de las comisiones ordinarias, de las que actualmente existen 52, razón por la que el número máximo de comisiones especiales que deberían existir es de 26.<sup>7</sup>

No obstante lo anterior, la Junta de Coordinación Política de esta Cámara, consideró prudente en razón del cúmulo de asuntos específicos que deben atenderse durante la LXIII Legislatura, crear 42 comisiones especiales, es decir 16 adicionales a lo permitido por la ley.<sup>8</sup>

Desde prácticamente el inicio de la actual legislatura se encuentra instalada la Comisión Especial para continuar las investigaciones y dar seguimiento a los resultados del Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes (GIEI), designado por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), relacionadas con los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, a alumnos de la escuela normal rural de Ayotzinapa Raúl Isidro Burgos, a las que habrán de sumarse las 42 nuevas, para dar un total de 43 comisiones especiales.

Adicional a lo anterior, es menester decir que en no pocos casos, las comisiones especiales podrían no existir, ello en virtud de que la mayoría de los asuntos bien podrían ser tratados por una comisión dictaminadora, lo cual, dicho sea de paso, da mayor peso e importancia al asunto del que se trate.<sup>9</sup>

Nº	Nombre de la Comisión Especial	Comisión ordinaria actual que podría dictaminar	Comisión ordinaria nueva que podría dictaminar
1	De la Cuenca de Burgos	Energía	Energía
2	Del Café	Agricultura y Sistemas de Riego	Agricultura, Ganadería, Pesca y Sistemas de Riego
3	De trata de personas	Unidas de Gobernación y Justicia	Unidas de Gobernación y Justicia
4	De la Cuenca Lerma Santiago Chapala	Unidas de Recursos Hidráulicos y Medio Ambiente y Recursos Naturales	Unidas de Recursos Hidráulicos y Medio Ambiente y Recursos Naturales
5	Para la prevención, conservación y, en su caso, restauración del medio ambiente en las entidades federativas donde se ubican las instalaciones de PEMEX	Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Energía	Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Energía
6	De vigilancia del gasto y deuda pública de estados y municipios	Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
7	De proyectos productivos en zonas marginadas	Fomento Cooperativo y Economía Social	Desarrollo Social
8	De puertos y marina mercante	Unidas de Economía y Marina	Unidas de Economía y Defensa y Marina Nacional
9	Para impulsar a estudiantes de altas capacidades intelectuales	Educación Pública y Servicios Educativos	Educación Pública, Servicios Educativos, Ciencia y Tecnología
10	Para impulsar la industrialización de la agricultura	Unidas de Economía y Agricultura y Sistemas de Riego	Unidas de Economía y Agricultura, Ganadería, Pesca y Sistemas de Riego
11	De minería	Energía	Energía
12	Para el desarrollo económico y social de la frontera norte	Economía	Economía
13	Para el patrimonio cultural de México	Turismo	Turismo
14	De la industria manufacturera y maquiladora	Economía	Economía
15	De participación ciudadana	Gobernación	Gobernación
16	Para el impulso y promoción de los Pueblos Mágicos	Turismo	Turismo
17	Para el Fomento de los programas sociales para los adultos mayores	Desarrollo Social	Desarrollo Social
18	Para el seguimiento a los órganos reguladores del sector energético	Energía	Energía
19	De la industria automotriz	Economía	Economía
20	Sobre la no discriminación	Derechos Humanos	Derechos Humanos
21	De seguimiento a las agresiones a periodistas y medios de comunicación	Gobernación	Gobernación
22	De energías renovables	Energía	Energía
23	De salud mental y drogas	Salud	Salud
24	De la industria vinícola y berries	Agricultura y Sistemas de Riego	Agricultura, Ganadería, Pesca y Sistemas de Riego
25	De apoyo a comerciantes en pequeño y microempresarios para fomentar la economía familiar	Unidas de Hacienda y Crédito Público y Competitividad	Unidas de Hacienda y Crédito Público y Economía
26	Encargada de estudiar, analizar, evaluar y supervisar el	Especial	Unidas de Economía y Comunicaciones y Transportes

	funcionamiento de aduanas, puertos y aeropuertos nacionales		
27	De ex braceros	Asuntos Migratorios	Gobernación
28	De seguimiento al Programa Especial Concurrente Anexo 11.1	Presupuesto y Cuenta Pública	Presupuesto y Cuenta Pública
29	De seguimiento a la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México	Transportes	Comunicaciones y Transportes
30	De delitos cometidos por razón de género	Unidas de Justicia e Igualdad de Género	Unidas de Justicia y Derechos Humanos
31	De alerta de género	Unidas de Justicia e Igualdad de Género	Unidas de Justicia y Derechos Humanos
32	De la industria del cacao	Agricultura, Ganadería, Pesca y Sistemas de Riego	Agricultura, Ganadería, Pesca y Sistemas de Riego
33	De citricultura	Agricultura, Ganadería, Pesca y Sistemas de Riego	Agricultura, Ganadería, Pesca y Sistemas de Riego
34	De seguimiento a los programas sustentables para mujeres	Desarrollo Social	Desarrollo Social
35	De las tecnologías de Información y comunicación	Ciencia y Tecnología	Educación Pública, Servicios Educativos, Ciencia y Tecnología
36	Para revisar y analizar la legislación y política en materia de atención a la niñez y adolescencia con autismo y otros trastornos generalizados del desarrollo	Derechos de la Niñez	Derechos Humanos
37	De alimentación	Especial	Agricultura, Ganadería, Pesca y Sistemas de Riego
38	Para combatir el uso de recursos públicos en procesos electorales	Especial	Especial
39	De movilidad	Transportes	Comunicaciones y Transportes
40	Para dar seguimiento a los procesos y resultados de las compras del Gobierno Federal	Especial	Transparencia y Anticorrupción
41	Para el desarrollo sustentable	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Medio Ambiente y Recursos Naturales
42	De prevención y erradicación de la pornografía y abuso sexual infantil	Justicia	Justicia

## 5. Jurisdiccionales

La Comisión Jurisdiccional es el órgano legislativo que tiene por objeto intervenir en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos, a través de la figura conocida como Juicio Político.

Las funciones de control político de la Comisión Jurisdiccional en la Cámara de Diputados se llevan a cabo a través de la Sección Instructora, cuya principal función consiste en analizar y recabar las pruebas para declarar o no que ha lugar para proceder en contra de un funcionario público, por las conductas establecidas en la Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>10</sup>

La función de control político-jurídico en el Senado, lo realiza la Comisión Jurisdiccional a través de la Sección de Enjuiciamiento, la cual propone la sanción en contra del servidor público y el fundamento legal empleado para ello. El Senado se erige en Jurado de Sentencia para decidir sobre la responsabilidad del servidor público enjuiciado.<sup>11</sup>

Como veremos un poco más adelante, esta es una de las comisiones más ociosas y que no justifican su existencia como tal, al no tener absolutamente ningún asunto turnado además de sólo ser una especie de “pool” para elegir de entre sus integrantes a la Sección Instructora.

En virtud de lo vertido con anterioridad, proponemos sustituir a la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Diputados y únicamente tener una Sección Instructora que se encargue de substanciar los procedimientos correspondientes.

## 6. Falta la Comisión de Asuntos Político-Electorales

El transitar de México hacia un sistema político democrático, ha sido un proceso gradual que comenzó con las diversas reformas constitucionales y legales de carácter político-electoral. Es preciso reconocer que si bien, no existen instituciones perfectas, se debe transitar de un sistema que busque minimizar e incluso eliminar las barreras entre un régimen político cerrado, a uno que genere y garantice los derechos políticos de los ciudadanos. Es por ello que desde 1947 nuestro país ha transitado por varias reformas que han buscado precisamente la apertura del sistema, retomando al doctor Emilio Rabasa en su texto *Las reformas constitucionales en materia político-electoral, el transitar de México a un régimen democrático ha sido un proceso largo y progresivo*. Este avance democrático ha llevado “alrededor de cuarenta reformas”<sup>12</sup> electorales, de las cuales el Partido Acción Nacional fue y seguirá siendo un actor fundamental para la consolidación de un México democrático.

Hemos podido ver en el transitar de los años, cómo las diversas modificaciones realizadas en el ámbito político-electoral, han abierto muchos espacios para diferentes sectores de la sociedad mexicana, principalmente las mujeres, jóvenes y candidatos independientes. Estas reformas se han caracterizado por ser progresivas y vincular de esta forma en mayor medida a la ciudadanía. Pero la finalidad no sólo se limitaba a que la ciudadanía estuviera inmersa en el proceso, sino que la misma ciudadanía pudiera buscar y proponer nuevas formas de representación, se buscaba pasar de un modelo pasivo a uno activo, en pro de la ciudadanización en los procesos electorales; dichas modificaciones tenían el objetivo de garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos y al mismo tiempo, diseñar y actualizar los marcos jurídicos de las instituciones que se encargan de asegurar el ejercicio de esos derechos.

Las modificaciones político-electorales, así como la realidad del país, nos permiten fijar nuevas metas en materia electoral, encaminadas a fortalecer la inclusión del ciudadano en los procesos electorales, así como la consolidación de la participación ciudadana como eje rector del progreso democrático. Si bien es cierto, las reformas en esta materia son constantes, es preciso señalar que la realidad social que vivimos es cambiante y dinámico; por ello es fundamental que el marco jurídico que se encarga de regularla, se encuentre acorde con las disposiciones internacionales en materia de derechos fundamentales y al mismo tiempo, que sean diseñadas de acuerdo a la realidad que vive nuestro país.

Del proceso electoral de 2015, se generaron nuevos aprendizajes que nos permiten prospectar diversas modificaciones a la legislación en materia electoral.

Existen varios pendientes en la materia para lograr elecciones más transparentes, mayor participación de la ciudadanía, pero sobre todo una mayor equidad en la disputa electoral, teniendo en cuenta que actualmente la legislación en la materia ha incluido a nuevos actores, los cuales también gozan de derechos y obligaciones.

Es menester mencionar que la importancia de esta Comisión Ordinaria de Asuntos Político Electorales, radica en la constante innovación en materia electoral, lo que obliga a que el trabajo legislativo sea constante y permita adecuar los nuevos valores democráticos ciudadanos a la legislación vigente.

## **7. Evaluación de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, durante el primer año de ejercicio de la LXIII Legislatura**

Mediante el oficio STE-104/16, le pedí a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, me informara del tope presupuestal de cada una de las comisiones ordinarias, especiales y de investigación para la presente legislatura, resultando lo siguiente:

		Ordinarias	Especiales
Concepto de Apoyo	Descripción	Monto bruto mensual por Comisión	Monto bruto mensual por Comisión
Recurso financiero	Gastos de operación	36,000.00	17,500.00
Recurso financiero	Fondo fijo	9,500.00	9,500.00
Recurso financiero	Vales de alimentos	5,500.00	5,500.00
Total	1 Comisión	<b>51,000.00</b>	<b>32,500.00</b>

Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados.

Lo anterior, sin contar los sueldos de secretarios técnicos de las comisiones quienes ganan \$38,990.00 al mes, aunado a los asesores tipo A, de los cuales hay dos por comisión, quienes ganan \$35,520.00 al mes, más los asesores tipo B que perciben \$28,543.10 por mes y los asistentes legislativos quienes cobran \$21,000.00 por mes.

Un diputado presidente de comisión, cuenta con un secretario técnico, un asesor B, dos asesores A y un asistente legislativo, lo cual significa un gasto total de \$159,573.10 en empleados para el legislador que encabeza la comisión, más los \$51,000.00 mensuales de gastos de operación, fondo fijo y vales de alimentos de la comisión, refleja un gasto fijo de \$210,573.10 mensuales, más el costo que tiene cada uno de los diputados secretarios de cada comisión, quienes tienen el derecho de designar un asesor tipo B; por lo que para obtener el gasto mensual de la comisión, debe sumarse esta cantidad, a los \$28,543.10 que representa cada uno de los diputados secretarios de la instancia dictaminadora.

Lo anterior arroja un gasto innecesario para la Cámara de Diputados en las comisiones ordinarias de 28 millones 574 mil 805 pesos con 50 centavos mensuales, lo cual arroja un total de 342 millones 897 mil 666 pesos al año en gastos de las comisiones ordinarias, lo anterior sin contemplar el gasto de las comisiones especiales, de investigación y grupos de trabajo y amistad.

Por otro lado, por medio del oficio STE-121/16, le fue solicitado a la Secretaría de Servicios Parlamentarios de esta Honorable Cámara de Diputados, el número de turnos que ha tenido cada una de las comisiones dictaminadoras.

Es una sinrazón pretender tener comisiones ordinarias, dictaminadoras de materias, que por un lado pueden ser absorbidas por otra comisión y, por otro, sólo generan gastos innecesarios a este órgano legislativo.

## 8. Propuesta

Desde mi punto de vista, es posible disminuir el número de comisiones, utilizando los criterios de, por un lado la cantidad de asuntos turnados y por otro, el ser comisiones espejo de la administración pública federal.

En el caso de la actual Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, considero es viable, por tratarse de la comisión espejo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, fusionar con ésta, las comisiones de Pesca y Ganadería, con la finalidad de que la nueva “Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Sistemas de Riego” atienda los asuntos legislativos relativos a la dependencia y se traten ahí todos los temas relativos a dichas actividades primarias, contemplando que las comisiones de pesca y ganadería durante el primer año de la legislatura tuvieron pocos turnos asignados, resulta pertinente que de las tres, la que tiene mayor cantidad de turnos, absorba a las otras dos. La fusión de estas tres comisiones en caso de aprobarse, representa una reducción anual de 11 millones 561 mil 581 pesos con 20 centavos.

En lo tocante a la Comisión de Agua Potable y Saneamiento, considero pertinente que por tratarse de un tema tan importante y nodal como lo es el agua, se cuente con una comisión encargada, sin embargo, también creo que en aras de abonar a la eficiencia presupuestal, se debe fusionar esta comisión que ha tenido pocos turnos durante el primer año legislativo, con la de Recursos Hidráulicos, creando la “Comisión del Agua”, permitiendo un ahorro anual de 5 millones 952 mil 49 pesos con 20 centavos.

En lo relativo a las Comisiones de Asuntos de la Frontera Norte y Sur-Sureste, considero pueden ser eliminadas en su totalidad y sus asuntos pasar a las comisiones de migración, economía o la que sea competente en razón de la materia de la iniciativa o punto de acuerdo que se trate, ya que

en todo un año, solo les fueron turnadas entre las dos comisiones, cinco asuntos, lo cual da noción de la escasa carga laboral de esta instancia legislativa cuya la eliminación traería un ahorro anual de 11 millones 219 mil 64 pesos.

Adicionalmente, propongo que la Comisión de Asuntos Indígenas se fusione con la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, en virtud de que los indígenas han sido históricamente uno de los grupos de mayor vulnerabilidad social en nuestro país, aunado a la escasa carga legislativa que ha tenido la comisión durante el año, veo pertinente integrar los asuntos de esta instancia legislativa con la comisión antes dicha, lo cual resultaría en un ahorro anual de 6 millones 637 mil 83 pesos con 60 centavos.

Por otro lado, considero que los asuntos de las Comisiones de Asuntos Migratorios, Seguridad Pública, Población, Protección Civil y Radio y Televisión, deben integrarse a la Comisión de Gobernación, en virtud de que las materias que manejan las comisiones antes citadas, son manejadas en la administración pública federal por la Secretaría de Gobernación y carece de sentido tener más comisiones espejo para una sola dependencia federal. El integrar los asuntos de estas comisiones legislativas en una sola, la de Gobernación, permitirá un ahorro anual de 27 millones 705 mil 142 pesos con 80 centavos.

En lo relativo a la Comisión de Cambio Climático, considero pertinente traspasar sus asuntos a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la cual es la comisión espejo de la administración pública federal y atiende los problemas de cambio climático que enfrenta nuestro país. Al integrar estas comisiones, se logrará un ahorro por año de 5 millones 267 mil 5 pesos con 20 centavos.

Por otra parte, considero pertinente que la Comisión de Ciencia y Tecnología se fusione con la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, en virtud de que el área de la administración pública federal encargada de atender estos temas es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el cual es un organismo público descentralizado de la administración pública federal, integrante del Sector Educativo de nuestro país; aunado a que la comisión en comento tuvo pocos asuntos turnados durante el primer año de ejercicio de la presente legislatura. El fusionar estas comisiones, traería un ahorro anual de 5 millones 952 mil 49 pesos con 20 centavos.

En lo tocante a la Comisión de la Ciudad de México, considero que podría eliminarse, ya que a partir de la aproba-

ción de la reforma política de la Ciudad de México y la eventual aprobación de la Constitución de la ciudad, la mayoría de los asuntos de dicha comisión, son materia únicamente de punto de acuerdo y bien pueden ser atendidos por las comisiones dictaminadoras del tema que verse el punto de acuerdo; el eliminar esta comisión podría traer un ahorro anual de 6 millones 294 mil 566 pesos con 40 centavos.

Asimismo tenemos la Comisión de Competitividad, la cual tuvo únicamente 13 asuntos turnados y cuyos asuntos pueden integrarse por efectos de sectorización a la Comisión de Economía trayendo un ahorro anual de 5 millones 952 mil 49 pesos con 20 centavos.

Adicionalmente, tenemos la Comisión de Comunicaciones que tuvo únicamente 9 asuntos turnados durante el primer año de ejercicio de la presente legislatura y que por efectos de sectorización, podría unirse con la Comisión de Transportes a efecto de crear una nueva instancia legislativa, la Comisión de Comunicaciones y Transportes, que dicho sea de paso, sería comisión espejo de la dependencia que se encuentra en la administración pública federal, trayendo un ahorro anual de 6 millones 294 mil 566 pesos con 40 centavos.

En ese mismo tenor, se propone que las Comisiones de Defensa Nacional y de Marina, se integren en una sola Comisión de Defensa y Marina Nacional, derivado de que por un lado, ambas comisiones tuvieron pocos turnos durante el primer año de ejercicio de la legislatura y, por otro, existen muchas coincidencias en diversos aspectos de la vida consuetudinaria del Ejército y la Armada de México, lo cual podría volver viable que una sola instancia legislativa atienda los asuntos de índole castrense; lo cual traería un ahorro de 5 millones 609 mil 532 pesos anuales.

En lo tocante a la Comisión de Deporte, se propone juntar sus asuntos con la Comisión de Juventud, tal cual se hace ya mismo en varios congresos estatales, con la finalidad de que se logre crear una Comisión de Juventud y Deporte, aprovechando la ventaja comparativa de que ninguna de las comisiones sufre de una carga laboral excesiva y perfectamente podrían absorber las funciones de dictamen en una sola, logrando un ahorro de 5 millones 609 mil 532. Ejemplo de que es posible hacerlo en la Cámara de Diputados, son diversos congresos estatales y a nivel federal el Senado de la República.

En lo que respecta a las Comisiones de Igualdad de Género, de Derechos de la Niñez, se propone fusionarla con la

comisión de Derechos Humanos, en virtud de que tanto los niños, las mujeres y los hombres, no dejan de ser humanos y gozar de los mismos derechos y garantías que consagran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan, fusionando estas comisiones, se puede lograr un ahorro anual de \$12 millones 931 mil 650 pesos. En todo caso, se sugiere abrir subcomisiones de los temas que por su relevancia se estimen convenientes.

Estimamos conveniente que la Comisión de Desarrollo Social absorba a la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, en virtud de que el Instituto Nacional de Economía Social (INAES), recientemente fue sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, cuya comisión espejo es justamente la de Desarrollo Social, razón por la que carece de sentido tener otra comisión al respecto, representando un ahorro anual de al menos 5 millones 952 mil 48 pesos.

En lo relativo a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, se propone integrar esta comisión con las de Desarrollo Rural, Desarrollo Municipal, Desarrollo Metropolitano, Reforma Agraria y Vivienda en virtud de que la labor que realizan dichas comisiones, constituyen el ser las comisiones espejo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la cual maneja los temas de vivienda, reforma agraria y desarrollo del campo y en ciudades, por lo que se propone crear la Comisión de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, lo cual conllevaría a un ahorro anual de 29 millones 724 mil 246 pesos.

Se propone eliminar la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo, derivado de la baja carga laboral con la que cuenta, lo cual provocaría que sus asuntos turnados fueran asignados a otra instancia dictaminadora y devendría en un ahorro anual de 4 millones 924 mil 497 con 60 centavos.

Por lo que hace a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, se propone que ésta absorba a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, derivado de que las funciones principales de la segunda, en la rama ejecutiva se encuentran adscritas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta fusión generaría un ahorro aproximado anual de 8 millones 692 mil 222 con 80 centavos.

En lo relativo a la Comisión de Infraestructura, se propone turnar sus asuntos ya sea a la Comisión de Comunicaciones y Transportes o a la Comisión de Economía, en los que cada una de las instancias legislativas pudiese ser competente, trayendo un ahorro anual de 6 millones 637 mil 83 pesos con 60 centavos.

También se propone integrar para efectos de dictamen a las Comisiones de Salud y de Seguridad Social, derivado de que el sector de la seguridad social pertenece al sector salud y eventualmente podrían constituir la Comisión de Salud y Seguridad Social, aunado a que en este caso en particular, algunos asuntos por su propia y especial naturaleza podrían ser turnados a las Comisiones de Trabajo y Previsión Social, o a la de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano e incluso a la de Hacienda y Crédito Público, trayendo un ahorro a las finanzas de este órgano legislativo de 6 millones 637 mil 83 pesos con 60 centavos.

En lo que hace a las Comisiones de Cultura y Cinematografía, Energía, Justicia, Puntos Constitucionales, Relaciones Exteriores, de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, de Trabajo y Previsión Social, Turismo, de Transparencia y Anticorrupción y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, no se pueden integrar sus asuntos a otra comisión dictaminadora y sus funciones son importantes para efectos de la modificación de los marcos normativos en sus respectivas materias y sería contraproducente eliminarlas.

En contraste con la eliminación y fusión de las comisiones antes referidas, se propone crear la Comisión de Asuntos Político-Electorales, en virtud de que por un lado, las normas de índole electoral son de las que sufren mayor número de modificaciones legislativas en el Congreso, aunado a que en varios de los órganos legislativos locales, sí existe una comisión de esta naturaleza para atender dichos cambios legales.

Actualmente, los asuntos de esta índole son turnados eminentemente a la Comisión de Gobernación o a la Comisión de Puntos Constitucionales, las cuales no son enteramente competentes para atender esta clase de asuntos. Salta a la vista que las diversas modificaciones realizadas en el ámbito político-electoral, han abierto muchos espacios para diferentes sectores de la sociedad mexicana, principalmente las mujeres, jóvenes y candidatos independientes. Estas reformas se han caracterizado por ser progresivas y vincular de esta forma en mayor medida a la ciudadanía. Pero la finalidad no sólo se limitaba a que la ciudadanía estuviera inmersa en el proceso, sino que la misma ciudadanía pudiera buscar y proponer nuevas formas de representación, se buscaba pasar de un modelo pasivo a uno activo, en pro de la ciudadanía en los procesos electorales; dichas modificaciones tenían el objetivo de garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos y al mismo tiempo, diseñar y actualizar los marcos jurídicos de las ins-

tuciones que se encargan de asegurar el ejercicio de esos derechos.

Las modificaciones político-electorales que hemos mencionado anteriormente, así como la realidad del país, nos permiten fijar nuevas metas en materia electoral, encaminadas a fortalecer la inclusión del ciudadano en los procesos electorales, así como la consolidación de la participación ciudadana como eje rector del progreso democrático. Si bien es cierto, las reformas en esta materia son constantes, es preciso señalar que la realidad social que vivimos es cambiante y dinámico; por ello es fundamental que el marco jurídico que se encarga de regularla, se encuentre acorde con las disposiciones internacionales en materia de derechos fundamentales y al mismo tiempo, que sean diseñadas de acuerdo a la realidad que vive nuestro país.

Del proceso electoral de 2015, se generaron nuevos aprendizajes que nos permiten prospectar diversas modificaciones a la legislación en materia electoral.

Existen varios pendientes en la materia para lograr elecciones más transparentes, mayor participación de la ciudadanía, pero sobre todo una mayor equidad en la disputa electoral, teniendo en cuenta que actualmente la legislación en la materia ha incluido a nuevos actores, los cuales también gozan de derechos y obligaciones.

Es menester mencionar que la importancia de esta Comisión Ordinaria de Asuntos Político Electorales, radica en la constante innovación en materia electoral, lo que obliga a que el trabajo legislativo sea constante y permita adecuar los nuevos valores democráticos ciudadanos a la legislación vigente.

El integrar esta comisión podría representar un gasto anual aproximado de 5 millones 952 mil 049 pesos con 20 centavos.

Nº	Comisión dictaminadora	Cantidad de diputados secretarios	Costo mensual de la comisión	Documentos Turnados				Propuesta de unificación
				Iniciativas	Minutas	P. Acdo.	Total	
1	Agricultura y Sistemas de Riego	10	\$496,004.10	4	1	32	37	Agricultura, Ganadería, Pesca y Sistemas de Riego
2	Agua Potable y Saneamiento	10	\$496,004.10	0	0	6	6	Se fusiona con Recursos Hidráulicos
3	Asuntos Frontera Norte	9	\$467,461.00	2	0	2	4	Se elimina
4	Asuntos Frontera Sur-Sureste	9	\$467,461.00	0	0	1	1	Se elimina
5	Asuntos Indígenas	12	\$553,090.30	10	1	10	11	Se fusiona con Atención a Grupos Vulnerables
6	Asuntos Migratorios	9	\$467,461.00	11	3	11	25	Se fusiona con Gobernación
7	Atención a Grupos Vulnerables	10	\$496,004.10	25	0	10	35	Atención a Grupos Vulnerables
8	Cambio Climático	8	\$438,917.10	8	1	4	13	Se fusiona con Medio ambiente y Recursos Naturales
9	Ciencia y Tecnología	10	\$496,004.10	3	1	2	6	Se fusiona con Educación Pública, Servicios Educativos, Ciencia y Tecnología
10	Competitividad	10	\$496,004.10	12	1	0	13	Se fusiona con Economía
11	Comunicaciones	11	\$524,547.20	3	0	6	9	Comunicaciones y Transportes
12	Cultura y Cinematografía	11	\$524,547.20	12	3	12	27	Cultura y Cinematografía, Defensa y Marina Nacional
13	Defensa Nacional	10	\$496,004.10	18	0	2	20	Juventud y Deporte
14	Deporte	10	\$496,004.10	6	3	10	19	Se fusiona con Derechos Humanos
15	Derechos de la Niñez	11	\$524,547.20	35	0	25	60	Derechos Humanos
16	Derechos Humanos	10	\$496,004.10	14	4	41	59	Se elimina
17	Desarrollo Metropolitano	11	\$524,547.20	3	0	3	6	Se elimina
18	Desarrollo Municipal	9	\$467,461.00	0	0	4	4	Se elimina
19	Desarrollo Rural	11	\$524,547.20	11	1	0	12	Desarrollo Agrario, Territorial, Urbano y Vivienda
20	Desarrollo Social	15	\$638,719.60	14	1	25	40	Desarrollo Social



				Iniciativas	Minutas	P. Acdo.	Total	
21	Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial	9	\$467,461.00	10	0	8	18	Se fusiona con Desarrollo Agrario, Territorial, Urbano y Vivienda
22	Ciudad de México	11	\$524,547.20	0	0	45	45	Ciudad de México
23	Economía	12	\$553,090.30	28	9	39	76	Economía
24	Educación Pública y Servicios Educativos	12	\$553,090.30	65	3	53	121	Educación Pública, Servicios Educativos, Ciencia y Tecnología
25	Energía	12	\$553,090.30	15	5	30	50	Energía
26	Fomento Cooperativo y Economía Social	10	\$496,004.10	3	0	2	5	Se fusiona con Desarrollo Social
27	Fortalecimiento al Federalismo	7	\$410,374.80	1	0	0	1	Se elimina
28	Ganadería	10	\$496,004.10	5	0	11	16	Se fusiona con Agricultura, Ganadería, Pesca y Sistemas de Riego
29	Gobernación	13	\$581,633.40	100	9	51	160	Gobernación
30	Hacienda y Crédito Público	19	\$752,318.90	155	4	44	203	Hacienda y Crédito Público
31	Igualdad de Género	12	\$553,090.30	35	3	44	82	Se fusiona con Derechos Humanos
32	Infraestructura	12	\$553,090.30	1	0	8	9	Se elimina
33	Jurisdiccional	3	\$296,202.40	0	0	0	0	Se elimina y se sustituye por sección instructora
34	Justicia	9	\$467,461.00	112	12	29	153	Justicia
35	Juventud	9	\$467,461.00	6	2	10	18	Se fusiona con Juventud y Deporte
36	Marina	9	\$467,461.00	6	1	2	9	Se fusiona con Defensa y Marina Nacional
37	Medio Ambiente y Recursos Naturales	11	\$524,547.20	38	11	70	119	Medio Ambiente y Recursos Naturales
38	Pesca	9	\$467,461.00	3	3	7	13	Se fusiona con Agricultura, Ganadería, Pesca y Sistemas de Riego
39	Población	6	\$381,831.70	5	0	0	5	Se fusiona con Gobernación

				Iniciativas	Minutas	P. Acdo.	Total	
40	Presupuesto y Cuenta Pública	18	\$724,351.90	97	0	4	101	Se fusiona con Hacienda y Crédito Público
41	Protección Civil	9	\$467,461.00	8	0	10	18	Se fusiona con Gobernación
42	Puntos Constitucionales	12	\$553,090.30	185	4	6	195	Puntos Constitucionales
43	Radio y Televisión	10	\$496,004.10	7	2	4	13	Se fusiona con Gobernación
44	Recursos Hidráulicos	13	\$581,633.40	5	1	15	21	Recursos Hidráulicos
45	Reforma Agraria	9	\$467,461.00	12	2	8	22	Se fusiona con Desarrollo Agrario, Territorial, Urbano y Vivienda
46	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	5	\$353,288.60	60	3	1	64	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
47	Relaciones Exteriores	10	\$496,004.10	5	0	33	38	Relaciones Exteriores
48	Salud	14	\$610,176.50	98	25	138	261	Salud
49	Seguridad Pública	10	\$496,004.10	14	0	27	41	Se fusiona con Gobernación
50	Seguridad Social	12	\$553,090.30	31	3	7	41	Seguridad Social
51	Trabajo y Previsión Social	11	\$524,547.20	59	2	29	90	Trabajo y Previsión Social
52	Transparencia y Anticorrupción	9	\$467,461.00	36	2	47	85	Transparencia y Anticorrupción
53	Transportes	11	\$524,547.20	18	0	35	53	Se fusiona con Comunicaciones y Transportes
54	Turismo	9	\$467,461.00	6	1	3	10	Turismo
55	Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	13	\$581,633.40	2	1	3	6	Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
56	Vivienda	12	\$553,090.30	14	4	4	22	Se fusiona con Desarrollo Agrario, Territorial, Urbano y Vivienda
	Total	588	\$28,574,805.50	1436	132	1033	2591	

Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados.

La conformación actual de las comisiones ordinarias, refleja un gasto anual aproximado de 28 millones 574 mil 805 con 50 centavos, resultando en una erogación anual de 342 millones 897 mil 666 pesos, los cuales podrían reducirse en más de 50 por ciento, al ahorrarse más de 175 millones de pesos anuales, reduciendo el número de comisiones y únicamente dejar las siguientes:

Nº	Comisión	Presupuesto
1	Agricultura, Ganadería, Pesca y Sistemas de Riego;	\$496,004.10
2	Agua	\$581,633.40
3	Asuntos Político-Electorales	\$496,004.10
4	Atención a Grupos Vulnerables;	\$496,004.10
5	Comunicaciones y Transportes;	\$524,547.20
6	Cultura, Cinematografía, Radio y Televisión;	\$524,547.20
7	Defensa y Marina Nacional;	\$496,004.10
8	Derechos Humanos;	\$496,004.10
9	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;	\$524,547.20
10	Desarrollo Social;	\$638,719.60
11	Economía;	\$553,090.30
12	Educación Pública, Servicios Educativos, Ciencia y Tecnología;	\$553,090.30
13	Energía;	\$553,090.30
14	Gobernación;	\$581,633.40
15	Hacienda y Crédito Público;	\$752,318.90
16	Justicia;	\$467,461.00
17	Juventud y Deporte;	\$496,004.10
18	Medio Ambiente y Recursos Naturales;	\$524,547.20
19	Puntos Constitucionales;	\$553,090.30
20	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	\$353,288.60
21	Relaciones Exteriores;	\$496,004.10
22	Salud;	\$610,176.50
23	Trabajo y Previsión Social;	\$524,547.20
24	Transparencia y Anticorrupción, y	\$467,461.00
25	Turismo.	\$467,461.00

Por otro lado, el eliminar las comisiones especiales que podrían ser absorbidas por una comisión dictaminadora, podría traer un ahorro los 32 mil 500 pesos de recursos que administra la comisión, más los 38 mil 900 pesos que cobra su secretario técnico, resultan 71 mil 400 pesos mensuales, que multiplicados por las 42 comisiones especiales cuyos asuntos pueden ser absorbidos por una ordinaria, nos resulta en un ahorro mensual de 2 millones 998 mil 800 pesos y anual de 35 millones 985 mil 600 pesos.

Aunado a lo anterior, se propone eliminar los comités de los cinco centros de estudios con los que cuenta la Cámara de Diputados, lo cual representa una erogación mensual similar a la de una comisión especial, la cual es de 71 mil 400 pesos mensuales, que multiplicados por los cinco comités cuyos asuntos pueden ser atendidos por el mismo centro de estudios, nos resulta en un ahorro mensual de 357 mil pesos y anual de 4 millones 284 mil pesos.

Por último, vale la pena destacar que el ahorro descrito en la presente iniciativa, contempla a las comisiones de la Cámara de Diputados, sin embargo, de hacerse el mismo ejercicio de austeridad y responsabilidad en el gasto público en el Senado de la República, se podría lograr un ahorro mu-

cho más sustancial, debido a que además de las mismas comisiones que existen en la Cámara de Diputados, en el Senado tienen comisiones extra que también pueden ser absorbidas por otra o bien, fusionadas de la siguiente manera:

Se puede hacer la misma fusión de comisiones en los temas similares a las de la Cámara de Diputados, con la finalidad de crear instancias legislativas espejo tanto en la Cámara de origen como en la revisora, eliminando comisiones como la de **Autosuficiencia Alimentaria** que puede ser absorbida por la de Agricultura, Ganadería, Pesca, Sistemas de Riego y Autosuficiencia Alimentaria.

Por otro lado, la Comisión de **Biblioteca y Asuntos Editoriales**, puede subsumirse en la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias (actualmente Reglamentos y Prácticas Parlamentarias) del Senado de la República.

Respecto a la Comisión contra la Trata de Personas, considero que los asuntos de esta comisión pueden ser atendidos por la Comisión de Derechos Humanos y por la Comisión de Justicia en los asuntos que cada una pudiere ser competente.

La Comisión de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, al igual que en la Cámara de Diputados, puede ser absorbida por la Comisión de Derechos Humanos.

La Comisión de Desarrollo Regional puede ser absorbida por la Comisión de Desarrollo Agrario, Territorial, Urbano y Vivienda, en la que pueden insertarse otras comisiones para homologar sus funciones con respecto a lo dicho páginas antes en lo tocante a las instancias legislativas de la Cámara de Diputados.

Mención aparte merecen las Comisiones de **Estudios Legislativos**, **Estudios Legislativos Primera** y **Estudios Legislativos Segunda** que no tienen razón alguna de ser, en virtud de que los asuntos que le son asignados, perfectamente pueden ser asignados a otra comisión dictaminadora.

En el caso de la Comisión de **Familia y Desarrollo Humano**, considero que puede ser absorbida por la Comisión de Derechos Humanos.

La Comisión de la **Medalla Belisario Domínguez**, puede ser absorbida por la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias del Senado de la República, tal

cual se hace en la Cámara de Diputados con la medalla Eduardo Neri, que no tiene una comisión aparte.

En el caso de la Comisión de **Reforma del Estado** derivado de la baja carga laboral con la que cuenta, puede ser eliminada, provocando que sus asuntos turnados fueran asignados a otra instancia dictaminadora competente según la materia.

Otro caso destacado es la existencia de 8 comisiones en el Senado de la República que atienden los temas relacionados con la agenda de nuestro país en materia internacional, razón por la que sugerimos eliminar las Comisiones de **Relaciones Exteriores América del Norte**, de **Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe**, de **Relaciones Exteriores Asia-Pacífico**, de **Relaciones Exteriores Europa**, de **Relaciones Exteriores Organismos Internacionales**, de **Relaciones Exteriores Organismos No Gubernamentales** y de **Relaciones Exteriores África** y dejar únicamente en funciones a la Comisión de Relaciones Exteriores.

## 9. Conclusiones

a) Es obvio que por el número de turnos que tienen algunas comisiones, su existencia es altamente improductiva.

b) En el caso del Senado de la República, destaca la existencia de Comisiones como “Estudios Legislativos”, “Estudios Legislativos Primera” y “Estudios Legislativos Segunda”, las cuales tienen asuntos turnados que bien pueden ser asignados a otra dictaminadora y ahorrar los recursos erogados por esas tres comisiones.

c) También en el Senado de la República, resulta poco eficiente, tener una Comisión de Relaciones Exteriores y siete comisiones más, para cada uno de los temas que la colegisladora considera prioritarios como lo es el vínculo con **América del Norte**, América Latina, la región **Asia-Pacífico**, **Europa**, **África** y con **organismos internacionales** y **organismos no gubernamentales**.

d) Es evidente que en el contexto de austeridad económica en que se debe encontrar todo el sector público, debemos intentar recortar la mayor cantidad de gastos posibles, máxime, si existen otras instancias con la capacidad de atender los asuntos de las instancias que se pretende desaparecer o fusionar y que no se perdería en lo absoluto la eficiencia del poder legislativo federal.

e) La existencia de la mayoría de las comisiones especiales aprobadas para esta legislatura, realmente son innecesarias por un lado y contrarias al espíritu que debe privar en las comisiones especiales, es decir, no empalmar su competencia con la de las comisiones ordinarias.

f) Al existir 43 comisiones especiales aprobadas para la presente legislatura, se está excediendo en 17 el número permitido por el Reglamento de la Cámara de Diputados.

g) Se debe crear una Comisión de Asuntos Político-Electorales que atienda los cambios normativos que se hacen constantemente a los ordenamientos electorales.

h) La Comisión Jurisdiccional, bien puede ser sustituida por la Sección Instructora, que es la que realmente sustancia el proceso contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

i) Al existir únicamente 26 comisiones ordinarias y eliminar las comisiones especiales que emparejan su com-

petencia a una comisión dictaminadora, estaríamos ahorrando más de 175 millones de pesos anuales, lo cual quizás podría resultar insignificante respecto del presupuesto de esta Cámara, pero son recursos que bien podrían destinarse a cubrir otras necesidades, ya sea del Congreso o de los ciudadanos y que podrían aumentar si el Senado de la República decidiera hacer lo propio.

j) Los números aportados durante la exposición de motivos explican lo sucedido en la Cámara de Diputados, lo cual significa que si se contempla el ahorro que podría tener el Senado de la República en caso de aplicar los mismos recortes, aunado a los sugeridos *ad-hoc* para la colegisladora, sin duda alguna se logrará un monto mucho mayor.

k) Las cifras de ahorro por comisión, no contemplan los pagos por concepto de aguinaldo, liquidaciones, vacaciones, pasivo laboral o cualquier otro concepto extraordinario o para viáticos de los diputados, los cuales deben ser autorizados por la Junta de Coordinación Política.

LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
DICE	DEBE DECIR
ARTICULO 39.	ARTICULO 39.
1. ...	1. ...
2. ...	2. ...
Las comisiones ordinarias serán:	Las comisiones ordinarias serán:
I. Agricultura y Sistemas de Riego;	I. Agricultura, Ganadería, Pesca, Sistemas de Riego y Autosuficiencia Alimentaria;
II. Agua Potable y Saneamiento;	II. Agua
III. Asuntos Frontera Norte;	III. Asuntos Político-Electorales
IV. Asuntos Frontera Sureste;	IV. Atención a Grupos Vulnerables;
V. Asuntos Indígenas;	V. Comunicaciones y Transportes;
VI. Asuntos Migratorios;	VI. Cultura, Cinematografía, Radio y Televisión;
VII. Atención a Grupos Vulnerables;	VII. Defensa y Marina Nacional;
VIII. Cambio Climático;	VIII. Derechos Humanos;
IX. Ciencia y Tecnología;	IX. Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
X. Ciudad de México;	X. Desarrollo Social;
XI. Competitividad;	XI. Economía;
XII. Comunicaciones;	XII. Educación Pública, Servicios Educativos, Ciencia y Tecnología;
XIII. Cultura y Cinematografía;	XIII. Energía;
XIV. Defensa Nacional;	XIV. Gobernación;
XV. Deporte;	XV. Hacienda y Crédito Público;
XVI. Derechos de la Niñez;	XVI. Justicia;
XVII. Derechos Humanos;	XVII. Juventud y Deporte;
XVIII. Desarrollo Metropolitano;	XVIII. Medio Ambiente y Recursos Naturales;
XIX. Desarrollo Municipal;	XIX. Puntos Constitucionales;
XX. Desarrollo Rural;	XX. Relaciones Exteriores;
XXI. Desarrollo Social;	XXI. Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;
XXII. Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial;	XXII. Salud;
XXIII. Economía;	XXIII. Seguridad Social;
XXIV. Educación Pública y Servicios Educativos;	XXIV. Trabajo y Previsión Social;
XXV. Energía;	XXV. Transparencia y Anticorrupción, y
XXVI. Fomento Cooperativo y Economía Social;	
XXVII. Fortalecimiento Federalismo;	
XXVIII. Ganadería;	

XXIX. Gobernación; XXX. Hacienda y Crédito Público; XXXI. Igualdad de Género; XXXII. Infraestructura; XXXIII. Justicia; XXXIV. Juventud; XXXV. Marina; XXXVI. Medio Ambiente y Recursos Naturales; XXXVII. Pesca; XXXVIII. Población; XXXIX. Presupuesto y Cuenta Pública; XL. Protección Civil; XLI. Puntos Constitucionales; XLII. Radio y Televisión; XLIII. Recursos Hidráulicos; XLIV. Reforma Agraria; XLV. Relaciones Exteriores; XLVI. Salud; XLVII. Seguridad Pública; XLVIII. Seguridad Social; XLIX. Trabajo y Previsión Social; L. Transparencia y Anticorrupción; LI. Transportes; LII. Turismo, y LIII. Vivienda. 3. ...	XXVI. Turismo.
---	----------------

Por lo antes expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de:

**Decreto por la que se reforman los artículos 39, 40 y 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 205 del Reglamento de la Cámara de Diputados**

**Primero.** Se reforman los artículos 39, 40 y 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicano, para quedar como sigue:

Artículo 39.

1. ...

2. ...

...

**I.** Agricultura, Ganadería, Pesca y Sistemas de Riego;

**II.** Agua

**III.** Asuntos Político-Electorales

**IV.** Atención a Grupos Vulnerables;

**V.** Comunicaciones y Transportes;

**VI.** Cultura, Cinematografía, Radio y Televisión;

**VII.** Defensa y Marina Nacional;

**VIII.** Derechos Humanos;

**IX.** Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;

**X.** Desarrollo Social;

**XI.** Economía;

**XII.** Educación Pública, Servicios Educativos, Ciencia y Tecnología;

**XIII.** Energía;

**XIV.** Gobernación;

**XV.** Hacienda y Crédito Público;

**XVI.** Justicia;

**XVII.** Juventud y Deporte;

**XVIII.** Medio Ambiente y Recursos Naturales;

**XIX.** Puntos Constitucionales;

**XX.** Relaciones Exteriores;

**XXI.** Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;

**XXII.** Salud;

**XXIII.** Seguridad Social;

**XXIV.** Trabajo y Previsión Social;

**XXV.** Transparencia y Anticorrupción, y

**XXVI.** Turismo.

3. ...

#### Artículo 40.

1. ...

2. ...

~~3. La Comisión de Ciudad de México tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional.~~

4. ...

**5. La Sección Instructora se integrará por un diputado de cada grupo parlamentario, y se encargará de las funciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

#### Artículo 42.

1. ...

**2. El número de comisiones especiales se determinará en el reglamento de cada Cámara.**

**Segundo.** Se reforma el artículo 205 del Reglamento de la Cámara de Diputados, para quedar como sigue:

#### Artículo 205.

1. ...

2. ...

**3. Las comisiones especiales contarán con el número de integrantes que acuerde la Junta de Coordinación Política, y conformarán la junta directiva un presidente y tres secretarios.**

#### Transitorios

**Primero.** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Las comisiones ordinarias instaladas durante la presente legislatura, continuarán con sus labores de dictamen hasta el fin de la misma.

**Tercero.** La Comisión de Asuntos Político Electorales habrá de constituirse al día siguiente de aprobado el presente decreto.

**Cuarto.** El Senado de la República cuenta con un plazo de 180 días naturales para efectuar las modificaciones a su reglamento con la finalidad de homologar su listado de comisiones con el de la Cámara de Diputados.

**Quinto.** A partir de la LXIV Legislatura, quedarán integradas las comisiones conforme al presente decreto.

**Sexto.** Publíquese en la Gaceta Parlamentaria.

#### Notas

1 Sistema de Información Legislativa (SIL). (2016). Diccionario de Términos Parlamentarios. Junio, 2016, de Secretaría de Gobernación Sitio web:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=36>

2 Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados LXIII Legislatura. Junio, 2016, Sitio web:

[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/003\\_comisiones](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/003_comisiones)

3 Sistema de Información Legislativa (SIL). (2016). Diccionario de Términos Parlamentarios. Junio, 2016, de Secretaría de Gobernación Sitio web:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=43>

4 Berlín Valenzuela, Francisco, Diccionario de Términos Parlamentarios, 1997.

5 Artículo 39 numeral 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

6 Sistema de Información Legislativa (SIL). (2016). Diccionario de Términos Parlamentarios. Junio, 2016, de Secretaría de Gobernación Sitio web:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=40>

7 Artículo 205 numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

8 Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados LXIII Legislatura. Junio, 2016, Gaceta Parlamentaria. Sitio web:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/abr/20160429-XIX.pdf>

9 Artículo 205 numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

10 Artículos 108-114 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y arts. 40, 45, 85, 90 y 101 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

11 Sistema de Información Legislativa (SIL). (2016). Diccionario de Términos Parlamentarios. Junio, 2016, de Secretaría de Gobernación Sitio web:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=41>

12 Emilio Rabasa Gamboa. (2012). Las reformas constitucionales en materia político-electoral. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p. 48

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de abril de 2017.— Diputado Santiago Torreblanca Engell (rúbrica).»

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

## LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

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

El que suscribe, Jorge Enrique Dávila Flores, diputado federal de la LXIII Legislatura, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que me otorga el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, fracción I, 77 y 78, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de este pleno el siguiente proyecto de iniciativa de Ley por el cual se modifica la Ley del Impuesto sobre la Renta, en materia de generación y formalización de empleo a connacionales repatriados y personas en situación de reintegración laboral.

### I. Antecedentes

Para construir el México próspero e incluyente que queremos ha sido necesario que el Estado en su conjunto rediseñe sus políticas públicas a partir de una premisa fundamental: crear más empleos formales y más productivos. Para ello, a partir de 2013, el gobierno federal ha aplicado nuevas condiciones estratégicas, tal es que contamos con una nueva legislación que hace más eficiente y competitivo el mercado laboral, facilitando la incorporación, especialmente de mujeres y jóvenes, al empleo; también contamos con el Comité Nacional de Productividad, que involucra a gobiernos, trabajadores, empresarios y académicos; este Comité tiene como uno de sus temas prioritarios proponer políticas y estrategias para incrementar la formalidad.

También tenemos el Programa para la Formalización del Empleo, que es un instrumento para fomentar la formalidad en todo el territorio nacional, y su objetivo es facilitar la transición de los trabajadores mexicanos, de circunstancias laborales precarias, a empleos dignos y socialmente útiles como lo mandata nuestra Constitución.

Somos conscientes de la verdadera magnitud de la informalidad en nuestro país, la informalidad está presente en seis de cada 10 empleos.<sup>1</sup>

## II. Exposición de motivos

Existe un eje de vinculación entre la formalización de la economía informal y la generación de empleo formal en condiciones de trabajo decente.

Son ciertos los datos que nos indican que las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES) son generadoras del 72% del empleo formal, pero también es cierto que la economía informal cobra fuerza en México y, por tanto, los empleos informales.

La informalidad tiene un alto costo social y económico: actualmente más de 28 millones de trabajadores no cuentan con el amparo del marco legal o con seguridad social; además, la mayoría de este tipo de empleados labora en empresas que, en promedio, son 50 por ciento menos productivas que las formales, lo que se traduce en menores salarios; la informalidad es, en sí misma, enemiga de los trabajadores; los deja sin acceso a derechos y satisfactores básicos, como servicios médicos, crédito para la vivienda o ahorro para el retiro; nos afecta a todos como sociedad porque vulnera los derechos de las personas y limita el verdadero potencial económico de nuestro país; frena las actividades de mayor valor agregado y el no invertir en capacitación impide a las empresas informales adoptar nuevas tecnologías y realizar procesos complejos que les significarían también un mayor ingreso. Es una salida falsa, porque si bien es cierto que libera presiones de empleo en el muy corto plazo, pero genera enormes pasivos sociales con el tiempo.

Hace falta una mayor difusión de los beneficios al Régimen de Incorporación Fiscal, porque al darse de alta tienen acceso a programas gubernamentales, además tienen acceso a la seguridad social y pueden cotizar una pensión para el retiro y así obtener empleos de calidad. La gente se rehúsa porque cree que sólo será “un cautivo de Hacienda”, pero en realidad los beneficios obtenidos por la formalidad son de mayor amplitud.

Mediante la formalidad se genera y consolida un círculo virtuoso que mantiene la economía y su crecimiento sostenido; es el círculo virtuoso de la formalidad, productividad y crecimiento económico elevado; genera empleos con valores cualitativos y cuantitativos, con prestaciones sociales de mayor peso y generadoras de valor, porque todos los mexicanos merecemos la oportunidad de tener un trabajo formal, con los derechos que éste conlleva,

## III. Planteamiento del problema

Sabemos que la tasa de desempleo en nuestro país ha disminuido; se ubicó en el 4 % de la población económicamente activa (PEA) en julio pasado, inferior al 4.7 % del mismo mes de 2015.<sup>2</sup>

Ponderamos los esfuerzos que el gobierno federal ha realizado en pro de reducir el desempleo, pero al referirnos al problema de la informalidad, los datos no son tan alentadores; lo vemos con la Tasa de Informalidad Laboral 1 (TIL1), la cual pasó de 57.83% en el segundo trimestre de 2015 a 57.22% en el mismo trimestre de 2016. Cabe señalar que la TIL1 se refiere a la suma de los que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. Así, en esta tasa se incluye -además del componente que labora en micro negocios no registrados o sector informal- a otras modalidades análogas como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como a trabajadores que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas. Así, queda claro que casi seis de cada diez empleos en México se encuentran en la informalidad, ya sea por cuenta propia o porque las personas laboran en una empresa informal o porque su empleo no está sustentado con un contrato, lo que se traduce en que no cuenten con seguridad social.

Una asignatura pendiente en México es en materia laboral. Se deben crear las condiciones para que haya más y mejores empleos en nuestro país, para lo cual se requiere de una política económica que fortalezca la planta productiva nacional, se requieran incentivos fiscales para que las empresas tengan incentivos para contratar gente, ante la falta de incentivos para formalizar empleos, muchos empresarios optan por tenerlos sin registrar ante el IMSS hasta que les llega una revisión, por parte de dicho organismo.

Aunado a lo anterior nos enfrentamos a la situación que viven nuestros connacionales en Estados Unidos, y el problema latente de ser repatriados; esto es aún un desafío todavía mayor.

Por ello, es indispensable que a la par de los esfuerzos del gobierno federal por recibirlos, también se otorguen estímulos adicionales para incentivar tanto la creación de más empleos como la contratación de mexicanos que regresan a casa; porque el talento y esfuerzo de nuestros paisanos, tie-



ne que ser aprovechado en beneficio de nuestro país y contribuir al crecimiento de nuestra economía.

Debemos atender cuanto antes y de la mejor manera esta situación.

#### IV. Consideraciones

Nuestro país requiere generar insumos para reducir la informalidad y generar nuevos empleos; es importante enfrentar este desafío con estrategias integrales y de largo aliento que incluyan los diferentes ámbitos relacionados con este tema, como el administrativo, tributario, laboral, de seguridad social.

Para las empresas también es importante que la formalización de la informalidad sea una buena inversión; por ello, México necesita generar más apoyos a la formalización y la generación de empleo, necesitamos crear incentivos a la formalización, sobre todo las etapas iniciales de la creación de empresas (micro y pequeñas empresas), de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse. Debemos aprovechar el potencial que representa este sector y sus trabajadores, para apoyar el crecimiento sostenido de nuestro país.

A través de este proyecto de iniciativa de ley proponemos un mecanismo legal para que en la Ley del Impuesto Sobre la Renta quede plasmado un incentivo que dé ventajas fiscales a aquellas empresas que contraten a connacionales repatriados:

- Se genere empleo y formalización laboral.
- Formalización de empresas informales, fomentando la promoción de emprendimiento, instalando entre los empresarios la real cultura de formalidad de las empresas de menor tamaño.
- Generar más empleos y de mejor calidad con mayores ingresos a poblaciones vulnerables que operan en la informalidad.
- Deducciones en el pago del ISR y complementarios de los aportes a la seguridad social.

El beneficio a que se refiere el punto anterior prevé incentivos fiscales a través de un régimen tributario especial de **estímulo a la creación de nuevas empresas y formalización**; contiene periodos de **exclusión de impuestos y tari-**

**fas tributarias** especializadas, las cuales sólo serán **aplicables para micro y pequeñas empresas que generen nuevos empleos, para connacionales repatriados** siempre que esta situación esté debidamente certificada por la Secretaría de Relaciones Exteriores; también se considerarán **a personas en proceso de reintegración laboral**, sólo en caso de contar con más de tres años de desempleo.

Estos esfuerzos están encauzados a contribuir a la reintegración al mercado laboral mexicano de nuestros compatriotas repatriados, aprovechando su talento y su esfuerzo que favorecerá al crecimiento de nuestra economía; a cambiar la percepción entre los empleadores, de que la formalidad es y debe ser la norma, y por último, a generar mayores y mejores empleos.

#### V. Iniciativa de ley

Con las consideraciones expuestas y en mi calidad de diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, es que someto lo siguiente a la consideración de esta asamblea:

**Proyecto de decreto por el cual se modifica la Ley del Impuesto sobre la Renta, en materia de generación y formalización de empleo a connacionales repatriados y personas en situación de reintegración laboral.**

**Artículo Único.** Se adiciona Capítulo III, artículo 187, recorriendo los subsecuentes de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

### Título VII De los estímulos fiscales

#### Capítulo III De los patrones que contraten a connacionales repatriados y a personas en situación de reintegración laboral

**Artículo 187.** Se otorgará un estímulo fiscal al patrón que contrate a personas que se encuentren en situación de desplazamiento (connacionales repatriados) y a personas en proceso de reintegración laboral que cuenten con más de tres años de desempleo. Podrá deducir de sus ingresos un monto equivalente al 100% del impuesto sobre la renta de estos trabajadores retenido y enterado conforme al Capítulo I, del Título IV de esta Ley, siempre y cuando el patrón

esté cumpliendo respecto de dichos trabajadores con la obligación contenida en el artículo 12 de la Ley del Seguro Social; también podrá deducir de manera creciente en el tiempo hasta el tercer año de inicio de operación de su empresa, el pago de seguridad social de las personas referidas; iniciando con un monto equivalente al 20% y cada año se incrementará el porcentaje de esta deducción hasta alcanzar el 50% en 2019.

Para efectos de la disposición anterior, los connacionales deberán presentar la Constancia de Recepción de Mexicanos Repatriados, expedida por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Lo dispuesto en el presente artículo será aplicable únicamente a empresas de nueva creación o a empresas legalmente constituidas que cumplan con la clasificación de micro y pequeñas empresas de acuerdo a la estratificación que refiere el artículo 3, fracción III, de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana empresa.

Tal reducción cobijará los primeros tres años de entrada en funcionamiento de la empresa recién creada o formalizada, o, en su caso, los primeros tres años del inicio de la contratación, siempre y cuando el valor de la nómina y el número de empleados totales de la empresa sea mayor a partir de un año base, que será aquél año fiscal inmediatamente anterior a la aplicación a este incentivo.

### Transitorio

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

### Notas

1 Inegi.

2 Inegi. 29 agosto de 2016.

Salón de sesiones del Honorable Congreso de la Unión, a 6 de abril de 2017.— Diputado Jorge Enrique Dávila Flores (rúbrica).»

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

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma los artículos 2o., 27, 28 y 155 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Laura Beatriz Esquivel Valdés, del Grupo Parlamentario de Morena

La suscrita, Laura Beatriz Esquivel Valdés, diputada de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 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 que reforma los artículos 2, 27, 28 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de reconocer e incluir en el texto constitucional los derechos de los pueblos negros afroamericanos.

### Exposición de Motivos

Mexicanos de raza negra han vivido en lo que hoy es México, a partir de que sus ancestros fueron llevados como esclavos desde África, en el siglo XVI. Ellos tuvieron una gran influencia en la vida económica de la colonia y, desde luego, en el mestizaje. Según algunos estudios, el comercio de esclavos negros duró aproximadamente 400 años y el número de los que llegaron a América se calcula entre 30 y 40 millones<sup>1</sup>. Los africanos eran traídos como esclavos y vendidos en América para posteriormente utilizarlos como cosas o mercancías —no como personas— en diversas tareas, tanto domésticas como en las minas o en el trabajo agrícola y ganadero.

La esclavitud durante la colonia no sólo era una práctica de explotación y de degradación humana, común a todos los pueblos de la antigüedad. Su desarrollo estuvo determinado por la facilidad con la que los vencedores podían utilizar la fuerza de trabajo de los vencidos. Como figura jurídica implicaba conservar con vida a un prisionero para aprovecharse de los frutos de su trabajo<sup>2</sup>.

En el siglo XV ésta era una práctica de relativa relevancia económica. Con el descubrimiento de América floreció exponencialmente. El mercado de la esclavitud fue consecuencia de la creciente demanda de mano de obra para el desarrollo de las actividades productivas en las colonias ibéricas y anglosajonas del nuevo continente.

La corona española reguló este comercio de seres humanos. La primera medida para regular el comercio de esclavos data del 3 de septiembre de 1501 para no permitir la entrada de nuevos convertidos al nuevo mundo sin que estuviesen previamente en la península. En 1503 se creó la Casa de Contratación para regular el tráfico de mercancías: todos los productos de las colonias habían de ser conducidos a la madre patria en navíos españoles y vendidos por mercaderes españoles. Posteriormente se estableció un registro de esclavos negros y el sistema de licencias que impuso el pago de dos ducados por cada cabeza de esclavo que entrara a las Indias.

En los siglos XVII y XVIII predominó el sistema de asientos que consistía en contratos de derecho público a través de los cuales el particular o una compañía se comprometía durante un determinado plazo a introducir cierto número de esclavos mediante un abono de derechos estipulados<sup>3</sup>.

Las protestas en contra de la trata de esclavos comenzaron a principios del siglo XIX, aunque en América la figura estuvo en vigor hasta 1880. En México, la abolición de la esclavitud fue parte de la Independencia y, a partir de las proclamas de don Miguel Hidalgo y, posteriormente en los textos constitucionales hasta el que se encuentra hoy en día en vigor, se ha proscrito.

Los afrodescendientes provienen de poblaciones africanas, que en su mayoría fueron traídos de manera forzada a México durante la conquista y principalmente en la colonia para sustituir la mano de obra indígena.

A más de 500 años de su llegada a México, los autodenominados negros, siguen siendo objeto de discriminación y racismo; miles de ellos viven en la invisibilidad total al no ser sujetos de derechos plenos por no estar reconocidos en la Constitución Política, aún y cuando nuestro país ha firmado varios convenios y recomendaciones internacionales sobre el combate al racismo y la discriminación como los siguientes:

- Las recomendaciones de la Organización de Naciones Unidas, de 1965 por medio de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. La Convención fue firmada por México el 1 de noviembre de 1966 y ratificada el 20 de febrero de 1975. Su entrada en vigor a nivel internacional tuvo lugar el 4 de enero de 1969, desde entonces el Estado Mexicano sigue sin aplicar estos convenios.

- De igual forma, la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, aprobada y proclamada el 27 de noviembre de 1978 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, que establece tanto la pertenencia de los seres humanos a una misma especie con un sólo origen, como su igualdad en cuanto a dignidad y derechos. De este modo, la diversidad de las formas de vida y el derecho a la diferencia no pueden fundamentar en ningún caso prejuicios raciales ni legitimar, en la norma o en la práctica, ninguna conducta discriminatoria.

- Están también los acuerdos firmados en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, realizada en Durban en 2001, en el capítulo Africanos y Afrodescendientes y los 14 programas de acción, y en el que los países firmantes se comprometen a facilitar la participación de los afrodescendientes en todos los aspectos políticos, económicos y culturales de la sociedad; a que promuevan el conocimiento y el respeto de su patrimonio y su cultura, que por cierto, el gobierno mexicano no ha cumplido.

- En 2011, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) proclamó el 2011 como el Año Internacional de los Afrodescendientes, donde la comunidad internacional reconoce que representan un sector definido de la sociedad cuyos derechos humanos deben ser promovidos y protegidos. Poco después la misma ONU hizo la Declaratoria del Decenio de los Afrodescendientes (2015-2024).

A pesar de que estos instrumentos buscan dar a conocer la participación económica, social y cultural de los miles de africanos y sus aportes en las naciones latinoamericanas, y el emprendimiento de políticas y acciones para el combate al racismo y la discriminación, tales objetivos no se han podido vislumbrar en México.

Ejemplo de ello, es que en la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación se presentan fuertes debilidades en relación al cumplimiento y apego a convenciones y tratados internacionales en la materia y no recupera el sentido específico que en materia de racismo tienen las legislaciones de otros países de América Latina como Colombia, cuya reforma constitucional del año 1991 reconoce a las poblaciones afrocolombianas como un grupo étnico más que conforma la diversidad cultural de la nación.

## Argumentación

En el país siguen habiendo manifestaciones de discriminación que se reproducen; estamos acostumbrados a pensar en la discriminación como una forma de concebir al “otro” de manera negativa y estigmatizada en virtud de sus características, pero no solamente se manifiesta de esta manera, sino también en la negación de su existencia.

El gobierno mexicano exalta el pasado indígena y el presente mestizo relegando a los afromexicanos tanto del discurso oficial como del imaginario colectivo. Esta exclusión ha dado como resultado que una parte importante de la población esté convencida de la idea de que “en México todos somos mestizos” y “las personas de color están fuera de México”<sup>4</sup>, en lugares distantes como Colombia o Cuba, perpetuándose de esta manera la desigualdad y minimizándose la discriminación que los afecta.

“A ellos no les molesta que los llamen negros<sup>5</sup>, morenos, prietos o afros, al contrario, están orgullosos de serlo; la discriminación va más allá de la parte social cuando intentan obtener recursos para un proyecto de campo, una vivienda o escuelas; dependencias como la Comisión Nacional para que el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) no los atienden, las ventanillas para la comunidad afro están cerradas”, dice Israel Reyes Larrea, coordinador de la Alianza para el Fortalecimiento de las Regiones Indígenas y Comunidades Afromexicanas, AC.

Muchos de ellos también han sido discriminados por el Instituto Nacional de Migración (INM), que no les creen que sean mexicano, aún y cuando portan su credencial de elector e incluso los han querido deportar a Honduras o a otro país, porque son negros.

Desde que apareció el libro de *La Población Negra de México* en 1946<sup>6</sup>, hace más de 70 años, el trabajo académico no ha podido modificar en la Constitución una sola línea para hacer visible al pueblo negro de México<sup>7</sup>. Todos estos años “estudiando” a los negros y estos negros aún siguen negados, olvidados, discriminados, señala el activista Israel Reyes. Más de 70 años y no han podido o no han querido desblanquear la historia oficial y permitir que desde el norte hasta el sur se conozcan los aportes de los negros en la construcción de esta nación. Al contrario, pensamos que varios académicos se empeñan en seguir nombrando o etiquetando a quienes tienen el derecho, por respeto a su autonomía y por autoafirmación, a nombrarse y es así como nuestra gente se llama: negros. Y es así, como negros, co-

mo quieren aparecer en el censo. Mucha razón tienen los negros cuando por esta situación los confunden y muchos no saben ya quiénes son. Pero como dicen ellos, no importa cómo nos nombren, si seguimos igual de jodidos.

Todo esto ha establecido una coyuntura global donde las diferencias y particularidades culturales se enarbolan como banderas para movimientos políticos y sociales que demandan reivindicaciones identitarias y respeto a los derechos fundamentales. Es así, como hoy en día, existen grupos y movimientos sociales afromexicanos que pretenden un reconocimiento histórico y constitucional por parte del Estado para el pleno cumplimiento de compromisos asumidos.

Este reconocimiento constitucional y la reforma a la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación siguen siendo bandera de los movimientos afromexicanos y los medios académicos dedicados a este tópico. En la legislación mexicana sólo en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y en la del Estado de Guerrero se reconocen jurídicamente la existencia de grupos afromexicanos y ambas custodian los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas.

Los afromexicanos demandan su justo lugar en la historia, es menester que tales acciones se traduzcan en políticas inclusivas y en apoyo real ya que como señaló Regina Martínez Casas<sup>8</sup>: a pesar de que 3 por ciento de la población mexicana es negra, mulata o afrodescendientes, es también el sector de la población más marginado, discriminado y marcado por la desigualdad, sobre el que no se han establecido siquiera políticas públicas para aminorar esa brecha.

En el reportaje “¡Y los negros qué!” de Margarita Warnholtz Locht (La Tlacuila) etnóloga y colaboradora de *Animal Político*<sup>9</sup>, se reproduce el decálogo que elaboraron las asociaciones civiles de afromexicanos, como una forma de decir quiénes somos los negros de México<sup>10</sup>:

1. Es necesario que la nación conozca que la identidad mexicana está cimentada y construida principalmente por tres culturas: la indígena, la negra y la española.
2. Si hoy muy poco se sabe de los negros es porque el Estado mexicano ha “blanqueado” la historia, borrando y negando las aportaciones de los africanos traídos a México de manera forzada.

3. Los negros nos ubicamos en los estados de Coahuila, Chiapas, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí, Morelos, Tabasco, entre otros, pero principalmente en Veracruz, Guerrero y Oaxaca.

4. Más de 500 años de invisibilidad han imposibilitado que podamos acceder a un desarrollo integral y al goce pleno de nuestros derechos como pueblo.

5. Somos parte de una cultura viva, y continuamos recreando todos aquellos elementos que nos dan sentido de pertenencia como las danzas, ritos, gastronomía, curandería, narrativa, música, y ello nos hace una cultura diferenciada del resto del país.

6. Al no estar contemplados en las estadísticas oficiales, ni tener el reconocimiento constitucional, nos encontramos en una situación de vulnerabilidad y desventaja respecto a otros sectores de la población, al no poder participar en los programas que el Estado implementa.

7. Al estar invisibilizados, no somos sujetos de políticas públicas que garanticen e impulsen nuestras capacidades de desarrollo.

8. Más de 50 años de estudios académicos sobre poblaciones negras en México no se reflejan en cambios legislativos ni en nuestra situación de vida, mucho menos han propiciado conocer esa historia que da cuenta de la grandeza de nuestros ancestros.

9. Manifestamos que nos resistimos a que nos vean como objeto de estudio y a folclorizar nuestra cultura. Deseamos que se nos brinden las oportunidades para revertir las estadísticas de analfabetismo y que seamos quienes podamos reescribir nuestra historia.

10. Manifestamos nuestros deseos y esperanzas en que los legisladores federales y estatales se muestren con oídos receptivos, brindando un acompañamiento efectivo y responsable para que juntos podamos lograr nuestro sueño: el reconocimiento constitucional del Pueblo Negro de México.

Existe frustración en esta etnia por la falta de consciencia que hay en México sobre los afroamericanos y porque aún no han sido reconocidos oficialmente como una minoría por el gobierno.

Según Humberto Herbert Silva Silva, director de la Oficina para Asuntos Afroamericanos en Oaxaca, la falta de reconocimiento oficial de esta minoría por el gobierno, se debe a que los afroamericanos hablan español, como la mayoría de los mexicanos y no tienen su propia lengua. “Cuando solicitamos reconocimiento como minoría, salen con excusas o nos dicen que no tenemos una lengua autóctona. El lenguaje es el verdadero criterio”, dice. “Estamos siendo discriminados”.

Sin embargo, los esfuerzos de los activistas han dado algunos resultados.

En la encuesta intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)<sup>11</sup>, los encuestados tuvieron por primera vez la opción de identificarse como negros, aunque ese no sea el término que todos los afroamericanos usan. Muchos de ellos se llaman a sí mismos “morenos” o utilizan otro término local para describirse.

Este censo interino de 2015 indicó que la población negra en México era de 1.4 millones, o sea 1.2 por ciento de la población mexicana.

Señala también que las personas afrodescendientes se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional, sin embargo, se ha identificado que su asentamiento principal está en algunas entidades del sur del país, como Guerrero y Oaxaca, al igual que en el Golfo de México, principalmente en Veracruz de Ignacio de la Llave. Estas entidades tienen una marcada diversidad cultural que proviene de sus pueblos indígenas y afrodescendientes que se reconocen como “negras (os)”, “morenas (os)”, “costeñas (os)”, entre otras denominaciones.

Su apariencia física varía considerablemente y algunos son difíciles de diferenciar de los indígenas mexicanos. Pero también comparten una cultura común.

Por ejemplo, hay un estilo de música característica llamada la chilena, introducida a Costa Chica en el siglo XIX por marineros chilenos que pasaban camino a la quimera de oro en California, que ha sido adaptada por músicos negros. Le han agregado instrumentos afroamericanos como la quijada, un maxilar seco de burro con dientes que repiquetean.

También está el bote, un tambor de fricción, que tiene un palo adherido a la membrana que se frota para producir una

especie de bramido. Estos sonidos son parte central de la vida musical de los afroamericanos.

También hay bailes que se remontan a los días de las haciendas coloniales, incluyendo la Danza de los Diablos, que se ejecuta alrededor del Día de los Muertos. Los bailarines tienen máscaras de diablo y son conducidos por un personaje áspero conocido como Pancho, el capataz de la hacienda. Se pavonea por el lugar con un látigo, mientras su voluptuosa esposa “blanca” –interpretada por un hombre negro– coquetea descaradamente con los “diablos” y hasta con el público.

En los pueblos de Costa Chica, hasta los niños de edad preescolar aprenden los pasos del baile y se les inculca el orgullo en su herencia africana.

¡No terminemos con estas costumbres, son parte de nuestra cultura!

El 15 de noviembre de 2016 la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió el Boletín 551, en donde remite al Senado un estudio sobre la situación de la población afrodescendiente en nuestro país; el llamado “Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México” es una publicación elaborada de manera conjunta por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). El documento busca poner de relieve la existencia de niñas, niños, adolescentes, hombres y mujeres, todos afrodescendientes, que habitan en el territorio mexicano, así como mostrar sus principales características demográficas y socioeconómicas.

La información proviene de la Encuesta Intercensal 2015 (EIC 2015), realizada por el Inegi, la cual incluyó una pregunta para identificar a la población afrodescendiente a partir del autorreconocimiento. Con ello, por primera vez se desglosa separadamente a esta población en las mediciones de la estadística oficial de México.

El informe resalta que las poblaciones afrodescendientes de México han sido históricamente discriminadas, sufren racismo y continúan viviendo un entorno de exclusión e indiferencia, sin una presencia explícita en ámbitos como el de las políticas públicas y el de la legislación.

La CNDH asegura que entre sus demandas se encuentran la educación, la salud y el desarrollo económico cultural-

mente pertinentes, así como la preservación de su cultura, la consulta previa, libre e informada y la participación política, lo cual ha generado discusiones sobre el respeto a los derechos, a la diferencia cultural, al acceso a la cultura y a la libre determinación.

El organismo precisa que hasta hace muy poco su presencia en la estadística nacional era prácticamente inexistente, con lo cual también eran objeto de una invisibilización, que por sí misma constituye una forma más de discriminación.

Asimismo, enfatiza que la relación entre el Estado, los pueblos afrodescendientes y la sociedad debe fundamentarse en el conocimiento de sus condiciones de desarrollo, así como en la necesidad de incorporar sus demandas y perspectiva cultural en las políticas económicas y sociales de los tres órdenes de gobierno.

Subraya que el derecho a la igualdad entre integrantes de diversas culturas implica que las personas gocen de las mismas oportunidades, lo que significa para el Estado la obligación de realizar acciones para eliminar la discriminación.

Sin embargo, poblaciones afrodescendientes de México siguen en un lugar de invisibilización, que es una de las peores formas de discriminación hacia un pueblo, agrega que las “poblaciones negras” no existen para gran parte de la sociedad mexicana ni dentro de la estructura jurídica del Estado mexicano; por ello actualmente demandan ser socialmente visibilizadas y legalmente reconocidas, como un camino para satisfacer sus requerimientos culturales y socioeconómicos.

El reconocimiento de estos pueblos negros es muy importante, en principio, porque, nuestra Constitución establece el país es pluricultural, lo que implica que todas las culturas que están dentro de la nación, deben tener un reconocimiento al mismo nivel.

Hay que reconocerlos porque son comunidades con manifestaciones, costumbres y cultura, y eso se comienza a perder porque la sobrevivencia implica la migración y esta diluye su propia raíz cultural.

La importancia de hacer este reconocimiento, lo encontramos también en las declaraciones del diputado Vitalicio Cándido Coheto Martínez<sup>12</sup> Presidente de la Comisión de Asuntos indígenas de la Cámara de Diputados quien enfatiza en “la necesidad de continuar con el desarrollo de una

legislación que armonice nuestros derechos fundamentales con los derechos colectivos de los pueblos indígenas, observando los instrumentos internacionales en la materia e incluyendo a las comunidades afrodescendientes. Es necesario fortalecer a través de la normatividad adecuada, un correcto diseño de las políticas públicas a su favor, focalizándolas a su desarrollo sin olvidar sus particularidades culturales.”

Hay que aceptar que no existen políticas públicas, programas, proyectos productivos y acciones afirmativas que fomenten su desarrollo y tal situación ha sumido a los afromexicanos en la pobreza y marginación ya que son excluidos del desarrollo económico del país.

Ante esta problemática, es necesario que los tres niveles de gobierno realicen campañas informativas de sensibilización y visibilización de la existencia, historia, tradiciones y cultura de los afromexicanos, para que se asuman como tales, se facilite su autoadscripción y que el resto de la población los reconozca y respete.

Esta iniciativa da la posibilidad de que el Estado mexicano solvente la deuda histórica que tiene hacia la población afromexicana del país que se concentra en su mayoría en Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Yucatán, Chiapas, Tabasco, Michoacán, Guanajuato, Nayarit, Coahuila, y el Distrito Federal, aunque los hay en toda la República.

Tenemos que responder a la esperanza y demandas de justicia de la población afromexicana y a los compromisos internacionales contraídos por nuestro país en la lucha contra la discriminación y el racismo.

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

### **Decreto por la que se reforman los artículos 2o., 27, 28 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 2o.** La nación mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territo-

rio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, así como en los **pueblos y comunidades afromexicanas, que son aquellos cuyos ascendientes provienen de poblaciones africanas, que fueron traídos de manera forzada durante la conquista y mayormente en la colonia para sustituir la mano de obra indígena, o que arribaron a nuestro país como parte de movimientos migratorios o como refugiados en épocas posteriores, que se reconocen a sí mismas como tales, y que comparten rasgos culturales y sociopolíticos con otros pueblos afrodescendientes.**

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

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena o **afromexicanas** aquellas que formen una unidad social, económica y cultural asentadas en un territorio.

El derecho de los pueblos indígenas y **afromexicanos** a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y **afromexicanos** se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas y **afromexicanas** a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. a VI. ...

VII. Elegir, en los municipios con población indígena y **afromexicana**, representantes ante los ayuntamientos.

...

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas y **afromexicanos** tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y

defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas y **afromexicanos** en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas y **afromexicanas** como entidades de interés público.

B. La federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y **afromexicanos** y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y **afromexicanos** y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas y **afromexicanos**, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas y **afromexicanos** con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas y **afromexicanos** en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas y **afromexicanas**. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema na-

cional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas y **afromexicanos** mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y **afromexicanas** y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas y **afromexicanas** al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas y **afromexicanas** puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas y **afromexicanas** mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas y **afromexicanos**, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas y **afromexicanos** en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de



los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

...

...

VIII. a XX. ...

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas y **afromexicanos**, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

**Artículo Tercero.** Se reforma el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 28.** ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 27.** ...

...

...

...

...

...

...

...

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

...

I. a VI. ...

...

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

...

...

...

La ley protegerá la integridad de las tierras **tanto** de los grupos indígenas **como las de los afromexicanos**.

...

...

Corresponde al Instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomuni-

...

caciones. El Instituto notificará al secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias, las indígenas y **las afromexicanas**, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución. El instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. Las opiniones a que se refiere este párrafo no serán vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el Instituto continuará los trámites correspondientes.

**Artículo Cuarto.** Se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 115. ...**

I. ...

II. ...

III. ...

a) a i)...

...

...

Las comunidades indígenas y **las afromexicanas**, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

**Transitorios**

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

**Segundo.** Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a lo señalado en el presente decreto.

**Tercero.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas contarán con un plazo de seis meses

a partir de la entrada en vigor de este decreto para, en el ámbito de sus respectivas competencias, efectúen las adecuaciones secundarias correspondientes.

**Notas**

1 Martínez Montiel, Luz María, *Afroamérica I. La ruta del esclavo*, México, Colección La pluralidad cultural en México, número 13, PUMC-UNAM, 2006, p.25.

2 Bernal, Beatriz, Esclavitud, *Diccionario jurídico mexicano*, México, IIJ-UNAM, 2007, página 1302.

3 Aguirre Beltrán, Gonzalo, *La población negra de México*, México, SRA, CEHAM, 1981.

4 Respuesta de una docente de una universidad en Ciudad de México, en Espinosa, EL (2014). *Viaje por la Invisibilidad de los Afromexicanos*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México página 33.

5 <http://www.animalpolitico.com/blogueros-codices-geek/2014/04/11/y-los-negros-que/Cons.29/03/20175:04P.M.>

6 Editorial Tierra Firme, 1946, Autor Gonzalo Aguirre Beltrán

7 Texto de Israel Reyes Larrea, coordinador de la Alianza para el Fortalecimiento de las Regiones Indígenas y Comunidades Afromexicanas, AC. (África).

8 Profesora investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social en [www.elimparcialoaxaca.mx](http://www.elimparcialoaxaca.mx)

9 <http://www.animalpolitico.com/blogueros-codices-geek/2014/04/11/y-los-negros-que/04/abr/201712:46P.M.>

10 <http://www.animalpolitico.com/blogueros-codices-geek/2014/04/11/y-los-negros-que/04/abr/201712:49P.M.>

11 <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

12 [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII\\_leg/integrantes\\_de\\_comisionl-xiii.php?comt=10](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/integrantes_de_comisionl-xiii.php?comt=10)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de abril de 2017.—  
Diputada Laura Beatriz Esquivel Valdés (rúbrica).»

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

## LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

«Iniciativa que reforma el artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, a cargo de la diputada María García Pérez, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, diputada María García Pérez, perteneciente a esta LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 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 siguiente iniciativa con proyecto de decreto que el artículo 19 fracción I y II de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

“América Latina y el Caribe es una región rica en diversidad de ambientes, ecosistemas, especies y culturas e incluye 7 de los países mega diversos, la región se divide en cuatro subregiones: Mesoamérica, el Caribe, la Región Andina y el Cono Sur y cada uno posee un conjunto único de características, prioridades y retos ambientales”<sup>1</sup>.

Los ecosistemas pueden ser amortiguadores contra los efectos de peligros naturales por ejemplo los manglares que reducen el impacto de las olas del tsunami en las poblaciones. El medio ambiente también sufre el impacto de los desastres, cuando sequías o incendios forestales causan degradación ambiental o cuando un accidente industrial provoca una contaminación ambiental peligrosa.

“La Carta de las Naciones Unidas no hace mención específica sobre cuestiones del medio ambiente o del desarrollo sostenible, sin embargo, con el paso de los años las actividades relacionadas con estos temas se han incrementado considerablemente.

Tanto en la Asamblea General como en el Consejo Económico y Social se examinan ampliamente las cuestiones ambientales, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) es el –fundamental– programa que considera el tema y la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible siendo el principal foro donde los estados miembros de la Organización de las Naciones

Unidas (ONU) pueden discutir cuestiones relacionadas con el medio ambiente”<sup>2</sup>.

En esta tesis cito brevemente una de las acciones del (PNUMA), que a la letra dice: “Las emergencias ambientales pueden causar graves daños al medio ambiente, así como la pérdida de vidas humanas y bienes. Son el resultado de factores naturales, tecnológicos o provocados por el ser humano, o una combinación de éstos. Los ejemplos incluyen accidentes industriales que corren el riesgo de causar una contaminación importante.

Estos accidentes pueden ser causados por error humano o por el impacto de otro peligro en una instalación industrial o en el transporte de materiales peligrosos. Los conflictos armados pueden causar explosiones, incendios y la liberación de materiales tóxicos que requieren atención y evaluación inmediata. Las emergencias ambientales pueden también ser consecuencia de terrorismo, como el bombardeo intencional o sabotaje de oleoductos”<sup>3</sup>.

Por ello, “desde hace pocas décadas el hombre ha observado el nacimiento y el desarrollo de una nueva disciplina jurídica, como resultado de la reacción humana y social a la problemática ambiental, disciplina a la que se le ha denominado Derecho Ecológico o Derecho Ambiental. Considero que esta joven rama del derecho en México no tarda en alcanzar su autonomía plena, si tomamos en cuenta que constituye la expresión jurídico formal moderna de un hecho tan antiguo como la propia aparición del hombre sobre la tierra, las relaciones hombre-sociedad-naturaleza, entre las que no es posible concebir una existencia humana al margen de la naturaleza, o en eterno conflicto con ella.

En ese sentido, la mayoría de los problemas surgen con motivo de la actividad del hombre, que se caracterizan las más de las veces, por decisiones intelectivas que se ubican al margen del orden natural, siendo él un componente de los ecosistemas en los que puede influir y alterar, de manera que resulta necesario orientar sus conductas individuales y sociales para evitar en lo posible las perturbaciones al medio ambiente que van en contra de la lógica ecológica natural.

En la actualidad el derecho ecológico cae sustancialmente dentro del derecho administrativo que al mismo tiempo es rama del derecho público, este derecho ecológico, integrado por un conjunto de disposiciones de distinto rango y eficacia constituyen una nueva rama jurídica que ha tenido un significado muy especial: la consagración de las normas jurídicas, reglas e instituciones para la conservación del me-

dio natural y el establecimiento de nuevas relaciones sociedad naturaleza.

Dentro de este contexto los componentes principales de la gestión ambiental deben ser: “la política, el derecho y la administración ambiental, y en consecuencia no sólo comprenden acciones materiales para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, sino también una adecuada planeación, regulación y organización de toda la materia ambiental, esto es, la gestión ambiental supone un conjunto de actos normativos y materiales que buscan una ordenación del ambiente, que van desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que garanticen el propósito general.

En cuanto a la política internacional es conveniente destacar la congruencia que México ha observado con los principios de derecho internacional y los compromisos adquiridos en materia ambiental, siempre dentro de un marco de respeto a la soberanía nacional y en beneficio de los recursos naturales y del medio ambiente”<sup>4</sup>.

Así pues, “en nuestro país la experiencia ambiental se remonta al 23 de marzo de 1971, cuando se promulgó la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, en este primer momento en enero de 1971, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 73, fracción XVI, en la cual se otorga al Consejo General de Salubridad las facultades necesarias para dictar las medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

Con fundamento en las disposiciones de dicho ordenamiento se derivaron diversos reglamentos, los que culminaron con el Programa Integral de Saneamiento Ambiental, de mayo de 1980, estudiándose además las funciones de los tres órganos que tuvieron como misión específica la protección del ambiente: el Consejo de Salubridad; la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental; y la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Posteriormente se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 11 de enero de 1982, la Ley Federal de Protección al Ambiente que profundizó en más aspectos ambientales que la ley que le antecede, ampliando sus horizontes, específicamente dándole toda la fuerza punitiva de una regulación que permitió prevalecer el interés público y social

en la procuración de un ambiente limpio y sano”<sup>5</sup> y en 2013 se promulgó la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

En esta tesitura, nuestra Carta Magna establece lo siguiente:

**“Artículo 4o., párrafo quinto:** Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”<sup>6</sup>.

Por lo antes expuesto, se necesitan implementar leyes más rigurosas, en aras de que permitan asegurar el ecosistema, garantizando la vida tanto del hombre como la flora y fauna y la conservación que la rodea, así como la tierra, los mantos acuíferos y los ríos y mares.

Por lo antes expuesto, esta iniciativa pretende abordar una problemática relevante dentro del campo del derecho ambiental, endureciendo las sanciones económicas del responsable o responsables de causar daño al medio ambiente y la propuesta llega a garantizar una gestión ambiental eficaz en pro de una protección amplia de los ecosistemas nacionales.

Esta propuesta surge a través de las demandas de distintas voces de la ciudadanía que son afectados directa o indirectamente por los impactos ambientales o bien que les interesa el medio ambiente y están preocupados por este.

De tal suerte, que existen personas físicas o morales que no cumplen con las leyes y normas mexicanas, asimismo no les importa el medio ambiente ya que el poder económico está sobre la protección del medio ambiente y la salud de la población, un claro ejemplo está en los últimos seis desastres ambientales, cuyos impactos en los ecosistemas y en las comunidades aún son inciertos, como son:

- En Durango, la mina Proyecto Magistral, que derramó dos mil metros cúbicos de agua cianurada al arroyo de la Cruz en el municipio del Oro;
- En Jalisco, 3 millones de peces muertos en la laguna de Cajatitla, por descargas de agua residuales municipales y el mal funcionamiento de las plantas de tratamiento;

- En Veracruz, se derramaron más de 300 mil litros de gasolina en el arroyo hondo por una supuesta toma de gasolina clandestina; en Nuevo León, se derramaron hidrocarburos en el río San Juan, en la presa El Cuchillo, la cual provee una parte importante de agua potable que se consume en Monterrey, la causa fue una supuesta toma clandestina;
- En Sinaloa, amanecieron miles de peces muertos en Mazatlán, la causa son las descargas de aguas residuales del municipio y el mal funcionamiento de la planta tratadora de agua;
- El caso de Sonora, mismo que se considera el peor desastre ecológico minero en la historia de nuestro país, al menos 40 mil metros cúbicos de cobre y ácido sulfúrico derramados en los ríos Sonora y Bacanuchi (hay fuentes que aseguran que fueron hasta 240 mil), consecuencia de la mala operación de la minera Buenavista del Cobre, propiedad de Grupo México. La pobre respuesta de las autoridades y las insignificantes sanciones previstas para Grupo México son una muestra evidente del desprecio que tienen no sólo al medio ambiente sino también a la población, a los productores y a la flora y fauna de la región.

Como muestra de lo que estamos diciendo, lo ocurrido en Cancún, Quintana Roo, un ecocidio acaba de cometerse con el apoyo y la conformidad de las autoridades, en una rápida operación en la madrugada del 16 de enero de 2016, enormes excavadoras y equipos de movimiento de tierra comenzaron destruir la vibrante y llena de vida ciénaga de manglares de Tajamar, un oasis en medio de un mar de cemento y cristal.

Hoy en día se viven catástrofes ambientales que se suman a los mil 124 casos de daño ambiental, ocurridos en el transcurso de este actual gobierno que duerme el sueño de los justos o bien no le interesa el medio ambiente y sólo le interesa el poder económico que estas empresas generan.

De tal suerte, Greenpeace es uno de los activistas más reconocidos y comprometidos en la protección del medio ambiente y ha señalado por años la mala calidad del agua en México por lo que, ha exigido su protección.

En vez de eso “tenemos más agua tóxica cortesía de la industria y de la laxitud de las leyes. En nuestro país, la contaminación y el cambio climático han disminuido la disponibilidad del líquido per cápita de 11 mil 500 metros

cúbicos (m<sup>3</sup>) en 1955 a 4 mil 263 m<sup>3</sup> en 2011. De acuerdo con cifras de 2011 de la Comisión Nacional del Agua (Conagua), 70 por ciento de los ríos nacionales presentan algún grado de contaminación, pero poco o nada se está haciendo para revertirlo y mucho menos para prevenirlo”<sup>7</sup>.

Con esta propuesta de iniciativa, se pretende incrementar las sanciones económicas a las personas físicas o morales, empresas públicas y privadas que por acción u omisión provoquen desastres graves al medio ambiente, con esta mejora a la ley se fortalecerá y será más firme. Asimismo hago referencia al decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, hago mención ya que la propuesta contempla lo que establece el decreto referente a la Unidad de Medida y Actualización.

En esta tesitura, expondré los métodos que utilizan en los países de América Latina, una de las primeras formas de enfrentar la responsabilidad por los daños ambientales ha sido mediante la aplicación de sanciones administrativas. Mediante este sistema los estados establecen determinadas responsabilidades ante el evento de que se presenten hechos que puedan ser sancionados sin la necesidad de la intervención judicial. En este sentido, “Ecuador y Perú a través de sus Ministerios del Ambiente; y Bolivia, a través del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, establecen determinadas sanciones por el incumplimiento a la normativa ambiental. El principio de responsabilidad administrativa, tiene como fundamento la prevención, de modo que en los países en estudio se establecen mecanismos administrativos para prevenir los impactos, así, la responsabilidad es establecida de forma precautoria y remediadora. Esto es que, dentro del sistema de responsabilidad administrativa se pueden imponer sanciones como multas, clausuras, y disponer también de la reparación del daño ambiental en tanto haya supuesto el incumplimiento de un deber.

Así pues, ante el evento de presentarse una trasgresión a las normas legales o técnicas, los estados han establecido un régimen de sanciones que van desde la amonestación, clausura parcial o total del local o establecimiento y/o la terminación del contrato, etcétera. Uno de los mecanismos de sanción administrativa por excelencia utilizados por los países ha sido el de imponer sanciones pecuniarias para los casos de incumplimiento de la norma, sin que necesariamente los recursos recaudados por dichas sanciones sean empleadas en la reparación del daño. Sin embargo, en al-

gunos países, como el Ecuador, se empiezan a verificar unos rasgos innovadores de la aplicación del derecho administrativo, en el cual se ha comenzado a incorporar elementos de restauración del daño ambiental.

De tal suerte que la regulación del daño ambiental y al establecimiento de jueces, procedimientos especiales y fondos para la reparación ambiental que permitan tratar adecuadamente la reparación del daño ambiental colectivo que escapa de las reglas del Código Civil. La Directiva Europea sobre Responsabilidad Ambiental es un buen ejemplo de una regulación que establece reglas y procedimientos de valoración del daño ambiental entre otros aspectos.

En Ecuador, la constitución elimina la responsabilidad subjetiva y establece la responsabilidad objetiva o de riesgo en todos los casos de daño ambiental, obliga a la reparación integral del ambiente o *in natura* y dispone la obligación subsidiaria del estado cuando existan daños ambientales además de la imprescriptibilidad de las acciones por daño ambiental, todos estos aspectos conforman los elementos para un régimen de responsabilidad ambiental que deberá ser materia de ley”<sup>8</sup>.

Por lo anteriormente expuesto fundado y motivado, es por ello que es necesario fortalecer las sanciones en materia ambiental que hasta ahora no han cumplido con el objetivo de cambiar conductas que incidan en la mejor protección de los intereses ambientales. Por otro lado, hay que trabajar mucho en la aplicación de instrumentos económicos a las personas físicas y morales con el fin de prevenir futuros desastres ecológicos.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi carácter de integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto

**Único.** Se reforma el artículo 19, fracción I y II de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, para quedar en los términos siguientes:

**Artículo 19.** La sanción económica prevista en la presente ley, será accesoria a la reparación o compensación del **daño** ocasionado al ambiente y consistirá en el pago por un monto equivalente de:

I. De **quinientos a cien mil días de acuerdo al valor de la Unidad de Medida y Actualización** al momento de imponer la sanción, cuando el responsable sea una persona física, y

II. De **cinco mil a novecientos mil días de acuerdo al valor de la Unidad de Medida y Actualización** al momento de imponer la sanción, cuando la responsable sea una persona moral.

Dicho monto se determinará en función de daño producido.

### 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.pnuma.org/>

2 <http://research.un.org/es/docs/environment>

3 [http://www.pnuma.org/desastresyconflictos/preparacion\\_emergencias.php](http://www.pnuma.org/desastresyconflictos/preparacion_emergencias.php)

4 Doctor José. Manuel. Vargas. Hernández. Director jurídico del Instituto Nacional de Ecología, [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/398/vargas.html&gws\\_rd=cr&ei=32bHV064DYjQmwG-qYfICA](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/398/vargas.html&gws_rd=cr&ei=32bHV064DYjQmwG-qYfICA)

5 Doctor José. Manuel. Vargas. Hernández

6 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7 <http://www.greenpeace.org/>

8 [http://www.inredh.org/archivos/libros/estudio\\_comparado\\_derecho\\_ambiental.pdf](http://www.inredh.org/archivos/libros/estudio_comparado_derecho_ambiental.pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de abril de 2017.— Diputada María García Pérez (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para dictamen.**

## LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las leyes generales de Educación, y de Salud, a cargo de la diputada Alma Carolina Viggiano Austria, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, diputada Alma Carolina Viggiano Austria, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa en materia de prevención de enfermedades, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

Planteamiento del problema: El pasado 2016, se realizó la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (Ensanut MC 2016), que tuvo el propósito de cuantificar la frecuencia, distribución y tendencias de indicadores selectos sobre las condiciones de salud y nutrición de la población mexicana, incluyendo indicadores de sobrepeso, obesidad y enfermedades crónicas, así como factores de riesgo asociados, en los ámbitos nacional, regional y sus zonas urbanas y rurales.

Los resultados de esta encuesta demuestran que 10 de cada 100 de los encuestados reportó un diagnóstico previo de diabetes mellitus, un resultado alarmante como ya antes se ha detectado, no obstante, sorprende que poco menos de la mitad de los diabéticos no realiza medidas preventivas para evitar o retrasar las complicaciones de la enfermedad, es decir, que la falta de prevención es un comportamiento que se extiende al momento en que la enfermedad ya está en las personas, en la forma de falta de cuidado.

Como hallazgo de la encuesta, se encontró que la prevalencia de hipertensión arterial fue de 25.5 por ciento, de los cuales 40.0 por ciento desconocía que padecía esta enfermedad y sólo el 58.7 por ciento de los adultos con diagnóstico previo se encontraron en control adecuado (<140/90 mmHg).

La obesidad y el sobrepeso, siguen siendo los factores de mayor riesgo en la población infantil y adolescente. La prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad en la pobla-

ción de 5 a 11 años de edad disminuyó de 34.4 por ciento en 2012 a 33.2 por ciento en 2016, una reducción de 1.2 puntos porcentuales; sin embargo, la diferencia no fue estadísticamente significativa. Las prevalencias de sobrepeso (20.6 por ciento) y de obesidad (12.2 por ciento) en niñas en 2016 fueron muy similares a las observadas en 2012 (sobrepeso 20.2 por ciento y obesidad 11.8 por ciento). En niños hubo una reducción de sobrepeso entre 2012 (19.5 por ciento) y 2016 (15.4 por ciento) que resultó estadísticamente significativa; mientras que las prevalencias de obesidad en 2012 (17.4 por ciento) y 2016 (18.6 por ciento) no fueron estadísticamente diferentes.

En adolescentes de entre 12 y 19 años la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad fue de 36.3 por ciento, 1.4 puntos porcentuales superior a la prevalencia en 2012 (34.9 por ciento). Sin embargo, esta diferencia no es estadísticamente significativa. La prevalencia de sobrepeso (26.4 por ciento) en adolescentes de sexo femenino en 2016 fue 2.7 puntos porcentuales superior a la observada en 2012 (23.7 por ciento). Esta diferencia es estadísticamente significativa. En cambio, la prevalencia de obesidad (12.8 por ciento) es similar a la observada en 2012 (12.1 por ciento). En los adolescentes de sexo masculino no hubo diferencias significativas entre 2012 y 2016.

En México, se ha respondido a este grave problema de salud con el desarrollo y puesta en marcha de una política nacional de prevención de obesidad “Estrategia Nacional para el Control y la Prevención del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes” que reconoce el origen multicausal del problema y que tiene como antecedente al Acuerdo Nacional de Salud Alimentaria (ANSA, 2010).

No obstante, como se advierte, los resultados no han favorecido y ello tiene otras consecuencias en la salud de las personas en el mediano y largo plazo, por lo que es importante propiciar un cambio en las estrategias de prevención mediante acciones que hagan tangibles las consecuencias de estos malos hábitos nutricionales, además de propiciar la detección oportuna de todo tipo de enfermedades.

Argumentos que la sustentan: Los grandes avances científicos que se produjeron a lo largo de los últimos siglos han permitido que se desarrollen un conjunto de conocimientos y técnicas que han aumentado notablemente nuestra esperanza de vida.

Al mismo tiempo, son muchas las evidencias que nos muestran que cada persona es el principal protagonista y

artífice de su salud en la edad adulta. De ahí la importancia de que, en la niñez y la adolescencia, adquiramos hábitos de cuidado de nuestra salud que propicien que en la edad adulta seamos responsables de nosotros mismos.

La experiencia nos ha enseñado, a través de encuestas y datos estadísticos, que la falta de prevención de enfermedades no es el único problema en relación a la salud, sino que una vez que adquirimos una enfermedad, preferimos habituarnos a ella ignorando su existencia, que tomando el control sobre su tratamiento. Es decir, la falta de cultura de prevención, se reflejará más tarde en falta de cuidado de nuestra salud.

Muchas de las enfermedades que aquejan a un número significativo de la población, pueden evitarse a través de la prevención y las que no se pueden evitar pueden llegar a ser curables si se consigue realizar un diagnóstico precoz. Además, existen muchos casos en que las acciones de prevención y atención, deben darse en nuestra etapa de desarrollo y no en la edad adulta.

Por ejemplo, actualmente se estima que cerca de 10 millones de personas tienen insuficiencia renal y la mayoría de ellos no lo sabe. Aunque las principales causas están ligadas a la obesidad y enfermedades cardiovasculares de los adultos mayores, se estima que en el caso de los niños de entre 6 y 12 años de edad, la prevalencia es de hasta 700 casos por millón de habitantes, cuando la media mundial es de 70 casos por millón. Sin embargo, se trata sólo de estimaciones porque en México se carece de cifras precisas sobre esta enfermedad.

De acuerdo con el Anuario de Morbilidad 2015, alrededor del 1.8 por ciento de la población entre 5 y 19 años de edad, presentaron infección de vías urinarias, que es una de las cuatro enfermedades más frecuentes de este sector de la población y que puede derivar en insuficiencia renal crónica.

De lo expuesto, se deduce la importancia de promover la prevención de enfermedades en las escuelas, tomando en cuenta la influencia que ejercen estas en la población. Por lo cual, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales de Educación, y de Salud, en materia de prevención de enfermedades**

**Primero.** Se adiciona la fracción IX Bis, del artículo 14, así como el inciso m) Bis del artículo 70, ambos de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

14. ...

I. a IX. ...

**IX Bis. Promover la prevención de enfermedades, en coordinación con la Secretaría de Salud, mediante la realización de acciones que impulsen a alumnos, padres de familia y maestros a realizarse por lo menos una vez al año, pruebas o exámenes de laboratorio clínico.**

X. a XIII. ...

...

70. ...

...

a) a l)...

m) Proponer acciones que propicien el conocimiento de las actividades económicas locales preponderantes e impulsen el desarrollo integral de las comunidades;

**m) Bis Colaborar en las acciones que se realicen en las escuelas con el propósito de promover la prevención de enfermedades mediante la realización de pruebas o exámenes de laboratorio clínico, y**

n) En general, podrá realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio.

**Segundo.** Se adiciona la fracción IX Bis del 115, de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

115. ...

I a IX...



IX Bis. Promover la prevención de enfermedades, en coordinación con la Secretaría de Educación, mediante la realización de acciones que impulsen a alumnos, padres de familia y maestros a realizarse por lo menos una vez al año, pruebas o exámenes de laboratorio clínico.

X. y XI. ...

### Transitorios

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

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de abril de 2017.— Diputada Alma Carolina Viggiano Austria (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Salud, para dictamen.**

---

## LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y LEY FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN A PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO PENAL

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las leyes General de Responsabilidades Administrativas, y Federal para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal, a cargo de la diputada Cecilia Romero Castillo, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, Cecilia Romero Castillo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes General de Responsabilidades Administrativas, y Federal para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal, conforme a la siguiente

### Exposición de Motivos

Durante los últimos años, en el país se ha avanzado en el fortalecimiento del marco jurídico aplicable a la administración pública en el ámbito de atención al ciudadano, y por ende, a regular de una manera más eficiente y eficaz la actuación de los servidores públicos, tanto de los encargados de atender directamente las solicitudes de la población, como de aquellos que toman decisiones que guiarán las acciones de todas las dependencias que integran los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y a los organismos constitucionales autónomos, y demás entidades que prestan servicios públicos.

Pese a la aprobación de la reforma constitucional en materia anticorrupción, que estableció el Sistema Nacional Anticorrupción, así como de la expedición del marco jurídico secundario, no se puede decir que los trabajos han terminado. Este esfuerzo debe ser permanente para detectar las áreas de oportunidad. Por lo que respecta a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se hace necesario fortalecer los procedimientos para la tramitación y resolución de las responsabilidades administrativas, como para fortalecer la denuncia de dichos actos.

No basta que el ciudadano afectado por una mala conducta del servidor público denuncie el hecho. Es necesario propiciar la denuncia de faltas administrativas por el que tenga conocimiento de hechos que pueden constituir una falta, ya sea grave o no, otorgándole la protección necesaria que impida que se vean vulnerados sus derechos laborales y su integridad personal.

El tema trató de ser regulado tiempo atrás: en 2010, el titular del Ejecutivo federal presentó a la Cámara de Senadores una iniciativa que reformaba diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a través de la cual se pretendía establecer los requisitos mínimos las denuncias o quejas, su presentación anónima, integrar como obligaciones de los servidores públicos abstenerse de inhibir a denunciantes y establecer recompensas a personas que aportaran información. Sin embargo, la propuesta no concluyó con el procedimiento legislativo correspondiente.

Por otro lado, la recién creada Ley General de Responsabilidades Administrativas consideró de manera general la protección a las personas que denuncian alguna falta administrativa, estableciendo las siguientes disposiciones:

- Artículo 22. Obligación de las personas físicas o morales que participen en contrataciones públicas, así como cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio, de incluir dentro de sus controles internos medidas que inhiban la práctica de conductas irregulares, que orienten a sus socios, directivos y empleados sobre el cumplimiento del programa de integridad y que incorporen **herramientas de denuncia y de protección a denunciantes**.

- Artículo 64. Los servidores públicos responsables de investigación, sustanciación y resolución de faltas administrativas, incurrirán en obstrucción de justicia, cuando simulen conductas no graves, no inicien procedimiento que corresponda durante los 30 días posteriores a que tengan conocimiento de la conducta de corrupción o cuando revelen identidad de un **denunciante anónimo** protegido por los preceptos establecidos en la ley.

Como se observa, las disposiciones señaladas son por demás ambiguas al no señalar en qué consisten las herramientas de protección a denunciantes, ni lo debe entenderse por medidas de protección razonables, tampoco señala la manera en que éstas se proporcionarán.

El país ha suscrito diversos tratados Internacionales en materia de combate a la corrupción, como son

- Convención Interamericana contra la Corrupción, firmada por México el 26 de marzo de 1996 y ratificada por la Cámara de Senadores el 2 de junio de 1997. En este instrumento se establece la obligación de los Estados parte a emprender acciones jurídicas y políticas públicas tendientes a crear y fortalecer mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar actos de corrupción.

- Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), firmada por México el 21 de noviembre de 1997 y ratificada por la Cámara de Senadores el 27 de mayo de 1999. En este instrumento se establece la obligación de los Estados parte de implantar mecanismos para evitar la corrupción en transacciones comerciales internacionales.

- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, firmada por México el 9 de Diciembre de 2003 y ratificada por la Cámara de Senadores el 29 de abril de

2004. En este instrumento se establece la obligación de los Estados parte de brindar en conjunto asistencia legal para perseguir casos de corrupción transnacional.

En el mismo contexto internacional, desde 2011, en el marco de las evaluaciones periódicas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre la implementación de la Convención Anticohecho, se recomendó a México establecer una normatividad específica para la protección a denunciantes de corrupción, en los siguientes términos:

3. With respect to the reporting of transnational bribery to the appropriate authorities, the Working Group recommends that Mexico:

Welcoming the consensus existing between the business sector, public officials and civil society, consider the adoption of general whistleblower protection sufficient to protect employees from dismissal or other forms of retaliation in respect of the reporting of foreign bribery.<sup>1</sup>

Recientemente, en septiembre de 2016, al dar respuesta al “Informe relativo al seguimiento de la implementación en México de las recomendaciones formuladas y las disposiciones analizadas en la segunda ronda, así como con respecto a las disposiciones de la convención seleccionadas para la quinta ronda”, realizado por el Comité de expertos del Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, nuestro país ha informado sobre los avances a su obligación de establecer mecanismos de protección a denunciantes de actos de corrupción, haciendo referencia al Programa y al Centro Federales de Protección a Personas, establecidos de conformidad con la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal de junio de 2012, así como a las disposiciones aplicables de la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en julio de 2016.

Derivado de dicho informe se establece que pese al desarrollo normativo que ha tenido el combate a la corrupción en los últimos años, el Comité de expertos recomienda la realización de una serie de acciones en la materia, las cuales se señalan íntegramente dada su importancia:

[294] En vista de las observaciones formuladas en las secciones 2.1 y 2.2 del capítulo II de este informe, el Comité sugiere que el Estado analizado considere las siguientes recomendaciones:

2.3.1. Considerar adoptar una regulación integral sobre protección de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con la CPEUM y los principios fundamentales del ordenamiento jurídico interno, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la “Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos”. (Véase párrafo 276 en la sección 2.1 del capítulo II de este informe).

2.3.2. Desarrollar medidas de protección para quienes denuncien actos de corrupción que puedan estar o no tipificados como delitos y que puedan ser objeto de investigación en sede judicial o administrativa. (Véase párrafo 276 en la sección 2.1 del capítulo II de este informe).

2.3.3. Desarrollar medidas de protección orientadas a proteger la integridad física del denunciante de actos de corrupción y su familia, al igual que de su situación laboral, especialmente cuando se trate de un funcionario público y cuando los actos de corrupción denunciados puedan involucrar al superior jerárquico o compañeros de trabajo. (Véase párrafo 276 en la sección 2.1 del capítulo II de este informe).

2.3.4. Desarrollar solicitudes de protección de denunciantes de actos de corrupción simplificadas. (Véase párrafo 276 en la sección 2.1 del capítulo II de este informe).

2.3.5. Desarrollar medidas adicionales para la protección de testigos, peritos y víctimas, que otorguen a éstos las mismas garantías previstas para los denunciantes de actos de corrupción. (Véase párrafo 276 en la sección 2.1 del capítulo II de este informe).

2.3.6. Desarrollar mecanismos que faciliten la cooperación internacional en materia de protección de denunciantes de actos de corrupción, cuando sea pertinente. (Véase párrafo 276 en la sección 2.1 del capítulo II de este informe).

2.3.7. Dotar al Centro Federal de Protección a Personas, dentro de los recursos disponibles, con la infraestructura física necesaria para llevar a cabo las funciones que en términos de la LFPPIPP le competen, principalmente aquellas que podrían relacionarse con la protección a denunciantes de actos de corrupción. (Véase párrafo

287 en la sección 2.2.1, literal b), del capítulo II de este informe).

2.3.8. Diseñar e implementar mecanismos que permitan realizar evaluaciones integrales periódicas para valorar la utilización y efectividad del Programa Federal de Protección a Personas establecido en dicha normativa, principalmente en los procedimientos penales que involucren actos de corrupción y, con base en sus resultados, si corresponde, se definan y adopten las medidas que se estimen pertinentes para asegurar la eficiencia del mismo. (Véase párrafo 293 en la sección 2.2.3 del capítulo II de este informe).<sup>2</sup>

Como se observa, el país aún tiene la obligación de implementar nuevos mecanismos para responder a las recomendaciones que ha realizado el Comité de expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Ahora bien, en el rubro de derecho comparado, encontramos que en países como Perú y Chile ya se prevén medidas enfocadas a proteger la permanencia laboral de las personas que denuncien alguna falta administrativa o acto de corrupción.

En Chile, en la Ley 18.834, sobre Estatuto Administrativo<sup>3</sup> se establecen derechos para aquellos funcionarios que denuncien ante el Ministerio Público o ante la policía crímenes o simples delitos, o ante la autoridad competente los hechos de carácter irregular, especialmente los que contravienen el principio de probidad administrativa, cuyas conductas se encuentran previstas en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley 18.575).<sup>4</sup>

En el caso de Perú, la regulación normativa se establece en el “decreto legislativo que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe”,<sup>5</sup> expedido por el titular del Ejecutivo federal.

Este decreto legislativo tiene por finalidad fomentar y facilitar que cualquier persona que conoce de la ocurrencia de un hecho de corrupción en la administración pública pueda denunciarlo, estableciendo además, como competencia de la máxima autoridad administrativa de la entidad de que se trate, la imposición de medidas de protección al denunciante.

Por otra parte, la Organización de los Estados Americanos ha señalado que “la protección de las personas que denuncian actos de corrupción aumenta la disponibilidad de información y su presentación puntual. Las personas que denuncian actos de corrupción pueden garantizar el acceso a la información mucho antes de que puedan realizarse los procedimientos de acceso de los ciudadanos. De hecho, los datos proporcionados por personas que denuncian actos de corrupción pueden indicar la necesidad de utilizar los procedimientos de acceso público a documentos y registros gubernamentales para llevar adelante la investigación de la supuesta conducta ilícita que revela esa información”.<sup>6</sup>

En 2013, la OEA emitió una “ley modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos” para apoyar a los Estados a que desarrollen legislaciones que les permitan la correcta implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, desarrollando específicamente sistemas de protección para los funcionarios públicos y ciudadanos que denuncien actos de corrupción.

En dicha ley se regulan incentivos para la denuncia de actos de corrupción, medidas de protección a denunciantes, solicitud y concesión de medidas de protección, medios impugnatorios, responsabilidades por incumplimiento de funciones, entre otras.

Como se observa, esta ley modelo muestra las directrices que deben atenderse para regular la protección de denunciantes de actos de corrupción, por lo cual, sirvió de referencia para la elaboración de la propuesta que aquí se presenta.

Ahora bien, la doctrina existente en materia de protección a denunciantes, contempla como referencia la figura vigente en Estados Unidos conocida como *whistleblowers*, término que sin tener una traducción exacta al español, hace referencia a la persona que da aviso de una conducta indebida a la autoridad, que la alerta. Por lo que podría hacerse referencia al término en el país como “alertador”.

Algunos conocedores del tema, como la maestra Irma Sandoval Ballesteros, han señalado la necesidad de **atacar la corrupción desde arriba y desde adentro, recurriendo a los llamados alertadores, que son aquellas personas que están realmente dispuestas a combatir la corrupción, pero que necesitan garantías laborales y para sus derechos cívicos más básicos.**<sup>7</sup>

En el mismo sentido, Carlos Requena ha recalcado la importancia que ha tenido la práctica del *whistleblowing* EN LOS GOBIERNOS CORPORATIVOS, YA QUE MEDIANTE ÉSTA “CADA MIEMBRO DE LA **organización asume el deber de poner en conocimiento de los órganos de auditoría, de vigilancia o de las autoridades, los actos u omisiones ilícitas y los comportamientos presuntamente delictivos cometidos internamente**”. Además, hace referencia a los valores que se concretan con la implementación de ésta figura, entre los que se encuentran la **honestidad, transparencia, control organizacional, productividad, fidelidad y cultura de la legalidad.**<sup>8</sup>

De esa manera, la presente iniciativa considera a los “denunciantes” como “alertadores”, en aras de propiciar la cultura de la denuncia actuando conforme a su ética y sintiendo la obligación de denunciar un acto, manteniendo la seguridad de que hacerlo, no será causa para perder las prerrogativas que el desempeño de su cargo, profesión u oficio, ya le otorga.

La forma en que se encuentra diseñado nuestro marco jurídico en el tema de protección a denunciantes y testigos de actos de corrupción, hace necesario que éste se regule, no mediante la expedición de una ley específica sino, más bien, en la legislación vigente que regula los procedimientos de responsabilidad administrativa, principalmente las Leyes General de Responsabilidades Administrativas, y Federal para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal; que regulan los aspectos de carácter administrativo y lo referente a la participación de una persona dentro de un procedimiento penal, respectivamente.

De esta manera, las reformas que se proponen a la Ley General de Responsabilidades Administrativas se centran en propiciar la denuncia de faltas administrativas (graves o no graves) tanto por servidores públicos como por ciudadanos, así como la protección laboral de los servidores públicos que participen como testigos en el procedimiento.

Para ello se sustituye la definición de “denunciante” por la de “alertador” y se establece la definición de medidas de protección, que deberá proporcionar la autoridad correspondiente para proteger a los alertadores y testigos. Se crea un nuevo capítulo específico para protección de alertadores en el cual se establece expresamente en qué consistirán las medidas de protección y la autoridad que debe imponerlas de manera inmediata a la presentación de la denuncia, garantizando con ello la protección del servidor público que

denuncie, así como para darle certeza de que no será sujeto de ninguna represalia de carácter laboral.

Se propone que de manera inmediata a la presentación de la denuncia, la autoridad investigadora otorgue las siguientes medidas de protección básicas:

- Asistencia legal para los hechos relacionados con la denuncia.
- La reserva de su identidad, cuando así lo solicite.
- Protección de sus condiciones laborales, no pudiendo ser cesado, despedido o removido de su cargo a consecuencia de la denuncia, cuando se trate de un funcionario público.
- Asistencia legal para interponer los recursos necesarios que hagan valer sus derechos conforme a las normas laborales del sector privado, tratándose de denunciantes que no tengan carácter de servidor público.

Para el caso de denuncia a nombre de una persona moral que se encuentre participando en algún proceso de contratación pública, se establece la prohibición de que se perjudique su participación en el mismo o, que se le impongan trabas para evitar su participación en futuros procedimientos.

Adicionalmente y a efecto de motivar que los servidores públicos acudan sin presiones a dar testimonio en un procedimiento de responsabilidad administrativa, se establece de facto la prohibición de que sean cesados, removidos o suspendidos de sus funciones.

Se propone, además, que tratándose de faltas administrativas graves, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa federal o local, según se trate al momento de recibir el expediente de responsabilidad, podrá imponer adicionalmente medidas extraordinarias de protección laboral y personal, cuando ante la gravedad del hecho denunciado se encuentre en peligro la seguridad personal del alertador, pudiendo ser

- Traslado de área administrativa en la dependencia;
- Traslado de centro de trabajo;
- Suspensión con goce de sueldo; u

- Otras que considere la autoridad.

Por lo que se refiere a la duración de las medidas de protección, se establece que estas iniciarán con la denuncia de los hechos y hasta que finalice el procedimiento de responsabilidad administrativa, previendo que pueda extenderse su duración en caso de que la autoridad considere que se mantienen las circunstancias de vulnerabilidad del alertador.

A efecto de desincentivar la denuncia de mala fe, se establece multa económica a aquellos que denuncien un hecho a sabiendas de que es falso. Además, se incluyen algunas obligaciones de las personas sujetas a protección, para que éstas puedan cumplir su finalidad.

A efecto de guardar un vínculo de protección para investigaciones administrativas de las que se desprenda una responsabilidad penal, se propone que las medidas de protección sigan aplicándose, para lo cual se deberá dar cuenta a la autoridad respectiva para que se inicien los procedimientos pertinentes, debiéndose mantener las máximas garantías que impidan difundir la información confidencial que ponga en riesgo la integridad del alertador o del testigo del hecho. Para tal efecto serán aplicables las medidas previstas en las leyes penales correspondientes, específicamente lo previsto en la Ley Federal para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal.

Como se sabe, este último es el ordenamiento específico en el cual se establecen las bases de protección de las personas que intervienen en un proceso penal y cuya integridad se encuentra en riesgo. De ahí que en la presente iniciativa se presenten propuestas enfocadas a prever la protección de las condiciones laborales de la persona. Además, se establece que se incorpore directamente al programa de protección de testigos, a las personas protegidas en un proceso administrativo del cual derive algún procedimiento penal, cuando se prevea su participación en él, en calidad de testigo.

Las propuestas de reforma que se presentan en esta iniciativa, tienen el objetivo fundamental de complementar el diseño de las instituciones y la normativa vigente para el combate de la corrupción, por lo que al ser prevista esta protección en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, deberá ser observada por las autoridades competentes de todos los órdenes de gobierno.

Además, esta propuesta se enmarca en un contexto en el que nuestro país es cada vez peor evaluado en materia de corrupción, toda vez que Transparencia Internacional ha colocado a México en el lugar 123 de los 176 países que son evaluados en el Índice de Percepción de la Corrupción 2016. Es decir, es el país más corrupto entre los pertenecientes a la OCDE.

Derivado de lo expuesto, pongo a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes General de Responsabilidades Administrativas, y Federal para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal, en materia de protección de alertadores de faltas administrativas**

**Primero. Se reforman** el artículo 22, la fracción III y el último párrafo del artículo 64, el último párrafo del artículo 100, el último párrafo del artículo 101, el artículo 102, el artículo 108, la fracción IV del artículo 116, la fracción XI del artículo 208, la fracción V del artículo 209; y se **adicionan** una nueva fracción I, recorriéndose en su orden las actuales I a IX, y una nueva fracción XX, recorriéndose en su orden las actuales XX a XXVII, todas del artículo 3, **se adiciona** el capítulo I Bis al título primero del libro segundo, con los artículos 93 Bis a 93 Septimus. Se **adicionan** una fracción IX, recorriéndose la subsecuente, al artículo 194, y un último párrafo al artículo 209 de la **Ley General de Responsabilidades Administrativas**, para quedar como sigue:

Artículo 3. ...

**I. Alertador. La persona física o moral, o el servidor público que acude ante las autoridades investigadoras a que se refiere la presente ley, a fin de denunciar actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con faltas administrativas, en términos de los artículos 91 y 93 de esta ley**

**II. Auditoría Superior:** La Auditoría Superior de la Federación;

**III. Autoridad investigadora:** La autoridad en las secretarías, los órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas

del Estado, encargada de la investigación de faltas administrativas;

**IV. Autoridad sustanciadora:** La autoridad en las secretarías, los órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la autoridad sustanciadora en ningún caso podrá ser ejercida por una autoridad investigadora;

**V. Autoridad resolutora:** Tratándose de faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los órganos internos de control. Para las faltas administrativas graves, así como para las faltas de particulares, lo será el tribunal competente;

**VI. Comité coordinador:** Instancia a la que hace referencia el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encargada de la coordinación y eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción;

**VII. Conflicto de interés:** La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los servidores públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios;

**VIII. Constitución:** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**IX. Declarante:** El servidor público obligado a presentar declaración de situación patrimonial, de intereses y fiscal, en los términos de esta ley;

**X. a XIX. ...**

**XX. Medidas de protección. Conjunto de acciones dispuestas por la autoridad competente orientadas a proteger el ejercicio de los derechos personales y laborales de los alertadores y testigos de faltas administrativas;**

**XXI. Órganos constitucionales autónomos:** Organismos a los que la Constitución otorga expresamente auto-

mía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, incluidos aquellos creados con tal carácter en las constituciones de las entidades federativas;

**XXII.** Órganos internos de control: Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como las otras instancias de los órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos;

**XXIII.** Plataforma digital nacional: La plataforma a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que contará con los sistemas que establece la referida ley, así como los contenidos previstos en la presente ley;

**XXIV.** Secretaría: La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo federal;

**XXV.** Secretarías: La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo federal y sus homólogos en las entidades federativas;

**XXVI.** Servidores públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**XXVII.** Sistema Nacional Anticorrupción: La instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos; y

**XXVIII.** Tribunal: La sección competente en materia de responsabilidades administrativas, de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o las salas especializadas que, en su caso, se establezcan en dicha materia, así como sus homólogos en las entidades federativas.

Artículo 22. En el diseño y supervisión de los mecanismos a que se refiere el artículo anterior, se considerarán las mejores prácticas internacionales sobre controles, ética e integridad en los negocios, además de incluir medidas que in-

hiban la práctica de conductas irregulares, que orienten a los socios, directivos y empleados de las empresas sobre el cumplimiento del programa de integridad y que contengan herramientas de denuncia y de protección a **alertadores y testigos, conforme a las bases previstas en la presente ley.**

Artículo 64. ...

I. y II. ...

III. Revelen la identidad de un **alertador** anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta ley.

Para efectos de la fracción anterior, los Servidores Públicos que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección **previstas en esta ley.**

Artículos 65. a 93. ...

### **Capítulo I Bis** **De la protección a alertadores** **y testigos de faltas administrativas**

**Artículo 93 Bis.** La autoridad investigadora, al recibir la denuncia, dictará al alertador las medidas de protección básicas previstas en esta ley de manera inmediata.

Las medidas de protección seguirán aplicándose cuando de la investigación de los hechos se desprenda la posible comisión de un delito. En tal caso, se deberá dar cuenta del mismo a la autoridad respectiva para que se inicien los procedimientos pertinentes, debiéndose mantener las máximas garantías que impidan difundir la información confidencial que ponga en riesgo la integridad del alertador del hecho. Para tal efecto serán aplicables las medidas previstas en las leyes penales correspondientes.

**Artículo 93 Ter.** Todos los alertadores de faltas administrativas, contarán con las siguientes medidas de protección básicas:

**I. Asistencia legal para los hechos relacionados con su denuncia.**

**II. La reserva de su identidad, cuando así lo solicite.**

III. Protección de sus condiciones laborales no pudiendo ser cesado, despedido o removido de su cargo a consecuencia de la denuncia, cuando sea funcionario público.

IV. Asistencia legal para hacer valer sus derechos conforme a las normas laborales del sector privado, tratándose de alertadores que no tengan carácter de servidor público.

A las personas morales que participen en un procedimiento de contratación y denuncien una falta administrativa, no se podrá perjudicar su participación en el proceso de contratación en el que participan o su posición en la relación contractual establecida con la entidad. Tampoco puede perjudicarseles en futuros procesos en los que participen.

Los servidores públicos que sean llamados como testigos en el procedimiento gozarán de la medida de protección prevista en la fracción III del presente artículo.

Artículo 93 Quáter. Adicionalmente, y a criterio del tribunal competente, se podrán otorgar nuevas medidas de protección a los alertadores de faltas administrativas graves –con carácter de excepcionalidad– siempre que se considere el peligro o vulnerabilidad real o potencial de sus derechos a la integridad personal y la de sus bienes o la variación injustificada de sus condicionales laborales. Éstas son

- I. Traslado de área administrativa dentro de la dependencia;
- II. Traslado de centro de trabajo según sea el caso;
- III. Suspensión con goce de sueldo; y
- IV. Otras que considere la autoridad.

Artículo 93 Quintus. La autoridad otorgante de las medidas de protección a los alertadores, una vez finalizado el proceso administrativo e impuestas las sanciones del caso podrá, siempre que estime que se mantiene la circunstancia de peligro, extender la continuación de las medidas de protección.

Artículo 93 Sextus. A la persona que realice una denuncia a sabiendas que los actos no se han cometido, se le

aplicará multa de cien y hasta ciento cincuenta unidades de medida y actualización, sin perjuicio de las responsabilidades de naturaleza civil y penal a que hubiese lugar.

Al momento de comprobarse la falsedad de la denuncia, la autoridad correspondiente dará por terminada la aplicación de las medidas de protección que se hubieren otorgado al alertador.

Artículo 93 Septimus. Las obligaciones a las que queda sujeta la persona beneficiaria de protección están referidas a garantizar la buena marcha del proceso de responsabilidad administrativa y a mantener las debidas condiciones para el sostenimiento de las medidas de protección.

Son obligaciones del alertador

1. Acudir a las diligencias a que sea citado.
2. Mantener un comportamiento adecuado que preserve la eficacia de las medidas de protección, asegurando su propia integridad y seguridad.
3. Guardar confidencialidad de la información a la que tenga acceso.
4. Otras medidas a consideración de la autoridad competente.

Artículo 100. ...

...

Si no se encontraren elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar. Dicha determinación, en su caso, se notificará a los servidores públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los alertadores cuando éstos fueren identificables, dentro los diez días hábiles siguientes a su emisión.

Artículo 101. ...

I. y II. ...



La autoridad investigadora o el **alertador**, podrán impugnar la abstención, en los términos de lo dispuesto por el siguiente capítulo.

Artículo 102. La calificación de los hechos como faltas administrativas no graves que realicen las autoridades investigadoras, será notificada al **alertador**, cuando este fuere identificable. Además de establecer la calificación que se le haya dado a la presunta falta, la notificación también contendrá de manera expresa la forma en que el notificado podrá acceder al expediente de presunta responsabilidad administrativa.

La calificación y la abstención a que se refiere el artículo 101 podrán ser impugnadas, en su caso, por el **alertador**, mediante el recurso de inconformidad conforme al presente capítulo. La presentación del recurso tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto éste sea resuelto.

Artículo 108. El recurso será resuelto tomando en consideración la investigación que conste en el Expediente de presunta responsabilidad administrativa y los elementos que aporten el **alertador** o el presunto infractor. Contra la resolución que se dicte no procederá recurso alguno.

Artículo 116. Son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa

I. a III. ...

IV. Los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el **alertador**.

Artículo 194. ...

I. a VII. ...

VIII. La solicitud de medidas cautelares, de ser el caso;

**IX. El informe de las medidas de protección a alertadores que se hayan dictado; y**

**X. Firma autógrafa de autoridad investigadora.**

Artículo 208. En los asuntos relacionados con Faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:

I. a X. ...

XI. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los **alertadores** únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Artículo 209. ...

...

I a IV. ...

V. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los **alertadores** únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

**El tribunal, al momento de recibir el expediente, deberá pronunciarse sobre la aplicación de medidas de protección excepcionales a los alertadores, considerando la gravedad del asunto.**

**Segundo.** Se **adiciona** un inciso e) a la fracción I y una nueva fracción X recorriéndose la subsecuente del artículo 18, y un último párrafo al artículo 20, todos de **la Ley Federal para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal**, para quedar como sigue:

Artículo 18. ...

I. ...

a) a d) ...

**e) Laboral.**

II. a IX. ...

**X. Protección de las condiciones laborales de la persona, no pudiendo ser cesada, despedida o removida de su cargo a consecuencia de su participación en el procedimiento penal.**

**XI.** Implementar cualquier otra medida de seguridad que de conformidad con la valoración de las circunstancias, se estime necesario adoptar con la finalidad de proteger la vida o la integridad física de la persona.

...

...

Artículo 20. ...

...

...

**Tratándose de la investigación de delitos por hechos de corrupción, las personas a las que se les hayan otorgado medidas de protección en un procedimiento de responsabilidad administrativa, serán incorporadas directamente al programa.**

### Transitorio

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

### Notas

1 Phase 3, Report on implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Mexico. Octubre de 2011, página 42. Consultado el 20 de febrero de 2017.

<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Mexicophase3reportEN.pdf>

2 México. Informe final. (Aprobado en la sesión plenaria del 15 de septiembre de 2016.) Consultado el 17 de febrero de 2017.

[http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_inf\\_mex\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_inf_mex_sp.pdf)

3 Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo.

<http://www.sii.cl/transparencia/ley18834del2005.pdf>

4 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967>

5 Decreto legislativo que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe. Consultado el 24 de febrero de 2017.

<http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-establece-medidas-de-proteccion-para-decreto-legislativo-n-1327-1471010-6/>

6 Devine Thomas, Henderson Keith, Vaughn Robert, Ley Modelo Protección de personas que denuncian actos de corrupción.

[http://www.oas.org/juridico/spanish/ley\\_modelo\\_protec\\_denun.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/ley_modelo_protec_denun.htm)

7 “Testigos sociales, la simulación”, en revista *Contralínea*, 1 de noviembre de 2008.

<http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2008/11/01/testigos-sociales-la-simulacion/>

8 Revista *Forbes*, 24 de noviembre de 2015.

<https://www.forbes.com.mx/whistleblowing-uso-o-abuso-de-controles-empresariales/#gs.ShI=JrU>

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Ciudad de México, a 18 de abril de 2017.— Diputada Cecilia Romero Castillo (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Transparencia y Anticorrupción, y de Justicia, para dictamen.**

---

## CÓDIGO PENAL FEDERAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, a cargo del diputado Roberto Alejandro Cañedo Jiménez, del Grupo Parlamentario de Morena

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

reforma el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El lavado de dinero es una de las formas con que los delincuentes tratan de asegurarse que al final de cuentas, les reditúe en riqueza. Este instrumento ilegal, es un método que emplean los delincuentes: narcotraficantes, secuestradores, terroristas, traficantes de armas, chantajistas o estafadores con tarjetas de crédito, mecanismos para que todos ellos disfracen el origen de “su” dinero lo que les permite evitar que sea detectado y que se les enjuicie cuando lo utilizan.

El lavado de dinero es esencial para lograr el funcionamiento efectivo de prácticamente toda forma de delincuencia organizada y transnacional. Los esfuerzos para combatirlo, que tienen por objeto impedir o limitar el desarrollo de la capacidad de los delincuentes para utilizar ganancias mal obtenidas, son un componente básico global que ha demostrado eficacia en la lucha contra ese delito.

Esta actividad ha evolucionado mucho, la revolución en las comunicaciones y las nuevas tecnologías, que han transformado la forma de hacer negocios, han sido utilizadas por el crimen internacional para su beneficio. Actualmente, se pueden transferir ganancias ilícitas hacia otras jurisdicciones con menos obstáculos legales o pueden usarse una variedad de mecanismos financieros, como las compañías “escudo”, para encubrir la posesión de bienes y ocultar su verdadero origen y destino. El Fondo Monetario Internacional estima que hay en el mundo más de un millón de corporaciones “anónimas” de este tipo.

Este mismo organismo calcula que las transacciones de lavado de dinero equivalen a entre 2 y 5 por ciento del producto interno bruto global, o sea de 300 a 400 mil millones de dólares anuales, lo cual representa cerca de 8 por ciento del valor total del comercio internacional.

Aparte del incalculable costo social que genera, impone una peligrosa cuota de corrupción en los mercados financieros y en los sistemas políticos que socava instituciones democráticas, ignora el Estado de derecho y destruye el orden cívico con impunidad.

Pero sus funestos efectos no acaban ahí. El lavado de dinero tiene serias consecuencias económicas que afectan a la comunidad internacional. Cambios inexplicables en la demanda de dinero, riesgos a la estabilidad de los sistemas

bancarios, efectos contaminantes a transacciones financieras legales y una mayor volatilidad de los flujos de capital internacional y de los tipos de cambio, son sólo algunas de ellas.

A pesar de que tiene muchas variantes, se realiza en tres pasos fundamentales: trasladar el dinero ilícito, para alejarlo del lugar donde se cometió el crimen; disimular la ruta y, finalmente, ponerlo de nuevo a disposición de los criminales, tras haber ocultado su origen ilegal.

México no es ajeno a este problema. La operación más grande en su tipo en la historia policial estadounidense, la llamada “Operación Casablanca”, sacó a la luz a los banqueros mexicanos que blanqueaban millones para los cárteles colombianos y mexicanos. Más de 100 personas fueron detenidas y millones de dólares incautados en mayo de 1998.

Recientes estudios estiman que, durante el año pasado, se lavaron en el sistema financiero mexicano, 50 mil millones de dólares.<sup>1</sup>

Una medición del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de 2013 determinó que el lavado de dinero en México alcanza un monto equivalente a 1.6 por ciento del producto interno bruto. Eso significa unos 340 mil millones de pesos a valor actual, unos 18 mil millones de dólares. La consultoría Stratfor, especializada en temas de seguridad, calcula que las organizaciones criminales mexicanas envían a México entre 19 mil millones de dólares y 39 mil millones de dólares producto de actividades ilegales.

En nuestro país, las disposiciones contra el lavado de dinero se encuentran contenidas en dos ordenamientos federales: el Código Penal Federal, en su artículo 400-Bis; y en el artículo 29 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

A pesar de que la inclusión de estos artículos en los ordenamientos correspondientes ha satisfecho las exigencias del Fondo Monetario Internacional, su aplicación ha sido muy difícil y poco clara, y pocos son los condenados por este delito.

Entre mayo de 2004 y mayo de 2009, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recibió un total de 28 millones 522 mil 622 reportes de operaciones con sospechas de estar vinculadas con el lavado de dinero.<sup>2</sup>

En línea con lo anterior, durante el periodo 2004-2007, por cada 100 mil operaciones reportadas a la UIF, sólo 2.61 reportes derivaron en una denuncia formal por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante la Procuraduría General de la República (PGR) ( $p=0.0000261$ ) y únicamente 0.43 terminaron en averiguaciones previas por el delito de lavado de dinero ( $p=0.00000428$ ).

Dos razones explican esos resultados y éstos van desde la corrupción existente en diversas esferas gubernamentales hasta la falta de claridad en las disposiciones legales en cuanto a las entidades encargadas de su aplicación, supervisión e investigación. Así podemos mencionar los siguientes

#### A) Limitación de responsabilidades

El artículo 400-Bis, establece claramente que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), será la encargada de establecer las denuncias correspondientes, y en la práctica es la Procuraduría Fiscal de la Federación la que funge como el “abogado de la nación” en materia financiera.

Sin embargo, la mayor parte de la supervisión bancaria está a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), que además es un organismo desconcentrado de la SHCP con autonomía técnica y facultades ejecutivas. Luego entonces, surge la pregunta: ¿Por qué si la CNBV posee autonomía técnica y facultades ejecutivas, no puede establecer denuncias sobre delitos financieros o de lavado de dinero, más aún si este organismo es el encargado directo de la supervisión bancaria y del mercado de valores?

#### B) Descoordinación de las autoridades encargadas de la investigación de delitos financieros:

Para la investigación de delitos financieros y el lavado de dinero, se cuenta con cuatro unidades básicas, e independientes que muchas veces actúan de manera, dispersa y sin coordinación. De tal manera, el gobierno cuenta con la Dirección General de Delitos Financieros y de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, que depende de la SHCP, la Procuraduría General de la República cuenta con dos unidades que tienen que ver con los delitos financieros y el lavado de dinero.

De ese modo, el complicado burocratismo, la multiplicidad de unidades gubernamentales que actúan en la investigación de los delitos financieros y de lavado de dinero sin ca-

pacidad legal para requerir información o iniciar denuncias, provoca errores y omisiones que imposibilitan la construcción de casos “sólidos jurídicamente” que en la práctica hacen imposible la eficiencia y eficacia en la consignación de los delincuentes.

La modificación al marco jurídico existente y a los mecanismos de supervisión bancaria, para hacer eficaz y eficiente la lucha contra el lavado de dinero en México, debe ser parte fundamental en la nueva lucha contra la inseguridad, contra el secuestro y, en general, contra el crimen organizado.

No hay que olvidar, que el lavado de dinero es el método con que los delincuentes se aseguran de que el delito sea rentable, de que el delito pague.

Por lo fundado y expuesto, el diputado del Grupo Parlamentario de Morena somete a la consideración de esta Honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

#### **Decreto que reforma los párrafos primero, cuarto y quinto del artículo 400-Bis del Código Penal Federal**

**Único.** Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto del artículo 400-Bis del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 400 Bis.** Se impondrá de **diez** a **veinte** años de prisión y de **cinco** mil a **diez** mil días multa al que, por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas:

Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, o

II. Oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.

Para efectos de este capítulo, se entenderá que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o

bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.

En caso de conductas previstas en este capítulo, en las que se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, **para proceder penalmente se requerirá la denuncia previa de cualquier institución que forme parte de los órganos federales de supervisión bancaria y financiera o de las unidades de investigación de la Procuraduría General de la República.**

Cuando **dichos entes supervisores o investigadores**, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentren elementos que permitan presumir la comisión de alguno de los delitos referidos en este Capítulo, deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de comprobación que le confieren las leyes y denunciar los hechos que probablemente puedan constituir dichos ilícitos.

### 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.disiento.com.mx/site/index.php/2015-07-14-03-04-22/368-se-lavan-50-mil-mdd-al-ano-en-el-sistema-financiero-mexicano>

2 [http://www.inegi.org.mx/RDE/RDE\\_09/Doctos/RDE\\_09\\_Art1.pdf](http://www.inegi.org.mx/RDE/RDE_09/Doctos/RDE_09_Art1.pdf)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de abril de 2017.—  
Diputado Roberto Alejandro Cañedo Jiménez (rúbrica).»

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

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

«Iniciativa que adiciona el artículo 16 Bis a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a cargo de la diputada María Candelaria Ochoa Avalos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, María Candelaria Ochoa Avalos, diputada a la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo que se dispone en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 6, numeral 1, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el capítulo III De la Violencia en la Comunidad, del título II Modalidades de la violencia, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, bajo la siguiente

### Exposición de Motivos

La violencia contra las mujeres encuentra muchas formas de expresarse y de manifestarse. Así como hay muchos tipos de violencia (violencia física, emocional, psicológica, sexual, económica, laboral, política, etcétera); también tiene muchos espacios y formas de manifestarse. El tener presente tanto los tipos de violencia como las formas de manifestación de la misma es importante puesto que, además de visibilizarla, permite que la concienciación de pie a la creación de estrategias, de políticas públicas, de leyes y programas que eventualmente permitan —además de prevenirla y atenderla— erradicarla completamente.

El acoso es, evidentemente, una forma de violencia. Evidencia un desbalance de poder en el que una persona amedrenta de alguna forma a otra. Por acoso nos referimos al maltrato psicológico, verbal o físico; directa o indirectamente, cuyo objetivo es reiterar el poder que se tiene sobre la persona a quien se acosa. Tiene también muchas formas de expresión y no necesariamente está dirigido siempre contra las mujeres. Sin embargo, nos referimos en este caso a un tipo específico: el acoso sexual en la vía pública, mismo que es una forma de violencia de género contra las mujeres y comprende cualquier acto llevado a cabo en un espacio público que sea no consensado y amenazador, motivado principalmente por el sexo o el género percibido de la persona acosada.

El acoso sexual, sobre todo en lugares públicos, es un fenómeno que, a pesar de ser una agresión directa en contra de a quien se dirige, se ha normalizado hasta el punto de sorprender la denuncia del mismo. Es un comportamiento que, más que invisible, es común en las interacciones cotidianas y afecta la vida de la mayoría de las mujeres en nuestro país.

Según una encuesta llevada a cabo en varios países por *YouGov* (de la fundación Thomson Reuters)<sup>1</sup> en 2014, la Ciudad de México fue la segunda más peligrosa para las mujeres en el transporte público, el cual es uno de los principales espacios públicos. En esta misma encuesta, México fue evidenciado como en el que más se acosa verbalmente a las mujeres en el transporte público. Aunado a esto, en un estudio publicado en *Salud Pública de México*<sup>2</sup>, en el que entrevistaron a 952 mujeres, 62.8 por ciento declaró haber sufrido algún tipo de acoso callejero en el último mes, y de éstas, el 25 por ciento dijo que el abuso había sido físico. El estudio encontró no sólo que la prevalencia del acoso contra las mujeres en el espacio público es sufrido por la mayoría de las mujeres en México, sino que éste impacta directamente en la percepción de las mujeres sobre la cohesión social y limita directamente su libre desenvolvimiento en la ciudad; lo cual implica que modifiquen rutas, horarios, vestimenta e incluso que decidan no salir al no saberse seguras.

Según Patricia Gaytán Sánchez<sup>3</sup> la brevedad de la duración del acoso en los espacios públicos, aunada a la forma velada en que se presenta (disfrazándose de halagos, en volumen muy bajo, en medio de la multitud) y a lo normalizado que está socialmente, lo vuelve casi intangible; lo que deriva en que no se considere que hay suficientes elementos para su denuncia, o, incluso, para concretar el sentimiento de violencia.

La dificultad de reunir pruebas de su ocurrencia hace que la única herramienta con la que se cuenta para denunciar sea el testimonio de la persona agredida, mismo que en muchas ocasiones es menospreciado por las autoridades; quienes, no obstante, continúan violentando a las mujeres y revictimizándolas.

Las acciones que conforman el acoso sexual en lugares públicos se pueden agrupar en cinco grandes tipos: el acoso expresivo, el verbal, el físico, las persecuciones y el exhibicionismo<sup>4</sup>. Tanto las miradas lascivas, como los “piropos”, o los tocamientos en los amontonamientos –frecuentes en el transporte público– constituyen una transgresión a

la integridad de las mujeres, son formas de acoso sexual, y no deben pasar desapercibidos ni permanecer impunes.

La normalización del acoso sexual en la cultura ha provocado que las personas no sean conscientes de que es un problema ampliamente difundido, y que se den explicaciones socialmente válidas que lo perpetúan. Tanto la frecuencia como la generalización del acoso, así como el silencio en torno a éste sugieren que es un problema social respecto del trato que merecen las mujeres, en lugar de una patología psicológica individual<sup>5</sup>.

Contrario a lo que piensa la mayoría, basta con ser mujer para estar expuesta a ser acosada en lugares públicos, prescindiendo de la edad o condición socioeconómica. Además, aunque se suele creer que el acoso es proferido sólo por personas de bajos recursos o dedicados a actividades socialmente relacionadas con la apariencia física desaliñada, se ha confirmado que los acosadores pertenecen a diferentes estratos sociales y a una gran variedad de ocupaciones. El acoso sexual en lugares públicos es una de las manifestaciones del poder interactivo y socialmente otorgado tácitamente a los todos los hombres en los lugares públicos.<sup>6</sup>

Como sabemos, el marco legal internacional es fundamental para el diseño y la implementación de las leyes en nuestro país. México es firmante de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belem do Pará, la cual indica, en el artículo 6, que “el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: [...] b) el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación”. Asimismo, el artículo 4 lee que “toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y [...] b) el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”. Es derecho de todas las mujeres del mundo a transitar y a vivir sin ser acosadas en la calle, sin ser molestadas en el transporte, sin estar constantemente tolerando que se les digan cosas sin su consentimiento; y es obligación del Estado crear las condiciones para que lo hagan. Sin embargo, la legislación en nuestro país en materia de acoso sexual todavía tiene un gran tramo por recorrer.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) define, en su artículo 6, los tipos de violencia contra las mujeres; y las clasifica en 5 ti-

pos: violencia psicológica, física, patrimonial, económica y sexual. Aunado a esto, en la continuación del articulado, se desarrollan otros tipos de violencia que se puede ejercer sobre las mujeres: la violencia intrafamiliar, violencia laboral y docente, la violencia en la comunidad –misma que, incidentemente, debería contemplar el acoso callejero–, violencia institucional y violencia feminicida.

Sin embargo, no hay en la LGAMVLV ningún apartado que se refiera al acoso sexual en el espacio público (también conocido como acoso callejero). Se habla del hostigamiento sexual (en el artículo 13) exclusivamente en términos de ámbitos laboral y/o escolar; y, aunque posteriormente se define al acoso sexual como “una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos”, no hay mención posterior o alterna sobre otros tipos de acoso. En el artículo 15, en donde se establecen los mecanismos que deberán llevar a cabo los tres órdenes de gobierno, también se hace alusión exclusivamente al acoso en escuelas y centros laborales privados o públicos.

Como ya hemos mencionado, el acoso sexual en la vía pública es, indiscutiblemente, un tipo de hostigamiento capaz de provocar en la persona a quien se dirige intimidación, hostilidad, degradación, humillación, o, incluso, una respuesta ofensiva; y es algo contra lo que tenemos que trabajar, para reducir y eventualmente eliminar cualquier experiencia negativa, humillante, intimidatoria y agresiva que se vive diariamente en nuestro país. Es nuestra obligación prevenir el acoso y educar a la sociedad en contra del mismo, pero, también –y mientras tanto–, fomentar la cultura de la denuncia y establecer mecanismos que lo sancionen.

Recientemente se suscitó en diversos medios de comunicación y de difusión de información digital un debate sobre el acoso callejero a raíz de la denuncia de una periodista ante una expresión de acoso callejero por parte de un taxista. Este está, de cierta forma, tipificado en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal<sup>7</sup>, por lo que al taxista se le aplicó una sanción administrativa y la consiguiente multa. Sin embargo, la medida en que sorprendió la denuncia de este acto es reflejo claro de lo normalizado que está el acoso en nuestra sociedad, y de lo mucho que hay todavía por hacer para erradicarlo.

En este orden de ideas, vale la pena mencionar que el 14 de diciembre de 2016 se aprobó un dictamen en la Cámara de

Diputados para reformar los artículos 211, la denominación del capítulo I del título décimo quinto y el artículo 259 Bis y el artículo 266 Bis; además de adicionar los artículos 210 Bis, 259 Ter, y 259 Quáter del Código Penal Federal. Este dictamen, así como las diferentes iniciativas que fueron insumos del mismo, busca sancionar diferentes tipos de acoso sexual (comprende sobre todo las modalidades virtuales del mismo, al tiempo que hace hincapié en la necesidad de agravar el delito en función de las posiciones de poder de los agravantes). Aun cuando en este proyecto de reforma no se tipifica ni especifica el acoso en la vía pública, éste puede entrar en la definición amplia de acoso sexual que propone, y en la medida en que se empiece a regularizar la denuncia podrá ser igualmente sancionado. Dentro de los esfuerzos que el Poder Legislativo puede hacer para erradicar la violencia contra las mujeres está precisamente penalizar todo tipo de acoso sexual, por lo que esperamos que el Senado de la República apruebe dicho dictamen en el corto plazo.

Aun así, también la comprensión clara y concisa de que las agresiones –verbales, físicas o simbólicas– no consensuadas a una mujer en la calle comprenden un tipo de violencia que debe ser sancionado es imperante para el entendimiento integral del problema general de violencia contra las mujeres que hay en nuestro país y la eventual erradicación de esta; y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia es una de las herramientas estratégicas más importantes que para ello tenemos.

De tal suerte, con el objetivo de que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se fortalezca como mecanismo regulador de un problema imperante en nuestra sociedad, propongo que se ajuste para contemplar al acoso sexual en el espacio público como una manifestación más de violencia contra las mujeres, además de especificar las estrategias que por parte del Estado se deben llevar a cabo para prevenirlo y atenderlo –mediante la denuncia oportuna– como un problema estructural y arraizado en nuestra cultura.

Por las consideraciones antes expuestas, someto a la consideración de la Honorable Cámara de Diputados el presente proyecto de

## Decreto por el que se reforma el título II Modalidades de la violencia, capítulo III de la violencia en la comunidad, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

**Artículo Único.** Se adiciona el artículo 16 Bis al capítulo III De la Violencia en la Comunidad, del título II Modalidades de la violencia, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

### Capítulo III De la Violencia en la Comunidad

**Artículo 16 Bis.** Es acoso sexual: cualquier acto llevado a cabo en un espacio público o privado que sea no consensado y amenazador, motivado principalmente por el sexo o el género percibido de la persona acosada.

Son formas de acoso sexual en el espacio público: el acoso expresivo, el verbal, el físico, las persecuciones y el exhibicionismo.

El Estado mexicano debe garantizar a las mujeres la erradicación del acoso en la comunidad, a través de:

I. La prevención del acoso, a través de programas para modificar los patrones socioculturales de conducta –de hombres y mujeres–, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo que contrarresten prejuicios, costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer.

II. La implementación efectiva de un sistema de denuncia ante el acoso y la facilitación de los protocolos correspondientes, así como la capacitación de los servidores públicos para no menospreciar las manifestaciones del acoso y no doble victimizar a las denunciadas.

### Transitorio

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

### Notas

1 YouGov (Encuesta). 2014. Most dangerous transport systems for women. En: Reuters Thomas Foundation. Disponible en:

<http://news.trust.org/spotlight/most-dangerous-transport-systems-for-women/>

2 Campos PA, Falb KL, Hernández S, Díaz-Olavarrieta C, Gupta J. 2017. Experiences of street harassment and associations with perceptions of social cohesion among women in Mexico City. En: Salud Pública de México: México. 59:102-105. Disponible en:

<http://dx.doi.org/10.21149/7961>

3 Gaytán Sánchez, Patricia. 2007. El acoso sexual en lugares públicos: un estudio desde la Grounded Theory. En: El Cotidiano. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco: México.

4 Ibidem.

5 Ídem.

6 Ídem.

7 Artículo 23.- Son infracciones contra la dignidad de las personas; I. Vejar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona; [...] (Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, disponible en:

[http://www.aldf.gob.mx/archivo-0f05874fac7a0a4b\\_94b9935\\_dd0998eae.pdf](http://www.aldf.gob.mx/archivo-0f05874fac7a0a4b_94b9935_dd0998eae.pdf))

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de abril de 2017.— Diputada María Candelaria Ochoa Avalos (rúbrica).»

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

---

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

Iniciativa que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Paola Iveth Gárate Valenzuela, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, Paola Iveth Gárate Valenzuela, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institu-



cional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos, y 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el numeral II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de dar un óptimo cumplimiento al derecho de petición preceptuado en la Carta Magna, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La democracia participativa y representativa que ha derivado en la “democracia sustantiva” y cuyo garante en el país está amparado en instituciones sólidas, ha tenido como expresión, sustento y razón de ser un mayor actuar de la sociedad, la cual, tanto de manera directa como a través de representantes, ha procurado y demandado entre otros propósitos y en primera instancia, ser escuchada por sus autoridades.

En el país, el derecho de petición ciudadana, entre otros, está consagrado en nuestra carta fundamental, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual desde su promulgación garantiza en lo sustantivo los derechos políticos, al preceptuar entre otras disposiciones que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo” y que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.

La Organización de las Naciones Unidas, de la que nuestro país es miembro activo, ha tenido a bien determinar a través de la Comisión de Derechos Humanos, el llamado derecho a la participación política, por cuyo ejercicio los ciudadanos, entre otros y diversos propósitos, demandan y son escuchados, en este caso por sus autoridades de gobierno.

En México, la lucha de la sociedad por mejorar sus condiciones de vida es ardua y larga. Así ha sido desde el Movimiento de Independencia, pasando por el de la República hasta llegar al de la Revolución de 1910, el cual culmina con la aprobación y promulgación de nuestra carta fundamental, a cuyo amparo y tutela han ocurrido y surgido durante su vigencia, eventos e iniciativas contenidas en leyes e instituciones que dan cumplimiento precisamente al ejercicio de los derechos ciudadanos diversos.

Una revisión a la historia reciente de México nos permite referir la reforma política ocurrida en el sexenio del Presidente José López Portillo y que estuvo a cargo del destacado intelectual Jesús Reyes Heróles quien, desde su responsabilidad como Secretario de Gobernación, impulsó un moderno proceso de transición democrática, caracterizada por sucesivas modificaciones a las leyes e instituciones que rigen nuestra normatividad electoral y cuya divisa ha sido dar oportunidad y garantía de participación a las diversas voces de expresión social.

Posteriormente, durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado ocurrió la “reforma municipalista”, la cual se caracteriza por el establecimiento de un mecanismo horizontal en el ejercicio del poder, al dotar a la autoridad municipal frente a la federal y estatal de la misma capacidad de mando y decisión dentro de su ámbito y alcance de gobierno.

En el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el correspondiente Plan Nacional de Desarrollo instruyó el establecimiento de mecanismos que tenían por objeto procurar una mayor participación de la sociedad en la definición de las políticas públicas.

En tanto, el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada, a través del Plan Nacional de Desarrollo, determinó como factor importante la participación ciudadana, al definirla como uno de los ejes rectores de las políticas públicas y haber dispuesto que para el avance del federalismo, las regiones requieren de subsidiaridad, solidaridad, resarcitoriedad, eficacia y unidad nacional.

En la lógica que procura la inclusión social, el Plan Nacional de Desarrollo de la presente administración que encabeza el presidente Enrique Peña Nieto, ha dispuesto en el apartado México Incluyente la promoción de la más amplia participación de la sociedad en la definición de las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía, buscando entre otros objetivos, proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.

De esa manera, la institucionalización de la democracia sustantiva que se expresa a través de la participación ciudadana, ha motivado entre otros resultados, el establecimiento de políticas públicas y otros mecanismos de la autoridad gubernamental, por los que la sociedad es atendida en sus demandas de mejora y bienestar colectivo, entre las que figuran en primer orden aquellas relacionadas con la

materia de servicios públicos, por lo que corresponde al ámbito municipal, sin menoscabo de otras más, competencia de los niveles de gobierno federal y estatal.

Respecto a ello, México tiene por mandato constitucional como base de su división territorial y de organización política y administrativa, el municipio libre, el cual es gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y un número de regidores y síndicos que la ley le determina.

México, como república federal, está dividido en 2 mil 440 municipios. Esta forma de administración data del imperio romano y correspondía a las ciudades que estaban sometidas al dominio imperial. La figura es llevada de Roma a España y posteriormente es introducida en América bajo la conquista.

El municipio es libre al no haber entre éste y los gobiernos del estado y federal autoridad intermedia. Además, porque, entre otras disposiciones, goza de personalidad jurídica propia y está facultado para administrar su hacienda.

El gobierno municipal, ejercido por el ayuntamiento, tiene a su cargo en esencia funciones relacionadas con la materia de prestación de servicios públicos básicos, que por sus características son motivo de demanda y atención inmediata directa.

Ello, toda vez que por disposición constitucional, el municipio tiene a su cargo la prestación de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y disposición de sus aguas residuales, así como de alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines y de seguridad pública, policía preventiva y tránsito.

El ayuntamiento, a su vez, constituye en la práctica de su quehacer institucional un cuerpo colegiado denominado “cabildo”, figura creada por la monarquía española para la administración de ciudades y villas y que a su vez fue tomado de un modelo de gobierno interno eclesiástico.

En este esquema de administración pública, es decir el ayuntamiento a través del cabildo, es y ha sido instrumento institucional de expresión y participación ciudadana, donde ocurre la toma de decisiones en relación a medidas de afectación y beneficio de orden común.

El cabildo, virtud al mecanismo bajo el cual opera, es figura democrática que alienta la participación social, que activa y organizada en la democracia favorece el quehacer político municipal, en la búsqueda de mejores condiciones de vida colectiva.

En razón de estas premisas, en octubre siete del año pasado, en mi carácter de diputada local al Congreso de Sinaloa, presenté la iniciativa por la cual propuse una reforma de la Ley de Gobierno Municipal, con el propósito de preceptuar en este ordenamiento la realización de sesiones de cabildo abierto en los ayuntamientos de la entidad.

La propuesta, aprobada el 10 de noviembre y publicada el 30 del mismo mes, establece la necesidad en referencia, de suerte tal que se propicie un espacio para que las y los ciudadanos puedan expresar, solicitar, proponer y gestionar necesidades colectivas frente a los gobiernos municipales.

Es de estimarse que incorporar la figura de cabildo abierto al ámbito nacional, como ya ocurrió en las legislaciones locales de los estados de México, Baja California, Zacatecas, Nayarit, Puebla y ahora en Sinaloa, generará una mayor participación social y alentará en consecuencia la legítima presentación de demandas en materia de servicios y obras públicas, además de propuestas para la implementación de programas que atiendan el interés colectivo de la sociedad.

Todavía más, los ayuntamientos tienen, por mandato constitucional entre otras facultades, la de organizar la administración pública municipal, así como las de regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia para asegurar la participación ciudadana y vecinal.

Así, la presente iniciativa propone adiciones diversas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de forma que se determine la disposición para que los ayuntamientos sesionen en cabildo abierto y que al amparo de este precepto se permita la realización de audiencias para el desahogo de acciones civiles, permitiendo a ciudadanas y ciudadanos ejercer de forma óptima, entre otros derechos, el de acceso a la información pública, participación social en la toma de decisiones y el de petición ciudadana.

Con amplio conocimiento que guarda referencia al tema que ocupa la presente propuesta, Joseph Eugene Stiglitz, premio Nobel de Economía, ha hecho pública la tesis de que “los procesos de participación deben comprender tam-

bién el diálogo abierto y el amplio compromiso activo y ello requiere que los individuos tengan voz en las decisiones que les afectan”.

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el numeral II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se **reforma** el numeral II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**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. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

**Para efectos de la última disposición contenida en el párrafo anterior, los ayuntamientos sesionarán en cabildo abierto cuando menos una vez cada dos meses para recibir directamente de las personas, propuestas, opiniones o proyectos relacionados con temas de interés general, buscando fomentar la participación de los habitantes de los municipios.**

**De cada sesión se levantará un acta donde se asentarán los acuerdos que se tomen, registrándose éstas en un libro que para tal efecto llevará el secretario del ayuntamiento, firmándola en unión el presidente**

**municipal, el síndico procurador y regidores presentes.**

**El Reglamento Interior del ayuntamiento normará pormenorizadamente lo relativo a las sesiones.**

El objeto de las leyes en materia municipal será establecer

a) a e) ...

III. a VII. ...

8

VIII. a X . ...

**Transitorios**

**Primero.** Los ayuntamientos, en un plazo de noventa días posteriores al inicio de vigencia del presente decreto, realizarán las adecuaciones normativas correspondientes para darle cumplimiento.

**Segundo.** 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 18 de abril de 2017.—  
Diputada Paola Iveth Gárate Valenzuela (rúbrica).»

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

---

**CÓDIGO PENAL FEDERAL**

---

«Iniciativa que reforma el artículo 55 del Código Penal Federal, a cargo del diputado Roberto Alejandro Cañedo Jiménez, del Grupo Parlamentario de Morena

El proponente, Roberto Alejandro Cañedo Jiménez, diputado a la LXIII Legislatura de la Honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, so-

mete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 55 del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El sistema de justicia penal tiene que contar con los mínimos equilibrios para dotar de certeza y seguridad jurídica a las personas. Cuando el aparato de justicia penal se activa es porque se han cometido afectaciones leves o graves a bienes jurídicos apreciados como superiores por el conjunto de la sociedad.

Es adecuado que quienes teniendo más de 70 años de edad y habiendo sido consignados ante un juez penal por la comisión de algún delito puedan llevar su proceso penal en su domicilio particular, siempre que no se establezca ninguna de las hipótesis que el artículo 55 del Código Penal federal establece: que no haya el peligro de que se sustraigan a la acción de la justicia y que no tengan una conducta que haga presumible su peligrosidad.

La presente iniciativa de ley pretende esencialmente establecer que las personas que hayan cometido delitos de orden grave no tengan el beneficio de que la prisión preventiva puedan cumplirla en su domicilio particular.

Es necesario tener muy presente que los individuos que cometieron un delito grave afectaron los bienes jurídicos más preciados y superiormente valorados de la sociedad, pensemos por ejemplo en los delitos que afectan la vida, la integridad personal o la libertad o, en su defecto, el patrimonio de las personas.

Pensemos en los individuos que cometieron un agravio no sólo contra los derechos y bienes superiores de la víctima directa del delito, sino de sus familiares, y por la gravedad de la afectación delictiva, también se transgredió al conjunto de una comunidad y, en el caso extremo, la conciencia misma de toda la humanidad.

En consecuencia, por ningún motivo dichas figuras delictivas graves deben dejar de reprocharse penalmente ante el órgano jurisdiccional penal y por ningún motivo quienes han sido penalmente encausados pueden ser sujetos de beneficio u oportunidad alguna para que pudieran aprovechando la circunstancia efectivamente sustraerse a la acción de la justicia y no encarar las graves imputaciones que sobre ellos pesan, no sólo desde la acción penal del Minis-

terio Público, sino lo que constituye el reproche moral de las víctimas, sus familiares y la sociedad en su conjunto.

La sociedad mexicana está exhausta y hastiada de la imposición de la cínica impunidad de Estado y de la inseguridad pública, entre otros de sus factores, porque aún quedan sin sanción muchos de los delitos y crímenes, entre otros delitos, el de homicidio, contra a la salud, corrupción de menores, violación, secuestro, robo calificado, extorsión y otras figuras delictivas graves así calificadas y establecidas en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales vigente, todos ellos que con su comisión y su no sanción generan un estado de impunidad también grave que destruye y vulnera nuestro incipiente y anémico estado de derecho.

La redacción actual del párrafo primero del artículo 55 del Código Penal Federal permite que quienes tengan 70 años o más y sean judicialmente procesados por delitos tan graves como el secuestro puedan gozar de la prerrogativa de enfrentar su causa penal cómodamente en las instalaciones de su domicilio, sin importar las terribles consecuencias que su criminal actuar trajo para las víctimas directas y para el conjunto de la sociedad que impotente asiste a la pasarela pública de quienes cometiendo graves atentados a la vida, la integridad y el patrimonio de las personas tienen la desfachatez de solicitar la prerrogativa mencionada.

Si de verdad deseamos contribuir eficazmente a la realización de la seguridad pública que la sociedad mexicana tanto anhela y la cual ha manifestado fehacientemente su ánimo de que el Estado a través de todas sus poderes e instituciones responda comprometidamente en ese sentido, entonces tenemos que auxiliar desde el ámbito legislativo a contar con mejores leyes que inhiban la impunidad y en consecuencia la impunidad.

Por ello, desde el Poder Legislativo federal deseamos contribuir a generar un marco legal más idóneo y eficaz para la persecución y sanción penal de los que judicialmente sean responsables de los delitos graves contribuyendo con ello a la efectiva realización de un estado democrático de derecho en donde las leyes se cumplan y quienes han vulnerado derechos y garantías o atentado gravemente contra la sociedad en su conjunto no tengan ninguna prerrogativa, más allá de lo que estrictamente establece para estos casos el debido proceso legal.

En consecuencia, ni la edad de más de 70 años de los procesados ni la condición inherente por la senilidad de los

mismos debe permitir que individuos que han cometido graves delitos gocen de privilegios judiciales que podrían ser la puerta de la impunidad, lo que genera mayor inseguridad pública en el país, por lo que es plenamente reprochable el actuar de dichos individuos en los planos social, ético y jurídico, y que por tanto ninguna prerrogativa es procedente en los casos de delitos graves.

La preocupación por las consecuencias que la actual redacción del artículo 55 puede tener para la seguridad pública del país ya ha sido manifestada por otros miembros de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. La diputada Angélica de la Peña Gómez manifestó, en carta de fecha 16 de junio del presente año y dirigida a la Presidenta de la Comisión de Justicia, diputada Rebeca Godínez y Bravo, una serie de consideraciones por las cuales la actual redacción del artículo 55 del Código Penal podría tener consecuencias contrarias a la seguridad pública.

Finalmente, es preciso señalar que en una sociedad afectada por la criminalidad y en donde delitos como el secuestro se han convertido en fuente de agravio sistemática hacia la ciudadanía, no podemos permitir que se otorguen facilidades a quienes son acusados de esos hechos, hasta en tanto el juez de la causa no decida sobre su situación jurídica.

En tal virtud, debemos imponer mecanismos legislativos que, congruentes con la constante solicitud de la sociedad de seguridad pública, eviten que probables responsables de delitos graves cuenten con prerrogativas que impliquen un riesgo para las y los ciudadanos.

Por lo anteriormente fundado y expuesto, el diputado del Grupo Parlamentario de Morena somete a la consideración de esta Honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 55 del Código Penal Federal**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 55 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

#### **Artículo 55**

...

No gozarán de la prerrogativa **quienes hayan cometido delitos graves o las** prevista en los dos párrafos anteriores, quienes sean imputados por los delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa o a criterio del Juez de control puedan sustraerse de la acción de la justicia o manifiesten una conducta que haga presumible su riesgo social ni los imputados por las conductas previstas en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de abril de 2017.—  
Diputado Roberto Alejandro Cañedo Jiménez (rúbrica).»

### **Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.**

---

## **CÓDIGO PENAL FEDERAL**

---

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 325 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Ma. Victoria Mercado Sánchez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, Ma. Victoria Mercado Sánchez, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, en la LXIII Legislatura de esta Honorable Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 62, numeral 2, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, la siguiente proposición con punto de acuerdo, al tenor de las siguientes

### **Consideraciones**

Pese a que en el país existen siete alertas de violencia de género contra las mujeres activadas, lo cual refiere a un “mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres, que consiste en un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida y/o la existencia de un agravio compara-

do, cuyo objetivo es garantizar la seguridad de mujeres y niñas, el cese de la violencia en su contra y/o eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que agravia sus derechos humanos”,<sup>1</sup> esto de conformidad con el artículo 23 de La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,<sup>2</sup> y asimismo hay otras 17 solicitudes para decretarlas en estados donde se tiene una alta incidencia de este delito, los esfuerzos por frenar o decrecer las estadísticas parecen infructuosos.<sup>3</sup>

De acuerdo con reportes del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en lo que comprendió entre los años 2000 a 2015 se cometieron alrededor de 28 mil 710 asesinatos violentos contra mujeres, es decir, se calculan al menos cinco diarios. Las cifras reflejan un aumento de 85% en estos delitos, al pasar de mil 284 homicidios ocurridos en el año 2000; a dos mil 383, en 2015. Asimismo, “María de la Luz Estrada, fundadora y coordinadora ejecutiva del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF), estimó que la cifra actual podría superar 30 mil homicidios violentos contra mujeres, en el que principalmente niñas y adolescentes de entre 11 y 18 años desaparecen para posteriormente ser encontradas asesinadas, situación que hace compleja la posibilidad de acceder a la justicia para los familiares de las víctimas”.<sup>4</sup>

Por otro lado, de acuerdo con un reporte realizado por la entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), la Comisión Especial para el Seguimiento de los Femicidios y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), denominado “*La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2014*”, muchos de los homicidios que se cometen contra las mujeres no son investigados tomando en consideración que podrían tratarse de feminicidios. Los especialistas también solicitaron que dichos homicidios, debieren de investigarse, de oficio, ya que las posibles connotaciones discriminatorias por razón de género son un acto de violencia perpetrado contra una mujer.<sup>5</sup>

A raíz del aumento de este delito, en 2008, autoridades federales lanzaron la Alerta de Violencia de Género, mecanismo que visibiliza la violencia contra las mujeres y que, a partir de que se decreta, los gobiernos están obligados a crear políticas públicas para reducir el abuso contra ellas; sin embargo, entidades como el Estado de México, Morelos y Michoacán no han podido frenar los feminicidios y abusos contra este sector.<sup>6</sup>

Hasta el momento, se han solicitado 24 Alertas de Género a escala nacional en los siguientes estados de la República Mexicana:

“Oaxaca, Guanajuato (en dos ocasiones), Estado de México, Nuevo León, Hidalgo, Chiapas, Morelos, Colima, Michoacán, Baja California, Sonora, Jalisco, Veracruz (2), Querétaro, San Luis Potosí, Quintana Roo, Tabasco, Sinaloa, Puebla, Nayarit, Guerrero, Tlaxcala, sin embargo, sólo siete estados la han decretado”.<sup>7</sup>

Por otro lado, las entidades en las que la Secretaría de Gobernación ya decretó la Alerta de Género y por ende están obligadas a crear políticas públicas para abatir delitos contra las mujeres son:

“Estado de México, Nuevo León, Chiapas, Morelos, Michoacán, Sinaloa y Veracruz. En el caso del estado de Jalisco, el propio gobierno estatal fue quien decidió decretar la alerta, sin esperar la disposición de la Segob. Con lo anterior, en total, suman ocho entidades las que trabajan contra este delito”.<sup>8</sup>

En 2015, la Secretaría de Gobernación (Segob), a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, emitió la declaratoria de Alerta de Violencia de Género para 11 municipios del Estado de México:

“Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad, los cuales concentran los mayores índices de violencia feminicida”.<sup>9</sup>

Entre los años que comprenden del 2005 a 2014, se cometieron 933 feminicidios, se presentaron cuatro mil 281 reportes de desaparición de mujeres, de las cuales 95 fueron encontradas asesinadas, y mil 554 siguen desaparecidas.<sup>10</sup>

• “Según la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, de enero de 2014 a septiembre de 2015 se registraron 504 asesinatos de mujeres y en 2016, 236 feminicidios, por lo que la Coordinadora del Observatorio Mexiquense de Femicidios, Desapariciones y Violencia de Género, Yuridia Hernández, citó que se han documentado al menos 236 casos de feminicidio en 2016. Asimismo, el Procurador Alejandro Jaime Gómez Sánchez informó que del 1 de enero al 18 de noviembre del

año pasado se registraron 61 casos de feminicidio en la entidad.

- En el estado de Morelos, de acuerdo con la presidenta de la Comisión de Equidad y Género del Congreso estatal, Norma Alicia Popoca Sotelo, en 2016 se reportaron 85 feminicidios, situación que rebasó en más de 66% a la cifra de asesinatos de mujeres registradas en 2015. La Comisión Independiente de los Derechos Humanos de Morelos (CIDHMOR), afirmó que el año 2016, se convirtió en el año con mayor número de feminicidios en Morelos en los últimos 15 años, pese a que a que desde hace 17 meses se decretó la Alerta de Género; en el que concluyó que a lo largo de 16 años de 2000 a 2016 existe un total de 773 feminicidios.

- En el estado de Michoacán, las cifras arrojaron que, de enero a noviembre de 2016 se registraron al menos 101 homicidios de mujeres, de los que 33 fueron judicializados, es decir, se tiene un responsable que enfrenta un proceso penal, pero sólo 12 del total están tipificados como feminicidios. En 2015, el Inegi reportó 88 asesinatos contra mujeres.

- En el estado de Monterrey, Nuevo León, la alerta se solicitó hace cuatro años por iniciativa de una asociación civil a la Federación, cuando la violencia en la entidad se incrementó a causa de la delincuencia organizada, en donde el estado ocupa el número 25 a nivel nacional, de los 32 estados, en el tema de las muertes de mujeres por violencia. De cada 100 mil, 1.3 están muriendo por esta situación.

- En el estado de Veracruz, ante el incremento en el número de muertes de mujeres, organizaciones de la sociedad civil presentaron en 2015 la solicitud de Alerta de Género, la cual finalmente fue decretada el 23 de noviembre de 2016 para 11 municipios veracruzanos.

- En el estado de Jalisco, han transcurrido ya casi un año de que fue implementada la Alerta de Género, especialmente en ocho municipios que registraban feminicidios al alza, a saber 424 de 2013 a febrero del año pasado”.<sup>11</sup>

Finalmente, considero importante, frenar y poner un alto a esta batalla, en donde los feminicidios se han convertido en una constante. Estamos hablando de que cada día, tan sólo en nuestro país, mueren siete mujeres en manos de hombres. Por ello, solicito se incrementen las penas para los culpables de estos crímenes en contra de nuestras mujeres,

y mayor aun cuando en este delito se vean involucrados familiares directos y/o conyugue.

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

**Decreto, por el que se reforma y se adiciona un párrafo al artículo 325 del Código Penal Federal, recorriendo los subsecuentes**

**Artículo Único. Se reforma y se adiciona un párrafo al artículo 325 del Código Penal Federal, recorriendo los subsecuentes, para quedar como sigue:**

**Artículo 325.**

Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:

I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;

II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;

III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;

IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;

V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;

VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de **cuarenta y cinco a sesenta y cinco años** de prisión y de **mil a dos mil días multa**.

**Cuando el delito de feminicidio se cometa por un familiar directo y/o conyugue, se impondrán de 5 a 10 años adicionales a la pena.**

Además de las sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.

En caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio.

Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

**Transitorio**

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

**Notas**

1 Solicitudes de amnistía de alerta de violencia de género.

<https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2017/03/Presentaci%C3%B3n-OCNF.pdf>

2 Solicitudes de amnistía de alerta de violencia de género. <https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2017/03/Presentaci%C3%B3n-OCNF.pdf>

3 Sin freno, homicidios de mujeres; son 5 diarios en promedio Alertas de género no aminoran los asesinatos; especialistas lamentan que la mayoría de los delitos quedan en la impunidad. <http://www.excel-sior.com.mx/nacional/2017/03/08/1150790>

4 Solicitudes de amnistía de alerta de violencia de género. <https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2017/03/Presentaci%C3%B3n-OCNF.pdf>

5 Sin freno, homicidios de mujeres; son 5 diarios en promedio Alertas de género no aminoran los asesinatos; especialistas lamentan que la mayoría de los delitos quedan en la impunidad. <http://www.excel-sior.com.mx/nacional/2017/03/08/1150790>

6 Sin freno, homicidios de mujeres; son 5 diarios en promedio Alertas de género no aminoran los asesinatos; especialistas lamentan que la

mayoría de los delitos quedan en la impunidad. <http://www.excel-sior.com.mx/nacional/2017/03/08/1150790>

7 Sin freno, homicidios de mujeres; son 5 diarios en promedio Alertas de género no aminoran los asesinatos; especialistas lamentan que la mayoría de los delitos quedan en la impunidad. <http://www.excel-sior.com.mx/nacional/2017/03/08/1150790>

8 Sin freno, homicidios de mujeres; son 5 diarios en promedio Alertas de género no aminoran los asesinatos; especialistas lamentan que la mayoría de los delitos quedan en la impunidad. <http://www.excel-sior.com.mx/nacional/2017/03/08/1150790>

9 Sin freno, homicidios de mujeres; son 5 diarios en promedio Alertas de género no aminoran los asesinatos; especialistas lamentan que la mayoría de los delitos quedan en la impunidad. <http://www.excel-sior.com.mx/nacional/2017/03/08/1150790>

10 Sin freno, homicidios de mujeres; son 5 diarios en promedio Alertas de género no aminoran los asesinatos; especialistas lamentan que la mayoría de los delitos quedan en la impunidad. <http://www.excel-sior.com.mx/nacional/2017/03/08/1150790>

11 Sin freno, homicidios de mujeres; son 5 diarios en promedio Alertas de género no aminoran los asesinatos; especialistas lamentan que la mayoría de los delitos quedan en la impunidad. <http://www.excel-sior.com.mx/nacional/2017/03/08/1150790>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 18 días del mes de abril de 2017.— Diputada Ma. Victoria Mercado Sánchez (rúbrica).»

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

---

**DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL HORARIO ESTACIONAL QUE SE APLICARÁ EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

---

«Iniciativa que reforma el artículo único del decreto por el que se establece el horario estacional que se aplicará en los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Edgardo Melhem Salinas, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Edgardo Melhem Salinas, coordinador de la diputación federal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en Tamaulipas, de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados 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, y 79, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo único del decreto por el que se establece el horario estacional que se aplicará en los Estados Unidos Mexicanos.

### Exposición de Motivos

En México, el horario de verano empezó a aplicarse en 1996, con la idea de que así se evitaba el desfase económico que había con Estados Unidos dos veces por año (ya que este país fronterizo con México ya aplicaba el horario de verano desde 1987). Así se evitarían algunos desórdenes como las operaciones financieras y los vuelos internacionales.

En un principio, todo el territorio mexicano adoptó el horario de verano, pero el estado de Sonora dejó de utilizarlo en 1998, debido a lo poco beneficioso que resultó a causa de las temperaturas tan altas registradas en dicha región, y para mantenerse a la par del horario del estado de Arizona, Estados Unidos, donde no se utiliza el horario de verano.

En México, cada año el horario de verano **inicia el primer domingo de abril** (adelantando una hora los relojes a las 2:00 a. m.) y **termina el último domingo de octubre** (atrasando una hora los relojes a las 2:00 a. m.). Solamente en 2001, se inició el primer domingo de mayo y terminó el último domingo de septiembre, volviendo en 2002 a las fechas originales, las cuales habían sido adoptadas en 1996 porque en ese entonces coincidían con la aplicación del horario de verano en Estados Unidos.

A partir de 2007, Estados Unidos modificó su aplicación del horario de verano, seguido de Canadá y otros países de la región. Sin embargo, México se ha rehusado desde entonces a realizar dicha modificación a pesar del desfase que se ocasiona por no hacerlo. Inicialmente, se mantuvo el horario de verano sin cambios. En 2009, las ciudades fronterizas con Estados Unidos solicitaron nuevamente al congreso el cambio de fechas para que el horario de verano en México volviera a quedar a la par con el de Estados Unidos.

Así se cambió el decreto original promulgado en 2002 por el Congreso de la Unión (la nueva versión fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero del 2010 por el Poder Ejecutivo), agregando un párrafo con la regla

de aplicación del horario de verano modificada únicamente para la franja fronteriza del norte del país, que a la letra dice:

**Artículo Único.** Con fundamento en las fracciones XVIII y XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aplica el horario estacional a partir de las dos horas del primer domingo de abril, terminando a las dos horas del último domingo de octubre de cada año, de conformidad con lo siguiente:

#### I. a V. ...

En los municipios fronterizos de Tijuana y Mexicali en Baja California; Juárez y Ojinaga en Chihuahua; Acuña y Piedras Negras en Coahuila; Anáhuac en Nuevo León; y Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros en Tamaulipas, la aplicación de este horario estacional surtirá efecto desde las dos horas del segundo domingo de marzo y concluirá a las dos horas del primer domingo de noviembre.

En los municipios fronterizos que se encuentren ubicados en la franja fronteriza norte en el territorio comprendido entre la línea internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de veinte kilómetros, así como la ciudad de Ensenada, Baja California, hacia el interior del país, la aplicación de este horario estacional surtirá efecto desde las dos horas del segundo domingo de marzo y concluirá a las dos horas del primer domingo de noviembre.

Y hasta la actualidad sigue vigente esa regla excepcional, desfasando a las ciudades fronterizas respecto al resto del país durante cuatro semanas cada año. En septiembre de 2015 se presentó nuevamente al congreso la iniciativa de modificar el horario de verano en el resto del país para hacerlo coincidir con Estados Unidos, y eliminar con ello la necesidad de un párrafo de excepción para la frontera. La propuesta fue desechada el 29 de junio de 2016 siendo ésta la tercera negativa del Congreso mexicano a modificar el horario de verano a escala nacional en un periodo de casi 10 años.

De acuerdo con la Secretaría de Energía de México, el horario de verano que inició el 2 de abril de este año aplica sólo para los 33 municipios de la franja fronteriza del norte del país, los que tuvieron que adelantar los relojes este domingo son Tijuana, Mexicali, Ensenada, Playa Rosarito y Tecate, en Baja California; Juárez, Ojinaga, Ascensión,

Coyame del Sotol, Guadalupe, Janos, Manuel Benavides y Praxedis G. Guerrero, en Chihuahua; Acuña, Piedras Negras, Guerrero, Hidalgo, Jiménez, Zaragoza, Nava y Ocampo, en Coahuila; Anáhuac y Los Aldama, en Nuevo León; Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros, Camargo, Guerrero, Gustavo Díaz Ordaz, Mier, Miguel Alemán, Río Bravo y Valle Hermoso, en Tamaulipas.

Como ocurre con Arizona y Hawaii, Sonora es el único estado mexicano donde no aplica el horario de verano, por lo que mantiene un solo huso horario todo el año.

El resto de las entidades de México cambiará el horario el último domingo de marzo, del mismo modo que ocurre en Europa.

Del ahorro de energía a los beneficios para la salud, aquí hay algunos mitos y hechos alrededor del cambio de horario.

La entrada en vigor del horario de verano busca reducir el consumo de energía eléctrica aprovechando la luz natural.

Añadir tiempo de luz diurna a las tardes beneficia al comercio, a la práctica deportiva y otras actividades a las que favorece la presencia de luz tras la jornada laboral, pero puede ocasionar problemas a la agricultura y a otras ocupaciones que dependen del tiempo de exposición a la luz solar.

Desde su implantación, en 1996, el Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica se ha encargado de dar seguimiento puntual a la medida, cuantificar los ahorros que se logran año con año en colaboración de la Comisión Federal de Electricidad y el Instituto de Investigaciones Eléctricas, y darlos a conocer a la opinión pública nacional.

Las opiniones sobre efectividad de esta medida que se implanta en México desde 1996 son diversas, hay ventajas como **ahorro de energía**; con la **seguridad** ya que al haber más luz hace las ciudades menos propensas al crimen. Desventajas: como en **la agricultura**; o con los equipos electrónicos o computadoras, que puedan tener desperfectos.

Haber homologado el inicio y la terminación del horario de verano de estas poblaciones con el de Estados Unidos de América ha resultado ser de lo más favorable, solucionando una gran cantidad de problemas que a la población fronteriza aquejaban y que obstaculizaba el desarrollo de sus actividades cotidianas.

No obstante estos beneficios que ha traído consigo el ajuste del horario de verano en la franja fronteriza de 20 kilómetros, han surgido nuevas problemáticas, desventajas, perjuicios, conflictos y confusiones, toda vez que mientras las fronteras de México y Estados Unidos de América se encuentran sincronizadas, ahora dichos municipios fronterizos y el interior del país se encuentran desfasados durante cuatro semanas, experimentando de nueva cuenta la problemática que se suscitaba hace apenas unos años.

Actualmente, el trabajo y la actividad desempeñada por el sector público y privado, son dependientes de la tecnología y de los sistemas electrónicos, por lo que las instituciones de gobierno (federales, estatales, municipales), las instituciones bancarias, empresas, matrices, sucursales, las industrias mineras, agrícolas, ganaderas, turísticas, centros educativos e investigación a nivel nacional que se establezcan en la frontera norte, y que a su vez, también cuenten con oficinas en la zona con horario del centro, al estar sujetas a diferentes husos horarios, es posible que entren en conflictos de operatividad que se reflejaran principalmente en pérdidas económicas y deficiencias administrativas, puesto que un programa inicia en marzo y concluye en noviembre, y el otro inicia en abril y termina en octubre.

Debe resaltarse que los municipios que se encuentran en dicha franja fronteriza de veinte kilómetros, se encuentran desfasados de las capitales de sus respectivas entidades federativas, lo que puede ocasionar deficiencias en la comunicación, en la operatividad y en el aspecto administrativo entre las instituciones del gobierno estatal, y las autoridades de aquellos municipios, así como a la ciudadanía en general y a la iniciativa privada.

Los efectos de la problemática descrita se resienten en forma directa por las poblaciones que residen en los municipios y localidades aledañas a la franja fronteriza de veinte kilómetros.

Es importante mencionar que también derivado de las políticas de comercio, de migración, entre otras, que el nuevo Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica ha implementado para nuestro país, es necesario buscar medidas para reactivar la relación en todos los sentidos entre los municipios fronterizos y los municipios y regiones que no lo son.

Con el propósito de que las problemáticas que afectan a la población en general, al sector privado y público, es importante homologar la entrada en vigor y la terminación del

Programa Horario de Verano en todo el territorio nacional, con lo que traerá beneficios no solo desde el ámbito económico, sino desde un mejor nivel de vida para la población que residen dentro de la franja fronteriza de 20 kilómetros como fuera de ella.

Por lo expuesto y debidamente fundamentado, nos permitimos someter a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

### Decreto

**Único.** Se **reforma** el primer párrafo y se **derogan** el segundo y tercero del artículo único del decreto por el que se establece el horario estacional que se aplicará en los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo Único.** Con fundamento en las fracciones XVIII y XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aplica el horario estacional a partir de las dos horas del **segundo** domingo de **marzo**, terminando a las dos horas del **primer** domingo de **noviembre** de cada año, de conformidad con lo siguiente:

I. a V. ...

### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de abril de 2017.—  
Diputado Edgardo Melhem Salinas (rúbrica).»

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

---

## CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

---

«Iniciativa que reforma el artículo 261 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo de la diputada María Gloria Hernández Madrid, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada por el estado de Hidalgo, María Gloria Hernández Madrid, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con funda-

mento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 261 del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo anterior con base en lo siguiente

### Exposición de Motivos

#### 1. Antecedentes

El Código Nacional de Procedimientos Penales es el instrumento jurídico dado a la sociedad mexicana el 5 de marzo del año 2014 para hacer homogéneamente viable la reforma al sistema de justicia procesal penal y de seguridad pública en nuestro país en el año 2008, no obstante, en su régimen transitorio, artículo décimo tercero, el Código prevé dadas las circunstancias de su creación e inicio de vigencia, la necesidad de que ambas Cámaras del Congreso de la Unión evalúen el funcionamiento y operatividad de sus disposiciones, en tal sentido, esta Iniciativa busca clarificar y resolver una problemática que se haya en el ámbito de lo conceptual pero que alcanza la ejecución del proceso penal al grado de negar cualidades inherentes al denominado dato de prueba cuyo origen se haya en la lejano “Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación” emitido por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2008.

Desde la propuesta del denominado Código modelo se arraigó la idea de establecer a partir de los principios de inmediación y de contradicción, que únicamente adquiere el carácter de prueba, aquella información que como medio de convicción es desahogada y conocida directamente por el órgano Jurisdiccional en relación a la existencia del hecho establecido por la ley como delito y la certeza sobre su autor y/o partícipes, de esta manera, se incorporaron los conceptos de medio de prueba y dato de prueba como un estadio anterior a la prueba, con condiciones y características propias de un antecedente pero conservando en su naturaleza la condición de instrumento de valoración y, eventualmente, de convicción tanto para el Ministerio Público como para el Órgano Jurisdiccional.

No pasa desapercibido que en la intención de innovar tanto en los principios como en los conceptos y medios o mecanismos para desarrollar el procedimiento penal acusato-

rio en nuestro país, se ha caído en excesos, en rigorismos y en desconocimiento de la técnica legislativa lo que ha tenido como resultado la confusión en los operadores del sistema, así pues, la prueba, el medio de prueba y el dato de prueba no fueron excepción y por ello es necesario aplicar la atribución de revisión periódica del Código con la finalidad de que la consolidación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en México que, dicho sea de paso, aún tiene muchas batallas que librar para enraizarse en el ideario colectivo como vía legítima de acceso a la justicia, alcance un estándar de aplicación suficiente que sirva para materializar el objeto Constitucional del proceso penal, esto es, el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.

## 2. Planteamiento del Problema

La Asociación de Academias de la Lengua Española y la Academia Mexicana de la Lengua que reconocen al diccionario de la lengua española como fuente lexicográfica de nuestro idioma, coinciden en que la palabra “dato” significa **Información sobre algo concreto que permite su conocimiento exacto o sirve para deducir las consecuencias derivadas de un hecho.**<sup>1</sup>

Con base en lo anterior, es posible analizar el contexto que se le da a la palabra “dato” en diversos artículos de la Constitución General de la República, particularmente en lo que importa al procedimiento penal, así pues, el artículo 16 al referirse al libramiento de una orden de aprehensión impone como requisito, entre otros, que **obren datos que establezcan que se ha cometido el hecho** señalado por la ley penal como ilícito.

El artículo 19 de la propia Ley Suprema señala que el auto de vinculación a proceso expresará, entre otras circunstancias, **los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito.**

Por otra parte, el artículo 20, apartado C, fracción II, dispone como derecho de las víctimas de delito el que se le reciban **todos los datos** o elementos **de prueba con los que cuente**, tanto en la investigación como en el proceso.

De la lectura lisa y llana de las ordenanzas Constitucionales invocadas se desprende que la palabra “dato” tiene una doble acepción en materia procesal penal, por una parte, es información que sirve para sostener decisiones jurisdiccionales como el libramiento de una orden de aprehensión o el

auto de vinculación de proceso, por otra, es información que se obtiene de los actos de investigación dentro de los cuales está incluida la que puede aportar la víctima y que adquiere el carácter de “dato” de prueba, en ese sentido, el dato de prueba es fundamentalmente **información relevante que por el momento en que se presenta y la autoridad que la recibe, no es jurídicamente prueba pero debe ser el antecedente de investigación sobre el que se sostiene la convicción del Ministerio Público y el Órgano jurisdiccional.**

Para robustecer lo anterior, es importante destacar que el Código Nacional de Procedimientos Penales señala que, **los datos** y las pruebas **deberán ser obtenidos, producidos y reproducidos lícitamente** (artículo 263, licitud probatoria) y que **el Órgano jurisdiccional asignará libremente el valor correspondiente a cada uno de los datos** y pruebas (artículo 265, valoración de los datos y prueba). Además, en relación con la situación jurídica del imputado que debe resolverse en el plazo Constitucional, él o su Defensor podrán **presentar los datos de prueba que consideren necesarios ante el Juez de control** (artículo 314, **incorporación de datos** y medios **de prueba** en el plazo constitucional o su ampliación) y el Ministerio Público deberá motivar su solicitud de vinculación a proceso, **exponiendo** en la misma audiencia **los datos de prueba** con los que considera que se establece un hecho que la ley señale como delito (artículo 313, oportunidad para resolver la solicitud de vinculación a proceso).

Como puede apreciarse, existe coincidencia en el tratamiento que da la Constitución General de la República y el Código Nacional de Procedimientos Penales al “dato” de prueba, esto es, **información** que puede ser utilizada y/o servir dentro del procedimiento penal, aún más, debe ser obtenido, producido o reproducido lícitamente porque de suyo tendrá una valoración por el Órgano Jurisdiccional, luego entonces, el “dato” de prueba no es cualquier **información** y mucho menos una mera referencia a un medio de convicción cualquiera porque su sola existencia como **información** relacionada con el hecho delictivo y la responsabilidad o participación de quien lo cometió le da la condición de antecedente material de prueba, estos “datos” pueden ser **presentados** como ya vimos, por la víctima, su asesor, la defensa o el propio imputado.

En este punto, sin lugar a duda se puede afirmar que el “dato” de prueba a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales son coincidentes en cuanto a que

este se refiere a **información** como elemento principal de su significación y, en segundo, como antecedente de prueba, luego entonces también es un medio de generar convicción tanto en el Ministerio Público como en el Órgano Jurisdiccional toda vez que pasa por un análisis y juicio de valor, no obstante, el artículo 261 del Código Nacional de Procedimientos Penales rompe inexplicablemente con esta armonía al establecer que el dato de prueba es **la referencia** al contenido de un determinado medio de convicción aún no desahogado ante el Órgano jurisdiccional, que se advierta idóneo y pertinente para establecer razonablemente la existencia de un hecho delictivo y la probable participación del imputado.

En el transcurso de esta Iniciativa ha sido expuesto con suficiente claridad que el “dato” de prueba ni como significación de la lengua o idioma español, ni como contexto del procedimiento penal, puede ser entendido como una **referencia** toda vez que el dato de prueba tiene un contenido que en sí mismo puede ser recabado, ofrecido y valorado, de esta forma, reducirlo a mera *referencia* a un contenido es negarle su real y absoluta naturaleza poniéndolo en conflicto con su utilidad procesal pues una *referencia* no es **información** sino la remisión a ella, una *referencia* no puede ser recabada u ofrecida, si el dato de prueba es una *referencia*, luego entonces, no puede servir para sostener la existencia de un hecho que la ley señale como delito o para aseverar en forma probable la responsabilidad o participación del imputado en aquellos, requisitos que son infranqueables para el libramiento de una orden de aprehensión o dictado un auto de vinculación a proceso.

Mantener al dato de prueba como simple *referencia* no es una problemática de sintaxis o semántica sino de entendimiento de su utilidad en el procedimiento penal, lastimosamente es un error en la técnica de construcción normativa que subsistió desde la creación del Código de Procedimientos Penales “modelo” emitido por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia en el año 2008 y que, ni en ese “modelo” ni en la exposición de motivos del Código Nacional de Procedimientos Penales se dilucidó adecuadamente porque el dato de prueba es una *referencia*, esto es claramente incorrecto, no solo por lo que en sí mismo la palabra “dato” (como ya lo vimos) significa **información**, sino, porque al hacerlo, le restaron cualidades a este antecedente de prueba que Constitucionalmente le han sido reconocidos, en consecuencia, es necesario adecuar este término procesal para que, entre lo dispuesto textual e intrínsecamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimien-

tos Penales en lo general, no encuentre discordancia, como hasta ahora, con la redacción incongruente del artículo 261 de la propia ley nacional en materia de procedimientos penales.

En conclusión, el juicio de probabilidad que ofrece el dato de prueba debe permitir; en razón de su idoneidad, la certeza, es decir, conforme se avanza en la investigación, **el “dato” debe acreditar la verdad de un hecho en todos sus elementos y, por ende, la verdad en relación con el autor de ese hecho.**<sup>2</sup>

### 3. Propuesta Legislativa

Por los razonamientos y argumentos vertidos en esta Iniciativa, someto al conocimiento, análisis, valoración y dictamen correspondiente, el siguiente proyecto de

#### Decreto

**Único.** Se reforma el artículo 261 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar de la siguiente manera:

#### Artículo 261. ...

El dato de prueba es la información que se desprende de un determinado medio de convicción aún no desahogado ante el Órgano jurisdiccional, que se advierta idóneo y pertinente para establecer razonablemente la existencia de un hecho delictivo y la probable participación del imputado.

#### Transitorios

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

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

#### Notas

1 del.rae.es/?id=Bskzsq5]BsnXzV1

2 Dato de prueba en el proceso acusatorio y oral, Hidalgo Murillo José Daniel, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México 2013, Colección, Vol. 8, página8.

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 18 días del mes de abril de 2017.— Diputada María Gloria Hernández Madrid (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

---

## LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, suscrita por los diputados Juan Romero Tenorio y Vidal Llerenas Morales, del Grupo Parlamentario de Morena

Los suscritos, Juan Romero Tenorio y Vidal Llerenas Morales, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene el objetivo de ampliar la cantidad y la calidad de la información que proporciona la Cuenta Pública al Congreso de la Unión. Esta propuesta resulta de gran trascendencia, si se toma en cuenta que el Congreso se ha comprometido a mejorar la vigilancia de la administración de los recursos públicos, los ingresos, los egresos y la deuda, en todos sus aspectos.

La reforma que se propone actualiza el menú de la información que debe contener la Cuenta Pública, tomando en consideración los avances que se han observado en los distintos informes que proporcionan las dependencias, así como en los nuevos esquemas para el desarrollo de programas presupuestarios y otros, más complejos, en los que se observa una estrecha relación entre el ejercicio del gasto, la contratación de servicios o cesión de bienes en plazos largos, con la adquisición de obligaciones, muchos de los cuales trascienden los periodos correspondientes a los ejercicios de los gobiernos. También se considera necesario

incluir conceptos acerca de los esquemas de financiamiento que implican vínculos entre los sectores público y privado y de cuya información se requiere tener un estrecho seguimiento.

Por lo que se refiere a los ingresos, se requiere contar con información precisa del desempeño de las Empresas Productivas del Estado, sus subsidiarias y filiales, así como de las empresas que operen contratos de licencia, de utilidad o de producción compartida en la explotación de hidrocarburos, la cual podría llegar a tener una gran importancia para las finanzas públicas y la estabilidad de la economía del país, sobre todo a partir de las reformas aprobadas en los años recientes.

Asimismo, se requiere contar con información que permita evaluar el costo-beneficio de los acuerdos para evitar la doble tributación, la aportación de las trasnacionales que operan en el país, la participación en sus costos de los bienes importados y cuanto de lo que obtienen aquí lo declaran como impuestos en sus países de origen. Ya no podemos seguir ignorando las advertencias que hacen incluso organismos como la OCDE, acerca de las estrategias que siguen las trasnacionales para eludir impuestos.

Si bien, en muchos casos todavía falta consolidar la información, en general la propuesta que hoy se presenta ante esta honorable asamblea se refiere a datos que ya proporciona Hacienda, pero, sobre todo, son datos cuya revisión por la Auditoría Superior de la Federación, esta soberanía o la sociedad, permitirán hacer una mejor evaluación y generar perspectivas acerca del comportamiento de la economía, su evolución, las causas y consecuencias de ésta, además de que permitirá identificar los factores de riesgo.

### Antecedentes

La Cuenta Pública o la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, como se define en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, es considerada como la fuente básica de la información del qué hacer de los Poderes de la Unión. La revisión y el análisis de la actividad de los tres poderes, los órganos autónomos y las dependencias del Estado es una de las preocupaciones de todas las sociedades. Por ejemplo, de acuerdo con Francisco Javier Osornio Correa, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, desde el siglo XVIII las constituciones de los países desarrollados consideraban en sus leyes la participación de los órganos legislativos en la aprobación de presupuestos, de ingresos y en

la revisión del gasto público. Esto es, la revisión de la administración pública se consideraba necesario como parte de la división de poderes.

En el caso de México, según el mismo autor, desde la Constitución de Apatzingán, en 1814, se establecía que una de las obligaciones del Congreso, era “examinar y aprobar las cuotas de recaudación e inversión de la cuenta pública”. Osornio señala que en la Constitución de 1857, en el artículo 69 se estableció:

“El día penúltimo del primer período de sesiones se presentará al Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo siguiente y la cuenta del año anterior. Uno y otro pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo período”.

Y añade que esta preocupación se ratificó en la Constitución de 1917, en el artículo 65:

“El Congreso se reunirá el día primero de septiembre de cada año, para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes: I.- Revisar la Cuenta Pública del año anterior que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá el examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y las responsabilidades a que hubiere lugar...”

Él mismo agrega que en agosto de 1928, en el artículo 73, en su fracción XXVIII, se estableció la atribución de la Cámara de Diputados de una cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo: “examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas”.

Y agrega, en 1977 esa facultad se pasó al artículo 74, que establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y en su fracción IV define:

“Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación y del Departamento del

Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos...”

Actualmente, lo relacionado con la atribución de los Diputados de revisar la Cuenta Pública se encuentra en la fracción VI del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**VI.** Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, se-

guirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

No obstante, como se observa en el texto, no se establece de manera explícita el contenido de la Cuenta Pública. Eso se puede corroborar a pesar de que, en la Constitución, se observa una referencia muy amplia acerca de la revisión que deberá hacer la Auditoría Superior de la Federación y señala:

**Artículo 79.** La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.

Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

**I.** Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el gobierno federal respecto a empréstitos de los estados y municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe es-



pecífico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes;

**II.** Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara. El informe general ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe general ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la Auditoría Superior de la Federación para la elaboración de los informes individuales de auditoría.

El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

**III.** Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

**IV.** Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

La Cámara de Diputados designará al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por

las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la Auditoría Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su cargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la ley.

El Poder Ejecutivo federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

Nuevamente, en este artículo tampoco se obtiene una definición explícita de los contenidos y detalles de la Cuenta Pública. En la práctica, se ha deducido su contenido de las referencias implícitas acerca de los temas que debe revisar la Auditoría Superior de la Federación.

Además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también hay referencias a la Cuenta Pública en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que en su artículo 1 señala que tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación que estuvo en vigor hasta 2009, en su artículo 2 fracción VIII definía a la Cuenta Pública como:

“El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programa aprobados.”

Esta Ley, que fue abrogada en 2009 sí hace referencia a los informes que presentan los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, de manera consolidada, a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados.

Esa ley fue sustituida por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009. Más aún, en esta ley de Fiscalización, en el artículo 2, en la fracción VI, se hace una definición mínima de la Cuenta Pública:

“**Cuenta Pública:** la Cuenta Pública Federal a que se refiere el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”;

Ahora, en el período extraordinario que comenzó el 13 de junio de 2016, se aprobó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que cambia las definiciones al artículo 4, y la correspondiente la Cuenta Pública quedó en la fracción VIII, modificando un poco el texto, agregando como referencia, el artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Dice:

**Cuenta Pública:** la Cuenta Pública Federal a que se refiere el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuyo contenido se establece en el artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;

No está de más considerar la definición que se publica, no en la Ley, sino en la página de la Auditoría Superior de la Federación. Define la Cuenta Pública como:

“el documento técnico basado en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que

elabora el Poder Ejecutivo Federal y entrega a la Cámara de Diputados, cuyo contenido es la información del ejercicio fiscal de los tres Poderes de la Unión y de los órganos constitucionalmente autónomos. Presenta la contabilidad, las finanzas y el ejercicio del gasto de los programas públicos”.

Finalmente, la Enciclopedia Jurídica Mexicana señala que:

“La Cuenta Pública es el documento a través del cual el presidente presenta anualmente a la consideración de la Cámara de Diputados, los resultados de la gestión financiera de su gobierno con objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en la forma aprobada en el presupuesto de egresos.” (Carpizo, Jorge, Carbonell, Miguel, en: Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo II C, Editorial Porrúa, UNAM, México, 2002, Página 695.)

Por todo lo anterior, se estima que existe un vacío legislativo en torno del contenido de la Cuenta Pública, tomando en consideración que la Cuenta Pública no es un documento, sino el conjunto de información que permite conocer a detalle el ejercicio de los ingresos y el gasto y evaluar la eficiencia y la eficacia de la administración de los recursos y bienes públicos, la cual debe ser proporcionada por el Ejecutivo al Legislativo, en el contexto de la división de poderes y, hacia la sociedad, en el contexto de una democracia participativa.

Y se presenta esta iniciativa, porque se estima que, a reserva de promover posteriormente una reforma constitucional para modificar la fracción VI del artículo 74, para darle esa importancia a la obligación de proporcionar información con el desglose que permita al legislativo evaluar la administración de los recursos por parte del Ejecutivo, en este momento se puede avanzar reformando el artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en el cual, por primera vez, el constituyente permanente decidió definir los contenidos de la Cuenta Pública.

### Consideraciones

Es de gran relevancia abordar este tema, tomando en cuenta que la obligación implícita no siempre se asume como tal y el Ejecutivo ha buscado por diversos medios negar u ocultar la información de la que dispone y la cual permitiría tener un mayor conocimiento de las consecuencias de sus decisiones.

Es el caso, por ejemplo, que se ha vuelto paradigmático, de la información de los ingresos por Aprovechamientos. Durante varios ejercicios el Ejecutivo entregó en la cuenta pública un dato ejercido muy superior al programado, la mayor parte en el renglón “otro de otros”, con lo que casualmente lograba reducir el monto del déficit anual. Cuando la Auditoría Superior de la Federación lo detectó, en la cuenta pública de 2013, recomendó transparentar el renglón “otro de otros”.

A pesar de que la Auditoría Superior de la Federación identificó que el dato de ese renglón ocultaba información de interés para quienes deben juzgar acerca de la responsabilidad en el ejercicio del gasto, durante 2014 y 2015 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantuvo esa forma de “informar”. Fue hasta el primer trimestre de 2016 cuando hizo un desglose dejando muchas interrogantes sin responder y abriendo un nuevo renglón otros de otros de otros.

Ese es sólo un ejemplo de la necesidad que existe en el país, de contar con una mayor disposición de parte del Ejecutivo, de entregar al Congreso información más precisa, para apoyar la toma de decisiones en materia de ingresos y deuda y en materia de gasto para los diputados, además de las tareas de vigilancia que ejerce la Auditoría Superior de la Federación.

En particular, en relación con la toma de decisiones de los diputados, no está de más señalar que a pesar del anunciado presupuesto base cero, por ejemplo, estos legisladores realmente nunca conocieron un diagnóstico basado en una evaluación y cuantificación de las necesidades básicas del país y cómo se podrían financiar. Por ejemplo, hoy nadie sabe cuánto se requiere para dotar de maestros y personal administrativo, agua potable, sanitarios y drenaje a todas las escuelas públicas del país; o dotar de equipo y personal médico, enfermería y administrativos a las clínicas y centros de salud en todo el país; cuánto para riego agrícola, cuánto para prevención de desastres, etcétera. Pero, eso sí, ya se estima cuánto van a costar y cuánto debemos dejar de gastar para cubrir las pensiones de la fracción de la Población Económicamente Activa que cuenta con seguridad social. El mundo al revés.

Hoy, el esquema de información proporcionado por la cuenta pública, que se limita a los balances contables de las entidades y a la evolución general de algunos renglones de gasto, se mantiene ajeno a las nuevas condiciones tecnológicas, a la evolución de la administración pública, con ca-

da vez más organismos autónomos, y al uso de complejos esquemas de financiamiento.

Tomando como una restricción respetar el cuadro básico de información tradicional, la actual presentación de cuenta pública no sólo impide conocer y cuantificar las necesidades actuales, menos las del futuro. Y, lo más grave, tampoco se ha tenido la intención de registrar y comparar qué se hace ahora con respecto a lo que se hizo en el pasado, de modo que los cambios de programas y claves presupuestales, con el cambio del registro contable, parecen seguir la lógica de perder las evidencias, en lugar de preservar la historia.

En esas circunstancias, la información que hoy se proporciona en los informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública aunque insuficiente es, en muchos aspectos, más completa que la proporcionada por la Cuenta Pública.

Esos informes trimestrales no proporcionan la información suficiente para evaluar el comportamiento de la recaudación por los diferentes impuestos, los ingresos por los diferentes conceptos y, sobre todo, considerando la importancia de los recursos petroleros, la aportación que harán las empresas que obtengan contratos de explotación. Asimismo, se requiere seguir el comportamiento de los nuevos conceptos de financiamiento, uso, prestación y cobro de servicios públicos, como las Asociaciones Público Privadas y los Proyectos de Prestación de Servicios, además de los administradores integrales de las Zonas Económicas Especiales.

Es por eso que proponemos los siguientes cambios al artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, considerando los mínimos de información que debe proporcionar la Cuenta Pública:

Vigente	Propuesta de reforma
<p><b>Artículo 53.-</b> La cuenta pública del Gobierno Federal, que será formulada por la Secretaría de Hacienda, y las de las entidades federativas, deberá atender en su cobertura a lo establecido en su marco legal vigente y contendrá como mínimo:</p> <p>I. Información contable, conforme a lo señalado en la fracción I del artículo 46 de esta Ley;</p> <p>II. Información Presupuestaria, conforme a lo señalado en la fracción II del artículo 46 de esta Ley;</p> <p>III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta Ley;</p> <p>IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual:</p> <p>a) Ingresos presupuestarios;</p> <p>b) Gastos presupuestarios;</p> <p>c) Postura Fiscal;</p> <p>d) Deuda pública, y</p> <p>V. La información a que se refieren las fracciones I a III de este artículo, organizada por dependencia y entidad.</p>	<p><b>Artículo 53.-</b> La cuenta pública del Gobierno Federal, que será formulada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá atender en su cobertura a lo establecido en su marco legal vigente, y contendrá, como mínimo:</p> <p>I. Información contable, conforme a lo señalado en la fracción I del artículo 46 de esta Ley, <b>organizada por dependencia y entidad y deberá incluir un resumen global;</b></p> <p>II. Información Presupuestaria, conforme a lo señalado en la fracción II del artículo 46 de esta Ley, <b>organizada por dependencia y entidad y deberá incluir un resumen global;</b></p> <p>III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta Ley, <b>organizada por dependencia y entidad y deberá incluir un resumen global;</b></p> <p>IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual:</p> <p>a) Ingresos presupuestarios;</p> <p>b) Gastos presupuestarios;</p> <p>c) Postura Fiscal, y</p> <p>d) Deuda pública.</p> <p>V. <b>La información complementaria para generar las cuentas nacionales y atender otros requerimientos provenientes de organismos internacionales de los que México es miembro.</b></p> <p>VI. <b>Los estados analíticos en cifras observadas y su comparativo respecto al presupuesto ejercido el año anterior y el aprobado para el ejercicio en curso, sobre el patrimonio, deuda pública y otros pasivos, incluyendo los laborales, y la información deberá considerar para cada concepto el saldo inicial del ejercicio, las entradas y salidas por transacciones, otros flujos económicos y el saldo final del ejercicio. En las cuentas públicas se reportarán los esquemas bursátiles y de coberturas financieras de los entes públicos.</b></p> <p>VII. Por lo que respecta a los ingresos, la Cuenta Pública deberá proporcionar la información correspondiente a las actividades relacionadas con los ingresos públicos considerando, por lo menos:</p> <p>a) Los Ingresos del Sector Público, a nivel de analítico de claves, con la información en columnas de los ingresos programados y observados, comparados con los del año anterior. El analítico deberá permitir identificar, por lo menos, desglosados, los ingresos petroleros y no petroleros, tributarios y no tributarios, por sector de origen, por tipo de contribuyente y rango de ingresos del contribuyente, por régimen tributario, con</p>

	<p>todo el desglose de conceptos y fuentes de ingresos contenida en la forma en que se presentó el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación.</p> <p>b) Presentación por tipo y régimen de impuesto de:</p> <p>i. Recaudación programada y observada total del gobierno federal por ISR, por Sector de Actividad Económica, universo y tipo de contribuyente - Persona Moral o Física, con y sin actividad empresarial-, por nivel de ingresos, especificando en cada caso el número de los que tenían obligación de declarar, número y monto recaudado por los que hicieron declaración, número y monto de quienes tributan por utilidades, por retención de salarios y otros regímenes de ISR, y los que no presentaron declaración.</p> <p>ii. Recaudación programada y observada total del gobierno federal por IVA, por Sector de Actividad Económica, universo y tipo de contribuyente - Persona Moral o Física, con y sin actividad empresarial-, por los que hicieron declaración y número de los que no presentaron declaración por nivel de ingreso, recaudado especificando en cada caso el número de los que tenían obligación de declarar, el número de contribuyentes y monto.</p> <p>iii. Recaudación de cada uno de los renglones del Impuesto sobre Producción y Servicios, por Sector de Actividad Económica, universo y tipo de contribuyente -Persona Moral o Física, por sector de actividad con y sin actividad empresarial-, por los que hicieron declaración y número de los que no presentaron declaración por nivel de ingreso, recaudado especificando en cada caso el número de los que tenían obligación de declarar, el número de contribuyentes y monto.</p> <p>iv. Recaudación y número de contribuyentes por nivel de ingreso, por tipo de contribuyente Persona Moral o Física, con y sin actividad empresarial, y por actividad económica.</p> <p>v. Número de contribuyentes, por tipo de contribuyente Persona Moral o Física, con y sin actividad empresarial, por régimen fiscal y por nivel de ingresos.</p> <p>c) La cuenta pública también deberá informar de la contribución aportada por las diferentes obligaciones y contraprestaciones establecidas para las entidades sujetas a control presupuestario directo y las empresas productivas del Estado; lo que se programó y se captó por parte de PEMEX Empresa</p>
--	--

	<p>actividad, nivel de ingreso y tributación por concepto y tipo de impuestos incluyendo el desglose de retención por salarios, por utilidades y por retiro de utilidades.</p> <p>g) Recaudación neta por sector económico de Minería, especificando el tipo de impuesto y el tipo de actividad, extracción de petróleo y gas, minería de minerales metálicos y de minerales no metálicos.</p> <p>h) Recaudación Total Neta de Grandes Contribuyentes con y sin PEMEX, por actividad económica, señalando:</p> <p>i. número de personas físicas o morales que alcanzan el ingreso mínimo para formar parte de este grupo, en su caso, si son partes relacionadas de firmas del exterior, si es un cooperativo, cuantas unidades económicas controla en el país, régimen fiscal en el que contribuyen y número de trabajadores que emplean.</p> <p>ii. Contribución, desglosando la captación por tipo de impuesto, incluyendo la retención de impuestos sobre la renta a asalariados, a utilidades de la empresa y de los accionistas.</p> <p>iii. En el caso del sector petrolero, en relación con aquellas figuras que forman parte de este grupo de Grandes Contribuyentes, lo captado por actividad petrolera de PEMEX Empresa Productiva del Estado y subsidiarias, por separado de lo que aportan las empresas con concesiones y contratos de licencia, de utilidad o de producción compartida para explotar, conducir, transformar y vender el petróleo y el gas y sus derivados.</p> <p>i) Número de auditorías realizadas por estrato de ingreso de los contribuyentes, recaudación recuperada en efectivo o importe que no ingresa en efectivo y presupuesto ejercido en las auditorías.</p> <p>j) Multas fiscales por tipo de contribuyente, nivel de ingresos y tipo de infracción.</p> <p>k) Recaudación Federal participable por tipo de ingreso, desglosando los diferentes ingresos petroleros.</p> <p>l) Participaciones pagadas a las entidades federativas, por fondo y por entidad federativa.</p> <p>m) Estímulos fiscales por sectores beneficiarios, por sector de actividad y por nivel de ingresos, por tipo de contribuyente y beneficios propiciados.</p> <p>n) Saldos de créditos fiscales por sectores beneficiados por sector de actividad y por nivel de ingresos, por tipo de contribuyente y beneficios propiciados.</p>
--	---

	<p>Productiva del Estado y sus subsidiarias sean productoras de bienes o de servicios.</p> <p>d) La cuenta pública, en un apartado, deberá informar de la aportación de las empresas que operan contratos de licencia, de utilidad o de producción compartida para explotar petróleo y/o gas, así como la aportación de las empresas con contratos para conducir, transformar y/o vender petróleo y gas y sus derivados, todo ello conforme a la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y demás correspondientes.</p> <p>e) Los Ingresos por desincorporaciones, especificando el activo o el servicio desincorporado y la empresa que lo adquirió.</p> <p>f) Información sobre avances en la aplicación de disposiciones fiscales.</p> <p>i. Recaudación y número de contribuyentes que declararon en el régimen de incorporación fiscal por sector de actividad, estímulos que se les otorgaron y estimación de la sostenibilidad del régimen sin esos estímulos; costo administrativo de esta recaudación y estimado de contribuyentes que faltan de incorporar y costo estimado de las medidas para lograrlo.</p> <p>ii. Recaudación derivada de las disposiciones relacionadas con las operaciones de transnacionales. Recaudación, número de empresas extranjeras que operan en México por origen, sector de actividad y nivel de ingresos, impuestos declarados por tipo de impuestos, desglosando retención de Impuestos Sobre la Renta a asalariados, a utilidades y por retiro de utilidades, IVA, IEPS y otros. Asimismo, número de empresas mexicanas que operan en el exterior, impuestos declarados por tipo de impuestos, incluyendo retención de Impuestos Sobre la Renta, utilidades y retiro de utilidades, IVA, IEPS y otros.</p> <p>iii. Sobre el cumplimiento de la obtención de la información establecida en el Artículo 76-A de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, respecto a la obligación de las empresas transnacionales de presentar declaraciones informativas, sobre sus condiciones de operación por país, ingresos y generación de utilidades. Estos avances incluirán reportes sobre el número de empresas, origen y sectores de las que han accedido a entregar su información, así como el número de empresas, origen y sectores de las que se oponen a entregar esa información y si se ampararon y medidas aplicadas por la autoridad para hacer cumplir con lo dispuesto por la Ley. De la información recibida, reportar número de empresas por origen del capital, sector de</p>
--	--

	<p>o) Origen, monto y nivel de ingresos del contribuyente que está en la cartera de créditos fiscales no controvertidos, especificando la posibilidad de cobro, así como de los que han controvertido sus créditos fiscales y situación en la que se encuentran.</p> <p>p) Devolución de impuestos y compensaciones pagadas por el gobierno federal, por saldos a favor de los contribuyentes, por tipo de impuestos, especificando si es por retención u otro régimen de impuestos a la renta, y en el caso del IVA, si es por exportaciones o por la tasa cero en alimentos o en medicinas o por otra tasa diferente a la general.</p> <p>q) Juicios ganados y perdidos por el SAT, en primera y segunda instancias y en definitiva.</p> <p>r) Juicios de amparo contra actos del SAT y del IMSS, y los actos de esas autoridades que provocaron los amparos, así como el costo operativo de lo contencioso.</p> <p>s) Medidas aplicadas para combatir la corrupción en los funcionarios del SAT.</p> <p>VIII. Por lo que respecta al gasto, la Cuenta Pública debe proporcionar el estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las presentaciones con las siguientes clasificaciones, especificando el monto aprobado, las modificaciones y lo ejercido en el ejercicio por:</p> <p>a) Clasificación Administrativa;</p> <p>b) Clasificación Económica y por objeto del gasto, y</p> <p>c) Clasificación Funcional-programática.</p> <p>Adicionalmente, deberá proporcionar el archivo electrónico de la información presupuestaria, el cual debe contener en una sola hoja de cálculo, los registros del Presupuesto ejercido el año anterior al que se presenta, así como el aprobado y modificado para el año al que corresponde y el Presupuesto Ejercido al cierre de cada trimestre y al cierre del cuarto trimestre, todo ello en términos del análisis de clases a nivel de partida, especificando lo correspondiente a las entidades sujetas a control presupuestario directo y las empresas productivas del Estado, transparentando las partidas que deben restarse para obtener el Gasto Neto Total.</p> <p>IX. En materia de inversiones, información específica sobre:</p> <p>a) La cartera de proyectos de alto impacto, señalando nombre del proyecto, ubicación, evaluación costo-beneficio, fuente de financiamiento, nombre y origen del capital de las empresas participantes; plazo de construcción y entrada en operación, costo</p>
--	---

	<p>total, costo ejercido y costo por ejercer y grado de avance físico.</p> <p>b) La inversión de cada Empresa Productiva del Estado (EPE) y sus filiales de producción y/o de servicios, por sí o en asociación o subcontratación, señalando nombre del proyecto y de la empresa privada involucrada, ubicación, evaluación costo-beneficio, fuente de financiamiento, plazo de construcción y entrada en operación, costo total, costo ejercido y costo por ejercer y grado de avance físico. El detalle de los pagos por los Pídrigas, el saldo, plazo transcurrido y plazo faltante para su vencimiento.</p> <p>c) Las Asociaciones Público Privadas (APPs) señalando nombre del proyecto, inversionistas participantes persona moral o física, ubicación, evaluación costo-beneficio, fuente de financiamiento, plazo de construcción, entrada en operación y de la operación contractual; costo total de la construcción costo ejercido, costo por ejercer y grado de avance físico. Costo de operación, plazo de vigencia de la Asociación e identificación de cláusulas de riesgo relativas al tipo de cambio o utilidad garantizada.</p> <p>d) Los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), señalando nombre del proyecto, inversionistas participantes persona moral o física, ubicación, evaluación costo-beneficio, fuente de financiamiento, plazo de construcción, entrada en operación y del inicio y fin de la operación contractual; costo total de la construcción costo ejercido, costo por ejercer y grado de avance físico. Costo de operación, plazo de vigencia de la Asociación e identificación de cláusulas de riesgo relativas al tipo de cambio o utilidad garantizada.</p> <p>e) Zonas Económicas Especiales, señalando nombre del proyecto, administradora integral e inversionistas participantes, persona moral o física, ubicación, plazo de construcción, entrada en operación y del inicio y fin de la operación contractual; inversión comprometida y ejercida, inversión por ejercer y obras realizadas. Costo de operación, plazo de vigencia e identificación de cláusulas de riesgo relativas al tipo de cambio o utilidad garantizada.</p> <p>f) Los proyectos de las empresas que operen centrales de licencia, de utilidad o de producción compartida o concesiones para explotar, conducir, transformar y/o vender el petróleo mexicano, así como el gas y sus derivados; señalando nombre del proyecto, inversionistas participantes persona moral o física, ubicación, evaluación costo-</p>
--	--

	<p>d) Las obligaciones y empréstitos vigentes de entidades federativas y municipios que cuenten con garantía de la Federación.</p> <p>e) La estimación de los pasivos generados por las entidades federativas que no cuenten con garantía de la Federación y comprometan recursos propios;</p> <p>Con la Cuenta Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá proporcionar un informe y diagnóstico de la deuda contratada y de la deuda contingente, incluyendo los pasivos laborales y los datos relativos a pensionados, con estimación de su costo y del riesgo sobre la economía o el equilibrio presupuestal.</p> <p>Tantándose de obligaciones que se deriven de contratos de Asociaciones Público-Privadas y/o Proyectos de Prestación de Servicios, o deuda pública o bursatilización de ingresos o fondos, o cualquier acuerdo semejante para la explotación de bienes y/o prestación de servicios, la Cuenta Pública señalará la información relativa al monto de inversión del proyecto a valor presente y el pago mensual del servicio y el saldo, identificando la parte correspondiente al pago de inversión, el plazo del contrato, el proveedor, así como las erogaciones pendientes de pago.</p> <p>También proporcionará información a detalle de los flujos y saldos de recursos en fondos y fideicomisos, así como un resumen de todas las operaciones y los indicadores de la postura fiscal con esos recursos. Asimismo, informará de las inversiones de las diferentes entidades, incluidos los fondos y fideicomisos, en acciones, instrumentos de deuda y en derivados financieros; además, proporcionará un resumen y la información desagregada de las operaciones con derivados financieros realizadas por las dependencias de la administración pública.</p> <p>XI. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá proporcionar en la Cuenta Pública, la información clasificada, en lo que debe ser un registro único, presentado en informes específicos, que contenga, de manera enunciativa más no limitativa, los registros de los financiamientos y obligaciones contratadas o emitidas en relación con:</p> <p>a) Garantías otorgadas por aval;</p> <p>b) Garantías para la provisión de servicios y productos y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores;</p> <p>c) Los pasivos netos del Instituto de Protección al Ahorro Bancario;</p> <p>d) Requerimientos de recursos financieros de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo;</p>
--	--

	<p>beneficio, fuente de financiamiento, plazo de construcción, entrada en operación y del inicio y fin de la operación contractual; costo total de la construcción costo ejercido, costo por ejercer y grado de avance físico. Costo de operación, plazo de vigencia de la Asociación e identificación de cláusulas de riesgo relativas al tipo de cambio o utilidad garantizada.</p> <p>g) Los resultados de las empresas generadoras de electricidad independientes y concesiones, especificando el nombre de la o las empresas privadas participantes.</p> <p>En general, esta información debe contener el monto de inversión comprometido, condiciones de financiamiento total, plazos y costos y, en su caso, porcentaje de participación y condiciones de cada una de las partes, especificando el nombre de las empresas participantes, asignadas, concesionadas o contratadas; el avance en su desarrollo y condiciones para su operación y, en su caso, su análisis costo-beneficio ex-ante y ex-post. Asimismo, deberá informar los montos máximos anuales de inversión por proyecto, la variación en ese monto en el ejercicio, a fin de conocer la inversión requerida tanto de los nuevos proyectos que pretendan iniciar las dependencias o entidades durante el siguiente ejercicio fiscal, como de aquellos ya autorizados, incluyendo, en su caso, las actualizaciones de éstos últimos.</p> <p>X. En lo referente a la contratación anual de deuda y su saldo histórico, además de las diferencias entre ingresos y gastos, entre financiamiento y amortización, los informes trimestrales deben contener el monto de la deuda formal y de la deuda contingente; y la pertinencia de los mecanismos seleccionados para determinar cómo se contrató la deuda:</p> <p>a) origen interno y externo de la deuda,</p> <p>b) costo anual de la deuda, con intereses y comisiones.</p> <p>c) la deuda de corto y largo plazo, con el desglose de cada uno de los proyectos financiados con deuda pública:</p> <p>i. fuentes de financiamiento;</p> <p>ii. Por moneda de contratación;</p> <p>iii. Por país acreedor;</p> <p>iv. La contratada y la contingente, derivada de obligaciones pensionadas o de contratos por Asociaciones Público Privadas, Proyectos de Prestación de Servicios, PIDRIGAS, fideicomisos o cualquier otra figura que implique un compromiso de pago en el tiempo.</p>
--	--

	<p>e) Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto de la Comisión Federal de Electricidad;</p> <p>f) Las obligaciones netas del Fondo Nacional de Infraestructura;</p> <p>g) Las obligaciones generadas de los Programas de Apoyo a los Deudores de la banca;</p> <p>h) Los requerimientos asociados al subsidio implícito en el "swap" de tasas de interés del esquema de reconstrucción de créditos bancarios en Unidades de Inversión;</p> <p>i) Los pasivos diferidos multianuales derivados de los proyectos público-privados y proyectos de prestación de servicios que afecten ejercicios presupuestales futuros;</p> <p>j) En caso de las entidades federativas y municipios, los requerimientos para pago del servicio de luz eléctrica, retención de derechos e impuestos de la federación;</p> <p>k) Requerimientos para el pago de pensiones;</p> <p>l) Aquellos pasivos que puedan generarse potencialmente por las operaciones establecidas en el artículo 7º de la Ley del Banco de México;</p> <p>m) Inversiones de alto impacto del Gobierno Federal;</p> <p>n) Bienes de Infraestructura Educativa, o cualquier otro instrumento bursatilizado o derivado;</p> <p>o) Uso de instrumentos derivados;</p> <p>p) Financiamiento;</p> <p>q) Las Obligaciones que se deriven de contratos de Asociaciones Público-Privadas y/o Proyectos de Prestación de Servicios o Zonas Económicas Especiales o figuras o acuerdos semejantes;</p> <p>r) Cualquier instrumento o compromiso jurídico emitido por un sujeto obligado que se convierta en una obligación constitutiva de deuda pública.</p> <p>t) El listado de proyectos de inversión a cargo de las dependencias y entidades, monto de la inversión ejercido y fuente de financiamiento, tiempo de desarrollo y condiciones en las que se lleva a cabo la construcción; y el listado de proyectos a cargo de las entidades federativas, municipios y sus organismos.</p>
--	---

	<p>XII. Por su parte, las cuentas públicas de las entidades federativas deberán atender en su cobertura a lo establecido en su marco legal vigente y contendrán como mínimo lo establecido en las fracciones I, II, III, IV, IX incisos c y d y X incisos a, b, d y e, de este artículo.</p> <p>Este artículo define la información que por lo menos debe contener la Cuenta Pública, a la que se deben adicionar las disposiciones contenidas en diversas leyes. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo Federal, suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de Hacienda y Crédito Público a informar de las razones que lo motivan. En ningún caso la prórroga excederá de treinta días naturales.</p> <p>La Cuenta Pública se publicará en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en archivos electrónicos, y allí se conservarán con el criterio de máxima publicidad, en formatos abiertos, en los términos definidos en la fracción VI del artículo 3 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Su acceso deberá ser directo y claramente identificado para todo el público desde la página de inicio.</p> <p>La información proporcionada por la Cuenta Pública seguirá el principio de progresividad; podrá mejorar, ampliarse y añadir información nueva. No obstante las actualizaciones y mejoras que se hagan a esa información, siempre deberá garantizar, la comparabilidad y la comparabilidad, mediante procesos de homologación suficientemente documentados, de sus variables en series históricas. La publicación de la Cuenta Pública no excluye la necesidad de continuar publicando trimestralmente los informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, considerando que el del cuarto trimestre será la base de la Cuenta Pública anual.</p>
--	---

Adicionalmente se incluye un transitorio para establecer que la SHCP, dará a conocer el analítico de claves en materia de ingresos, para completar el esquema de información necesario para el análisis de los ingresos públicos.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales invocadas, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma el artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental:**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental

**Artículo 53.** La cuenta pública del gobierno federal, que será formulada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá atender en su cobertura a lo establecido en su marco legal vigente, y contendrá, como mínimo:

I. Información contable, conforme a lo señalado en la fracción I del artículo 46 de esta Ley, **organizada por dependencia y entidad y deberá incluir un resumen global;**

II. Información Presupuestaria, conforme a lo señalado en la fracción II del artículo 46 de esta Ley, **organizada por dependencia y entidad y deberá incluir un resumen global;**

III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta Ley, **organizada por dependencia y entidad y deberá incluir un resumen global;**

IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual:

- a) Ingresos presupuestarios;
- b) Gastos presupuestarios;
- c) Postura Fiscal; y
- d) Deuda pública.

V. La información complementaria para generar las cuentas nacionales y atender otros requerimientos provenientes de organismos internacionales de los que México es miembro.

VI. Los estados analíticos en cifras observadas y su comparativo respecto al presupuesto ejercido el año anterior y el aprobado para el ejercicio en curso, sobre el patrimonio, deuda pública y otros pasivos, incluyendo los laborales, y la información deberá considerar para cada concepto el saldo inicial del ejercicio, las entradas y salidas por transacciones, otros flujos económicos y el saldo final del ejercicio. En las cuentas públicas se reportarán los esquemas bursátiles y de coberturas financieras de los entes públicos.

VII. Por lo que respecta a los ingresos, la Cuenta Pública deberá proporcionar la información correspondiente a las actividades relacionadas con los ingresos públicos considerando, por lo menos:

- a) Los Ingresos del Sector Público, a nivel de analítico de claves, con la información en columnas de los ingresos programados y observados, comparados con los del año anterior. El analítico deberá permitir identificar, por lo menos, desglosados, los ingresos petroleros y no petroleros, tributarios y no tributarios, por sector de origen, por tipo de contribuyente y rango de ingresos del contribuyente, por régimen tributario, con todo el desglose de conceptos y fuentes de ingresos contenida en la forma en que se pre-

sentó el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación.

b) Presentación por tipo y régimen de impuesto de:

i. Recaudación programada y observada total del gobierno federal por ISR, por Sector de Actividad Económica, universo y tipo de contribuyente -Persona Moral o Física, con y sin actividad empresarial-, por nivel de ingreso, especificando en cada caso el número de los que tenían obligación de declarar, número y monto recaudado por los que hicieron declaración, número y monto de quienes tributan por utilidades, por retención de salarios y otros regímenes de ISR, y los que no presentaron declaración.

ii. Recaudación programada y observada total del gobierno federal por IVA, por Sector de Actividad Económica, universo y tipo de contribuyente -persona moral o física, con y sin actividad empresarial-, por los que hicieron declaración y número de los que no presentaron declaración. por nivel de ingreso, recaudado especificando en cada caso el número de los que tenían obligación de declarar, el número de contribuyentes y monto

iii. Recaudación de cada uno de los renglones del Impuesto sobre Producción y Servicios, por Sector de Actividad Económica, universo y tipo de contribuyente -persona moral o física, por sector de actividad con y sin actividad empresarial-, por los que hicieron declaración y número de los que no presentaron declaración, por nivel de ingreso, recaudado especificando en cada caso el número de los que tenían obligación de declarar, el número de contribuyentes y monto.

iv. Recaudación y número de contribuyentes por nivel de ingreso, por tipo de contribuyente persona moral o física, con y sin actividad empresarial, y por actividad económica.

v. Número de contribuyentes, por tipo de contribuyente persona moral o física, con y sin actividad empresarial, por régimen fiscal y por nivel de ingresos.

c) La cuenta pública también deberá informar de la contribución aportada por las diferentes obligacio-

nes y contraprestaciones establecidas para las entidades sujetas a control presupuestario directo y las empresas productivas del Estado: lo que se programó y se captó por parte de Pemex empresa productiva del estado y sus subsidiarias sean productoras de bienes o de servicios.

d) La cuenta pública, en un apartado, deberá informar de la aportación de las empresas que operen contratos de licencia, de utilidad o de producción compartida para explotar petróleo y/o gas, así como la aportación de las empresas con contratos para conducir, transformar y/o vender petróleo y gas y sus derivados, todo ello conforme a la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y demás correspondientes.

e) Los Ingresos por desincorporaciones, especificando el activo o el servicio desincorporado y la empresa que lo adquirió.

f) Información sobre avances en la aplicación de disposiciones fiscales.

i. Recaudación y número de contribuyentes que declararon en el régimen de incorporación fiscal por sector de actividad; estímulos que se les otorgaron y estimación de la sostenibilidad del régimen sin esos estímulos; costo administrativo de esta recaudación y estimado de contribuyentes que faltan de incorporar y costo estimado de las medidas para lograrlo.

ii. Recaudación derivada de las disposiciones relacionadas con las operaciones de transnacionales. Recaudación, número de empresas extranjeras que operan en México por origen, sector de actividad y nivel de ingresos, impuestos declarados por tipo de impuestos, desglosando retención de Impuestos Sobre la Renta a asalariados, a utilidades y por retiro de utilidades; IVA, IEPS y otros. Asimismo, número de empresas mexicanas que operan en el exterior, impuestos declarados por tipo de impuestos, incluyendo retención de Impuestos Sobre la Renta, utilidades y retiro de utilidades; IVA, IEPS y otros.

iii. Sobre el cumplimiento de la obtención de la información establecida en el Artículo 76-A de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, respecto a la obligación de las empresas transnacionales de presentar declaraciones informativas, sobre sus condiciones de



operación por país, ingresos y generación de utilidades. Estos avances incluirán reportes sobre el número de empresas, origen y sectores de las que han accedido a entregar su información, así como el número de empresas, origen y sectores de las que se oponen a entregar esa información y si se ampararon y medidas aplicadas por la autoridad para hacer cumplir con lo dispuesto por la Ley. De la información recibida, reportar: número de empresas por origen del capital, sector de actividad, nivel de ingreso y tributación por concepto y tipo de impuestos incluyendo el desglose de retención por salarios, por utilidades y por retiro de utilidades.

a) g) Recaudación neta por sector económico de Minería, especificando el tipo de impuesto y el tipo de actividad, extracción de petróleo y gas, minería de minerales metálicos y de minerales no metálicos.

b) h) Recaudación Total Neta de Grandes Contribuyentes con y sin PEMEX, por actividad económica, señalando:

i. Número de personas físicas o morales que alcanzan el ingreso mínimo para formar parte de este grupo; en su caso, si son partes relacionadas de firmas del exterior, si es un corporativo, cuántas unidades económicas controla en el país, régimen fiscal en el que contribuyen y número de trabajadores que emplean.

ii. Contribución, desglosando la captación por tipo de impuesto, incluyendo la retención de impuestos sobre la renta a asalariados, a utilidades de la empresa y de los accionistas.

iii. En el caso del sector petrolero, en relación con aquellas figuras que formen parte de este grupo de Grandes Contribuyentes, lo captado por actividad petrolera de PEMEX Empresa Productiva del Estado y subsidiarias, por separado de lo que aporten las empresas con concesiones y contratos de licencia, de utilidad o de producción compartida para explotar, conducir, transformar y vender el petróleo y el gas y sus derivados.

i) Número de auditorías realizadas por estrato de ingreso de los contribuyentes, recaudación recuperada en efectivo e importe que no ingresa en efectivo y presupuesto ejercido en las auditorías.

j) Multas fiscales por tipo de contribuyente, nivel de ingresos y tipo de infracción.

k) Recaudación Federal participable por tipo de ingreso, desglosando los diferentes ingresos petroleros.

l) Participaciones pagadas a las entidades federativas, por fondo y por entidad federativa.

m) Estímulos fiscales por sectores beneficiarios, por sector de actividad y por nivel de ingresos, por tipo de contribuyente y beneficios propiciados.

n) Saldos de créditos fiscales por sectores beneficiados por sector de actividad y por nivel de ingresos, por tipo de contribuyente y beneficios propiciados.

o) Origen, monto y nivel de ingresos del contribuyente que está en la cartera de créditos fiscales no controvertidos, especificando la posibilidad de cobro, así como de los que han controvertido sus créditos fiscales y situación en la que se encuentran.

p) Devolución de impuestos y compensaciones pagadas por el gobierno federal, por saldos a favor de los contribuyentes, por tipo de impuestos, especificando si es por retención u otro régimen de impuestos a la renta, y en el caso del IVA, si es por exportaciones o por la tasa cero en alimentos o en medicinas o por otra tasa diferente a la general.

q) Juicios ganados y perdidos por el SAT, en primera y segunda instancias y en definitiva.

r) Juicios de amparo contra actos del SAT y del IMSS, y los actos de esas autoridades que provocaron los amparos, así como el costo operativo de lo contencioso.

s) Medidas aplicadas para combatir la corrupción en los funcionarios del SAT.

**VIII.** Por lo que respecta al gasto, la Cuenta Pública debe proporcionar el estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las presentaciones con las siguientes clasificaciones, especificando el monto aprobado, las modificaciones y lo ejercido en el ejercicio por:

- a) Clasificación Administrativa;
- b) Clasificación Económica y por objeto del gasto; y
- c) Clasificación Funcional-programática.

Adicionalmente, deberá proporcionar el archivo electrónico de la información presupuestaria, el cual debe contener en una sola hoja de cálculo, los registros del Presupuesto ejercido el año anterior al que se presenta, así como el Aprobado y modificado para el año al que corresponde y el Presupuesto Ejercido al cierre de cada trimestre y al cierre del cuarto trimestre, todo ello en términos del analítico de claves a nivel de partida, especificando lo correspondiente a las entidades sujetas a control presupuestario directo y las empresas productivas del Estado, transparentando las partidas que deben restarse para obtener el Gasto Neto Total.

IX. En materia de inversiones, información específica sobre:

- a) La cartera de proyectos de alto impacto, señalando nombre del proyecto, ubicación, evaluación costo-beneficio, fuente de financiamiento; nombre y origen del capital de las empresas participantes; plazo de construcción y entrada en operación; costo total, costo ejercido y costo por ejercer y grado de avance físico.
- b) La inversión de cada Empresa Productiva del Estado (EPE) y sus filiales de producción y/o de servicios, por sí o en asociación o subcontratación, señalando nombre del proyecto y de la empresa privada involucrada, ubicación, evaluación costo-beneficio, fuente de financiamiento; plazo de construcción y entrada en operación; costo total, costo ejercido y costo por ejercer y grado de avance físico. El detalle de los pagos por los Pidiregas, el saldo, plazo transcurrido y plazo faltante para su vencimiento.
- c) Las Asociaciones Público Privadas (APPs) señalando nombre del proyecto, inversionistas participantes persona moral o física, ubicación, evaluación costo-beneficio, fuente de financiamiento; plazo de construcción, entrada en operación y de la operación contractual; costo total de la construcción costo ejercido, costo por ejercer y grado de avance físico. Costo de operación, plazo de vigencia de la Asociación

e identificación de cláusulas de riesgo relativas al tipo de cambio o utilidad garantizada.

d) Los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), señalando nombre del proyecto, inversionistas participantes persona moral o física, ubicación, evaluación costo-beneficio, fuente de financiamiento; plazo de construcción, entrada en operación y del inicio y fin de la operación contractual; costo total de la construcción costo ejercido, costo por ejercer y grado de avance físico. Costo de operación, plazo de vigencia de la Asociación e identificación de cláusulas de riesgo relativas al tipo de cambio o utilidad garantizada.

e) Zonas Económicas Especiales, señalando nombre del proyecto, administrador integral e inversionistas participantes, persona moral o física, ubicación, plazo de construcción, entrada en operación y del inicio y fin de la operación contractual; inversión comprometida y ejercida, inversión por ejercer y obras realizadas. Costo de operación, plazo de vigencia e identificación de cláusulas de riesgo relativas al tipo de cambio o utilidad garantizada.

f) Los proyectos de las empresas que operen contratos de licencia, de utilidad o de producción compartida o concesiones para explotar, conducir, transformar y/o vender el petróleo mexicano, así como el gas y sus derivados; señalando nombre del proyecto, inversionistas participantes persona moral o física, ubicación, evaluación costo-beneficio, fuente de financiamiento; plazo de construcción, entrada en operación y del inicio y fin de la operación contractual; costo total de la construcción costo ejercido, costo por ejercer y grado de avance físico. Costo de operación, plazo de vigencia de la Asociación e identificación de cláusulas de riesgo relativas al tipo de cambio o utilidad garantizada.

g) Los resultados de las empresas generadoras de electricidad independientes y concesiones, especificando el nombre de la o las empresas privadas participantes.

En general, esta información debe contener el monto de inversión comprometido, condiciones de financiamiento total, plazos y costos y, en su caso, porcentaje de participación y condiciones de cada una de las partes, especificando el nombre de las

empresas participantes, asignadas, concesionadas o contratadas; el avance en su desarrollo y condiciones para su operación y, en su caso, su análisis costo-beneficio ex-ante y ex-post. Asimismo, deberá informar los montos máximos anuales de inversión por proyecto, la variación en ese monto en el ejercicio, a fin de conocer la inversión requerida tanto de los nuevos proyectos que pretendan iniciar las dependencias o entidades durante el siguiente ejercicio fiscal, como de aquéllos ya autorizados, incluyendo, en su caso, las actualizaciones de éstos últimos.

X. En lo referente a la contratación anual de deuda y su saldo histórico, además de las diferencias entre ingresos y gastos, entre financiamiento y amortización, los informes trimestrales deben contener el monto de la deuda formal y de la deuda contingente; y la pertinencia de los mecanismos seleccionados para determinar cómo se contrató la deuda:

- a) origen interno y externo de la deuda,
- b) costo anual de la deuda, con intereses y comisiones.
- c) la deuda de corto y largo plazo, con el desglose de cada uno de los proyectos financiados con deuda pública;
  - i. fuentes de financiamiento;
  - ii. Por moneda de contratación;
  - iii. Por país acreedor;
  - iv. La contratada y la contingente, derivada de obligaciones pensionarias o de contratos por asociaciones público privadas, proyectos de prestación de servicios, Pidiregas, fideicomisos o cualquier otra figura que implique un compromiso de pago en el tiempo.
- d) Las obligaciones y empréstitos vigentes de entidades federativas y municipios que cuenten con garantía de la Federación.
- e) La estimación de los pasivos generados por las entidades federativas que no cuenten con garantía de la Federación y comprometan recursos propios;

Con la Cuenta Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá proporcionar un informe y diagnóstico de la deuda contratada y de la deuda contingente, incluyendo los pasivos laborales y los datos relativos a pensionados, con estimación de su costo y del riesgo sobre la economía o el equilibrio presupuestal.

Tratándose de obligaciones que se deriven de contratos de Asociaciones Público-Privadas y/o Proyectos de Prestación de Servicios, o deuda pública o bursatilización de ingresos o fondos, o cualquier acuerdo semejante para la explotación de bienes y/o prestación de servicios, la Cuenta Pública señalará la información relativa al monto de inversión del proyecto a valor presente y el pago mensual del servicio y el saldo, identificando la parte correspondiente al pago de inversión, el plazo del contrato, el proveedor, así como las erogaciones pendientes de pago.

También proporcionará información a detalle de los flujos y saldos de recursos en fondos y fideicomisos, así como un resumen de todas las operaciones y los indicadores de la postura fiscal con esos recursos. Asimismo, informará de las inversiones de las diferentes entidades, incluidos los fondos y fideicomisos, en acciones, instrumentos de deuda y en derivados financieros; además, proporcionará un resumen y la información desagregada de las operaciones con derivados financieros realizadas por las dependencias de la administración pública.

XI. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá proporcionar en la Cuenta Pública, la información clasificada, en lo que debe ser un registro único, presentado en informes específicos, que contenga, de manera enunciativa más no limitativa, los registros de los financiamientos y obligaciones contraídas o emitidas en relación con:

- a) Garantías otorgadas por aval;
- b) Garantías para la previsión de servicios y productos y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores;
- c) Los pasivos netos del Instituto de Protección al Ahorro Bancario;
- d) Requerimientos de recursos financieros de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo;

- e) Proyectos de inversión diferidos en el gasto de la Comisión Federal de Electricidad;
- f) Las obligaciones netas del Fondo Nacional de Infraestructura;
- g) Las obligaciones generadas de los Programas de Apoyo a los Deudores de la banca;
- h) Los requerimientos asociados al subsidio implícito en el “swap” de tasas de interés del esquema de reestructuración de créditos bancarios en Unidades de Inversión;
- i) Los pasivos diferidos multianuales derivados de los proyectos público-privados y proyectos de prestación de servicios que afecten ejercicios presupuestales futuros;
- j) En caso de las entidades federativas y municipios, los requerimientos para pago del servicio de luz eléctrica, retención de derechos e impuestos de la federación;
- k) Requerimientos para el pago de pensiones;
- l) Aquellos pasivos que puedan generarse potencialmente por las operaciones establecidas en el artículo 7o. de la Ley del Banco de México;
- m) Inversiones de alto impacto del Gobierno Federal;
- n) Bonos de Infraestructura Educativa, o cualquier otro instrumento bursatilizado o derivado;
- o) Uso de instrumentos derivados;
- p) Financiamiento;
- q) Las Obligaciones que se deriven de contratos de Asociaciones Público-Privadas y/o Proyectos de Prestación de Servicios o Zonas Económicas Especiales o figuras o acuerdos semejantes ;
- r) Cualquier instrumento o compromiso jurídico emitido por un sujeto obligado que se convierta en una obligación constitutiva de deuda pública.

s) El listado de proyectos de inversión a cargo de las dependencias y entidades, monto de la inversión ejercido y fuente de financiamiento, tiempo de desarrollo y condiciones en las que se lleva a cabo la construcción, y el listado de proyectos a cargo de las entidades federativas, municipios y sus organismos.

XII. Por su parte, las cuentas públicas de las entidades federativas deberán atender en su cobertura a lo establecido en su marco legal vigente y contendrán como mínimo lo establecido en las fracciones I, II, III, IV, IX incisos c y d y X incisos a, b, d y e, de este artículo.

Este artículo define la información que por lo menos debe contener la Cuenta Pública, a la que se deben adicionar las disposiciones contenidas en diversas leyes. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo Federal, suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de Hacienda y Crédito Público a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de treinta días naturales.

La Cuenta Pública se publicará en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en archivos electrónicos, y ahí se conservarán con el criterio de máxima publicidad, en formatos abiertos, en los términos definidos en la fracción VI del artículo 3 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Su acceso deberá ser directo y claramente identificado para todo el público desde la página de inicio.

La información proporcionada por la Cuenta Pública seguirá el principio de progresividad: podrá mejorar, ampliarse y añadir información nueva. No obstante las actualizaciones y mejoras que se hagan a esa información, siempre deberá garantizar, la compatibilidad y la comparabilidad, mediante procesos de homologación suficientemente documentados, de sus variables en series históricas. La publicación de la Cuenta Pública no excluye la necesidad de continuar publicando trimestralmente los informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, considerando que el del cuarto trimestre será la base de la Cuenta Pública anual.

### Transitorio

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

**Segundo.** En un plazo de sesenta días naturales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará el analítico de claves por objeto de ingreso, en una clasificación que incluya por lo menos los señalado en la fracción VII, inciso a) del artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de abril de 2017.— Diputados: Juan Romero Tenorio, Vidal Llerenas Morales (rúbricas).»

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

---

## LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES

---

«Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, a cargo del diputado Antonio Tarek Abdala Saad, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado Antonio Tarek Abdalá Saad, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto 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 del pleno de esta Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 43, 45, 46, 47, 88, 91, 102, 124 y 138 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, en virtud de la siguiente

### Exposición de Motivos

Una sociedad cooperativa, como lo define el artículo 2 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, es “una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de

la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.”

Así, las sociedades cooperativas son un esquema mediante el cual, la acción conjunta y colectiva de un grupo de personas, se pueden satisfacer de manera sencilla sus necesidades técnicas y económicas.

Todas las sociedades cooperativas, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, deben observar en su funcionamiento los siguientes principios:

1. Libertad de asociación y retiro voluntario de los socios;
2. Administración democrática;
3. Limitación de intereses a algunas aportaciones de los socios si así se pactara;
4. Distribución de los rendimientos en proporción a la participación de los socios;
5. Fomento de la educación cooperativa y de la educación en la economía solidaria;
6. Participación en la integración cooperativa;
7. Respeto al derecho individual de los socios de pertenecer a cualquier partido político o asociación religiosa; y
8. Promoción de la cultura ecológica.

En nuestro sistema jurídico, de conformidad con lo previsto por el artículo 21 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, existen tres tipos de sociedades cooperativas: (i) de consumidores de bienes y/o servicios; (ii) de productores de bienes y/o servicios; y (iii) de ahorro y préstamo. Asimismo, el artículo 27 de dicha ley señala que las sociedades cooperativas de productores, son aquellas cuyos miembros se asocian para trabajar en común en la producción de bienes y/o servicios, aportando su trabajo personal, físico o intelectual.

Desafortunadamente, a pesar de su importancia y contra la práctica de otros países pesqueros,<sup>1</sup> la Ley General de Sociedades Cooperativas aún no cuenta con un capítulo específico relativo a las sociedades cooperativas pesqueras.

México tiene 11,122 kilómetros de litorales, lo cual representa un gran potencial de recursos pesqueros tomando en cuenta lo amplia que es nuestra zona económica exclusiva, que se extiende a lo largo de 200 millas náuticas contadas a partir de la línea de baja mar hacia mar adentro. Como bien lo menciona el artículo 46 de la Ley Federal del Mar, en la zona económica exclusiva, nuestro país tiene derechos exclusivos de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, ya sean renovables o no renovables, del lecho y el subsuelo del mar, y de las aguas suprayacentes. Lamentablemente, la producción pesquera de nuestro país no está suficientemente desarrollada.

Según el reporte “El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2016”<sup>2</sup> de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (“FAO”, por sus siglas en inglés), el promedio de la producción pesquera de nuestro país desde 2003 a 2012 fue de un millón 352 mil 353 toneladas por año. Asimismo, en 2013 y 2014, la producción pesquera de nuestro país fue de un millón 500 mil 182 toneladas y de un millón 396 mil 205 toneladas, respectivamente. Como se puede observar, en los últimos años contemplados en dicho informe, apenas hubo un ligero aumento de la producción pesquera en México.

Conforme lo muestra el mencionado informe de la FAO, en nuestro país ha habido una disminución del número de personas que se dedica a la pesca desde 2005, año en el que existían 279 mil personas que se dedicaban a la pesca o acuicultura en México. Desde ese año, no se ha incrementado la cantidad de pescadores, y en 2014 el número total de personas que se dedicaron a la pesca o acuicultura en nuestro país fue de 271 mil, lo que representa una disminución de cerca del 3 por ciento. La tendencia mundial es la inversa, de 2005 a 2014, el número mundial de pescadores y acuicultores aumentó 10 por ciento.

Pero no todas son malas noticias para los pescadores de nuestro país, pues ese mismo informe de la FAO destaca que el consumo de pescado per cápita aumentará en todos los continentes, y en particular, se prevé que los mayores aumentos se produzcan en Brasil, Perú, Chile, China y México. Sin embargo, toda vez que la FAO prevé que la producción nacional crezca de manera poco significativa, dicha organización estima que para 2025, las importaciones pesqueras anuales de nuestro país aumentarán en 84.3 por ciento respecto al promedio de los últimos años.

La misma FAO, en 2012, año internacional de las cooperativas, publicó un texto titulado “Las cooperativas en la pesca en pequeña escala: favorecer el éxito mediante el empoderamiento de la comunidad”.<sup>3</sup> En dicho texto, la FAO señaló que la pesca en pequeña escala aporta más de la mitad de las capturas mundiales de pesca continental y marina, en su mayoría destinadas a consumo humano, y emplea a más del 90 por ciento de los pescadores de captura en todo el mundo, y recomendó a los Estados parte apoyar la existencia de mecanismos, tales como políticas y estrategias especiales, que fomenten las cooperativas pesqueras.

Asimismo, en el Informe de la Conferencia mundial 2008 sobre la pesca en pequeña escala “Garantizar la pesca en pequeña escala: pesca responsable y desarrollo social unidos”,<sup>4</sup> publicado en 2009 por la FAO, se reconoció que “si bien por motivos históricos el término “cooperativas” puede tener connotaciones negativas, existe el reconocimiento general de que las cooperativas podrían aumentar la estabilidad y la capacidad de reacción de las comunidades pesqueras”, ya que “las cooperativas pueden: i) **incrementar el poder de los pescadores para negociar los precios con los intermediarios, ayudar a estabilizar los mercados, mejorar las prácticas y las instalaciones para después de la recolección, proporcionar la logística de la comercialización y la información, y facilitar inversiones en estructuras compartidas (como plantas de refrigeración e instalaciones de elaboración del pescado); ii) aumentar la competencia comercial al establecer sistemas de subasta; iii) servirse de su mayor poder de negociación para economizar mediante compras al por mayor de aparejos, motores, equipos y combustible, y conseguir más influencia ante el gobierno; y iv) facilitar planes de microcrédito para los pescadores, que reducirían su dependencia de los intermediarios y les darían más libertad en la elección de compradores.**” (Énfasis añadido)

Por todo ello, es necesario reformar la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables para prever incentivos para la constitución y operación de sociedades cooperativas pesqueras, así como prever estímulos fiscales para aquellas sociedades cooperativas cuya actividad preponderante sea la acuicultura para consumo humano.

Por otro lado, la preservación, restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente, son de tal importancia para el mantenimiento de la pesca como una importante fuente de alimentos, nutrición, cultura e ingresos pa-

ra las familias de nuestro país, que el artículo 9º de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, señala que la Secretaría de Medio Ambiente está facultada particularmente en los siguientes aspectos:

I. En áreas naturales protegidas, de acuerdo con la declaratoria de creación o el programa de manejo, emitir recomendaciones sustentadas, fundadas y motivadas, sobre los permisos y concesiones de pesca y acuacultura que se pretendan otorgar, así como los volúmenes de pesca incidental;

II. En coordinación con las Secretarías de Marina y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, llevar a cabo la inspección y vigilancia de las actividades pesqueras y acuícolas;

III. Fomentar y promover áreas de protección, restauración, rehabilitación y conservación de los ecosistemas costeros, lagunarios y de aguas interiores;

IV. Participar en la formulación del proyecto de Carta Nacional Pesquera; y

V. Dictar las medidas tendientes a la protección de los quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas sujetas a un estado especial de protección y determinarlas, así como establecer las vedas, totales o parciales, referentes a estas especies.

Tal como lo señala la FAO, una de las mayores amenazas para la sostenibilidad de los recursos pesqueros mundiales es la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Así, es necesario que quede clara la participación de la Secretaría de Medio Ambiente en el artículo 124 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, respecto a la inspección y vigilancia para verificar y comprobar el cumplimiento de dicha ley, cuando su participación así lo amerite, en coordinación con las Secretarías de Marina y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Ahora bien, el jueves 01 de junio de 2006 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, que abrogó la Ley de Navegación publicada el 04 de enero de 1994, así como la Ley de Navegación y Comercio Marítimos publicada el 21 de noviembre de 1963. Así, a pesar de que la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables fue publicada con posterioridad, durante su discusión en el Congreso de la Unión

no se tomó en cuenta la abrogación de la Ley de Navegación a la cual aún se hace referencia en el artículo 46, por lo que es necesario adecuarlo para que haga referencia a la Ley de Navegación y Comercio Marítimos que sí está vigente.

Finalmente, cabe hacer mención que en virtud de los artículos Primero, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Desindexación del Salario Mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016 y que entró en vigor un día después, todas las menciones al salario mínimo como unidad de referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en cualquier disposición jurídica que emane de ellas, deberán entenderse referidas a la nueva Unidad de Medida y Actualización, creada mediante dicho decreto.

Tras lo anterior, el Congreso de la Unión aprobó la Ley para determinar el valor de la Unidad de Medida y Actualización, la cual fue publicada el 30 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación. Así, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo Segundo Transitorio de dicha ley, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía publicó el pasado 10 de enero en el Diario Oficial de la Federación el cálculo y determinación del valor actualizado de la Unidad de Medida y Actualización, el cual está vigente a partir del 01 de febrero pasado.

Lamentablemente, a pesar de que, en la mencionada reforma Constitucional en materia de Desindexación del Salario Mínimo, se incluyó la obligación para el Congreso de la Unión de realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, en un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de dicha reforma, las referencias al salario mínimo como unidad de referencia aún siguen en el artículo 138 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, por lo que deben sustituirse por la nueva Unidad de Medida y Actualización.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta Cámara la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 43, 45, 46, 47, 88, 91, 102, 124 y 138 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, en los siguientes términos:

### Decreto

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 43, 45, 46, 47, 88, 91, 102, 124 y 138 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, para quedar como sigue:

**“Artículo 43.** El otorgamiento de concesiones y permisos, quedará sujeto a las modalidades que dicte el interés público, condicionado siempre a la disponibilidad y preservación del recurso de que se trate. La Secretaría basará sus decisiones en criterios de equidad social y en la información científica disponible del recurso pesquero. Asimismo, se otorgarán preferentemente a los habitantes **y sociedades cooperativas** de las comunidades locales, siempre y cuando utilicen artes de pesca autorizadas.

En igualdad de circunstancias, tendrán preferencia las solicitudes de **los habitantes y sociedades cooperativas** de las comunidades indígenas. Cuando la concesión o permiso pueda afectar el hábitat de alguna comunidad indígena la autoridad deberá recabar el parecer de los representantes de dicha comunidad.

...  
...”

**“Artículo 45.** ...

...  
...”

La falta de resolución a la solicitud **será causa de responsabilidad administrativa** para los servidores públicos a quienes competa tal resolución, conforme a lo dispuesto en las leyes aplicables.”

**“Artículo 46.** ...

El concesionario o permisionario deberá tener siempre a bordo el documento que demuestre que la embarcación está autorizada para operar, la cual deberá tener matrícula y bandera mexicanas y estar registrada en el Registro Público Marítimo Nacional, en los términos de la Ley de Navegación **y Comercio Marítimos**, así como en el Registro Nacional de Pesca y Acuicultura.

...  
...”

**“Artículo 47.** Para el otorgamiento de una concesión de un recurso pesquero por área, especie o grupo de especies para la pesca comercial, la Secretaría procederá conforme a lo siguiente:

I. y II. ...

III. Priorizará las solicitudes de habitantes **y sociedades cooperativas** de las comunidades locales **e indígenas, así como** las que tengan un impacto benéfico en lo económico y social en la región;

IV. Informará de la solicitud al Consejo Estatal de Pesca y Acuicultura, quien podrá emitir opinión respecto a la solicitud recibida y contará con quince días naturales para hacerla del conocimiento de **la** Secretaría; y

V. ...”

**“Artículo 88.** La Federación y las Entidades Federativas en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política acuícola. **Asimismo, el Congreso de la Unión y los Congresos de las entidades federativas deberán prever estímulos fiscales para aquellas sociedades cooperativas cuya actividad preponderante sea la acuicultura para consumo humano.**”

**“Artículo 91.** La Secretaría podrá otorgar concesión para la acuicultura comercial en aguas de jurisdicción federal a personas físicas o morales, a solicitud del interesado y previo cumplimiento de los requisitos que se establezcan en el reglamento de esta Ley. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones jurídicas aplicables, **y respetando la preferencia establecida en el artículo 102 de esta Ley.**”

**“Artículo 102.** Las concesiones sobre aguas de jurisdicción federal, para construir, operar y explotar unidades de producción acuícola se otorgan preferentemente a los propietarios de los terrenos que colindan con dichos cuerpos de agua, **así como a los habitantes y sociedades cooperativas de las comunidades locales**, conforme al procedimiento que establezca el reglamento de esta Ley.”

**“Artículo 124.** Para verificar y comprobar el cumplimiento de esta Ley, sus disposiciones reglamentarias, las normas oficiales que de ella deriven, la Secretaría realizará los actos de inspección y vigilancia, por conducto de personal



debidamente autorizado y con la participación de la Secretaría de Marina y de la SEMARNAT en los casos en que corresponda.”

“**Artículo 138.** La imposición de las multas a que se refiere el artículo 133 se determinará en la forma siguiente:

I. Con el equivalente de 10 a 100 **veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización** a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones: VI, XXV del artículo 132;

II. Con el equivalente de 101 a 1,000 **veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización** a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones: I, II, V, VII, IX, XV, XVII, XVIII, XXI, XXII, XXIII, XXVI, XXVIII, XXXI del artículo 132;

III. Con el equivalente de 1,001 a 10,000 **veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización** a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones: VIII, XI, XII, XIV, XX, XXIV, XXVII, XXX del artículo 132; y

IV. Con el equivalente de 10,001 a 30,000 **veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización** a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones: III, IV, X, XIII, XVI, XIX, XXIX del artículo 132.

Para la imposición de las multas servirá de base el **valor diario de la Unidad de Medida y Actualización dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía** al momento de cometerse la infracción.

...”

### Artículos Transitorios

**Primero.** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

**Segundo.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación.

**Tercero.** El Presidente de la República deberá realizar las modificaciones reglamentarias necesarias a efecto de adecuarlos al texto de la reforma prevista en el presente Decreto, dentro de los ciento veinticinco días naturales siguientes a su entrada en vigor.

### Notas

1 e.g. el artículo 67 de la Ley General de Cooperativas de Chile, define a las sociedades cooperativas pesqueras como aquellas que se dedican a la producción, compra, venta, distribución, transformación de bienes, productos y servicios relacionados con la explotación de productos del mar, y a las actividades que persigan el mejoramiento de las condiciones de vida de quienes las desempeñan.

2 Disponible para su descarga gratuita en:

<http://www.fao.org/3/a-i5555s.pdf>

3 Disponible para su descarga gratuita en:

<http://www.fao.org/docrep/016/ap408s/ap408s.pdf>

4 Disponible para su descarga gratuita en:

<http://www.fao.org/docrep/012/i1227t/i1227t.pdf>

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, el 18 de abril de 2017.— Diputado Antonio Tarek Abdala Saad (rúbrica).»

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



LXIII LEGISLATURA