

APÉNDICE V

CONTINUACIÓN DEL APÉNDICE IV DE LA SESIÓN 30 DEL 28 DE ABRIL DE 2017

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS

«Iniciativa que adiciona los artículos 8 y 9 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos cometidos en materia de Hidrocarburos, a cargo de la diputada Zacil Leonor Moguel Manzur, del Grupo Parlamentario del PRI

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

Exposición de Motivos

El delito de robo de combustible en sus inicios se limitaba a pequeñas cantidades de gasolina o diésel, práctica que en los últimos años ha tenido un crecimiento exponencial, convirtiéndose en uno de los negocios ilícitos más rentables para la delincuencia organizada.

Para el caso específico de nuestro país, la extracción de hidrocarburos de ductos propiedad de Petróleos Mexicanos (Pemex), se ha convertido en una gran industria, misma que en un inicio se desarrollaba por grupos de delincuencia organizada, los cuales comenzaron la sustracción ilegal de combustibles como una forma de diversificar sus ingresos, a parte del tráfico de drogas, el secuestro, la extorsión y la trata de personas.

Sin embargo, en nuestros días existen grupos delictivos dedicados exclusivamente al robo de combustible comúnmente llamados “huachicoleros” (de huachicol o guachicol, un término inicialmente referido al diésel adulterado),¹ dedicados a la sustracción, transportación y venta del combustible adquirido ilegalmente por lo que con el paso del tiempo han mejorado la tecnología, equipo y vehículos utilizados para dicho fin.

Los huachicoleros operan en los principales estados en donde Pemex cuenta con ductos, y las tomas clandestinas han aumentado significativamente, como podemos observar en los datos siguientes.

El informe elaborado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República en 2015, sobre el robo de hidrocarburos en México, señala que la distancia entre cada toma clandestina es de apenas 3.5 kilómetros, en una red total de ductos de 14 mil kilómetros, distribuidos por todo el país.²

Durante los últimos 8 años (2009-2016), de acuerdo con información disponible en la página de internet de “Animal Político”, el Estado mexicano ha acumulado un daño en sus finanzas públicas de 159 mil 957 millones de pesos por combustible robado, cantidad que en volumen asciende a 14mil 652 millones de litros, que implica hasta 250 pipas de 20 mil litros de combustible cada día.³

Robo de Combustible		
Año	Litros Perdidos (Millones)	Inversión Perdida (Millones de Pesos)
2009	1729	13252
2010	1692	14160
2011	1781	16884
2012	1764	18456
2013	1815	20818
2014	1748	21977
2015	1837	23564
2016	2282	30836

*Elaboración Propia. Fuente: Animal Político.

Durante el año 2016, Pemex dio a conocer que su pérdida diaria por el robo de gasolina ascendía a los 23 mil 500 barriles, lo que equivale a más de 50 millones de pesos al día.⁴

Por su parte, el comisario general Benjamín Grajeda Regalado, titular de la División de Gendarmería de la Policía Federal, manifestó que el registro de tomas clandestinas se ha incrementado considerablemente en los últimos cinco años, reportando las siguientes cantidades: mil 635 en 2012; 2 mil 612 en 2013; 3 mil 635 en 2014 y 5 mil 252 en

2015. De enero a mayo de 2016, se reportaron 2 mil 221 puntos de ordeña, principalmente en Guanajuato, Puebla, Tamaulipas, Veracruz y el Estado de México.⁵

Datos del gobierno del estado de Puebla, precisan que durante el mes de octubre de 2016, la entidad ocupó el primer lugar a nivel nacional con mayor número de tomas clandestinas, siendo los municipios del denominado Triángulo Rojo (Tepeaca, Quecholac, Acatzingo, Palmar de Bravo y Tecamachalco) los que tienen la mayor incidencia; aunque la comisión de este delito no sólo se ha limitado a estos municipios, ya que por lo lucrativo del ilícito existe una franja, la cual se ha denominado “Franja del Huachicol”, que abarca 131 kilómetros, que atraviesa la entidad, inicia en el municipio de Esperanza, en la frontera con Veracruz y culmina en San Martín Texmelucan, colindante con el Estado de México.⁶

Con base en lo anterior, el gobierno de Puebla, señaló que en los últimos cinco años, esta entidad se ha convertido en el epicentro del robo de combustible. Entre 2011 y 2015 el número de tomas clandestinas creció 915 por ciento. Tan solo en 2015 se detectaron 815 puntos de ordeña, más del doble que en 2014. En el primer semestre de 2016, se localizaron 601 tomas clandestinas, casi la tercera parte del total nacional.⁷

A la problemática anterior, se suma otra igualmente grave que se vincula con el delito de robo de combustibles: el reclutamiento y utilización de menores de edad con fines delictivos, concretamente para la extracción, transportación y venta del combustible robado, así como para actividades de alerta y vigilancia (halcones), e incluso, como elementos de seguridad, entregándoles armas largas.

Es de destacar que las y los menores de edad, son blanco fácil de la delincuencia, debido a la vulnerabilidad propia de su edad, pero sobre todo, por la derivada de su condición socioeconómica.

A este respecto, es necesario recordar la realidad de la niñez mexicana, particularmente la menos favorecida. De acuerdo al “Estudio pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México 2012-2014”,⁸ realizado conjuntamente por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas, en 2014:

- 1 de cada 2 niños, niñas y adolescentes en México es pobre;

- 1 de cada 9 se encontraba en pobreza extrema;

- El 50 por ciento viven en pobreza;

- El 53.9 por ciento de la población de 0 a 17 años en el país (21.4 millones de 40) carecía de las condiciones mínimas para garantizar el ejercicio de uno o más de sus derechos sociales.

- El 27.6 por ciento de la población infantil presentaba carencia por acceso a la alimentación;

- 24.8 por ciento carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda;

- 16.7 por ciento carencia por calidad y espacios en la vivienda;

- 16.2 por ciento carencia por acceso a los servicios de salud; y

- 8 por ciento rezago educativo.

- 78.6 por ciento de niñas, niños y adolescentes en hogares indígenas y 90.8 por ciento de quienes hablan una lengua indígena se encuentran en situación de pobreza

La pobreza, la marginación y la falta de oportunidades han llevado a los menores de edad a caer en manos de diversos grupos delictivos, entre ellos los huachicoleros, quienes los utilizan para tener un negocio más lucrativo, haciéndolos ocupar los puestos más bajos de la estructura delictiva, que son los que implican el mayor riesgosos para la integridad física, la vida y la seguridad.

Así las niñas, niños y adolescentes son utilizados como perforadores, ordeñadores, transportadores, vendedores y guardias. Lo que los tiene permanente expuestos a quemaduras e intoxicaciones, así como a ser detenidos e incluso asesinados por otros delincuentes.

Desde mediados de 2016 la Secretaría de Gobernación (SEGOB), así como diversas autoridades de la zona centro del país, alertaron sobre que los huachicoleros, estaban reclutando niños para realizar las diversas labores ya mencionadas.

A pesar de la gravedad de la situación actualmente no se cuenta con estadísticas oficiales o datos precisos que den

un estimado claro del número de menores de edad que forman parte de los grupos de huachicoleros.

De igual forma, diversos medios de comunicación han dado a conocer los hechos a través de investigaciones sobre la realidad de los menores de edad en tanto son sujetos activos en la comisión del delito de robo de combustible y víctimas de los delincuentes quienes se aprovechan de su vulnerabilidad.

Ejemplo de lo anterior, se pueden observar en los reportajes transmitidos por noticieros Televisa el pasado 2 y 8 de marzo, durante el programa conducido por Denise Maerker, titulados “Huachicoleros utilizan a niños en Puebla” y “Mercadito de Huachicol en Puebla”, en donde se entrevista en el pueblo de Tetelzingo perteneciente al municipio de Coscomatepec, Veracruz,⁹ a un niño de 13 años que maneja y transporta en una camioneta, 5 bidones de 50 litros y 3 de 20 litros de gasolina robada. Así mismo, en el pueblo de San Miguel Zozutla, perteneciente al municipio de Yehualtepec en Puebla, se puede observar que el tianguis ganadero de todos los lunes se ha convertido en el mercado de los huachicoleros, que se instalan en plena luz del día con camionetas cargadas de combustible robado, mientras los niños participan en las actividades de venta, no obstante la presencia de policías municipales.¹⁰

El gobernador del estado de Puebla, José Antonio Gali Fayad, en diversas entrevistas ha precisado que el delito de robo de combustible es el mayor problema de la entidad, incluso, señaló que ha segregado familias. De igual forma, ha expuesto que el reclutamiento de menores de edad por parte de los grupos de huachicoleros, es un tema vigente, utilizando como ejemplo una experiencia de campaña, que se transcribe textualmente a continuación:

“Llegué a Palmar de Bravo y una de las señoras me dijo: oiga Tony quiero que entre a mi casa, quiero que platique con mi hijo. Entré a la casa de la señora. Platiqué con el chavito. Y le dije: ¿qué quieres ser de grande, que estás haciendo? Un chavo de 11 años. Ya no estoy estudiando, yo ya gano dinero, yo ya traigo dinero a la casa y traigo más lana que lo que aporta mi papá. Mi papá gana 3 mil pesos al mes. Yo gano 12 mil pesos al mes (le respondió). ¿Y a qué te dedicas? (le preguntó). ‘Soy halconcito’. ¿Y qué es eso? (preguntó, otra vez). Pues echo aguas para que se puedan volar el combustible de las tomas.”¹¹

De acuerdo con Segob, Palmar de Bravo, Tepeaca, Acatzingo, Quecholac y Acajete, son los municipios donde hay más enganchamiento de niños a las bandas dedicadas al robo de hidrocarburos en ductos de Pemex, así mismo, resalta que los 26 municipios en donde operan los ladrones de combustible son: Acajete, Acatzingo, Ahuazotepec, Amozoc, Coronango, Cuautlancingo, Esperanza, Huauchinango, Huejotzingo, Juan C. Bonilla, Palmar de Bravo, Puebla, Quecholac, Quimixtlán, Los Reyes de Juárez, San Martín Texmelucan, San Matías Tlalancaleca, San Miguel Xoxtla, San Salvador El Verde, San Salvador Huixcolotla, Tecamachalco, Tepeaca, Santa Rita Tlahuapan, Tlaltenango y Venustiano Carranza.¹²

Es claro que la presencia de los grupos delictivos en el país tiene un impacto en la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes, colocándolos en situaciones de riesgo, toda vez que estos grupos saben cómo reclutar a los menores en situación de calle o vulnerables que carecen de atención familiar u oportunidades escolares y económicas, captándolos y seduciéndolos para que cometan delitos.

Es claro que la presencia de huachicoleros no sólo impacta negativamente en las finanzas de Pemex y en las del país, y que el problema va mucho más allá de la inseguridad que implica para muchas comunidades la presencia de tomas clandestinas cercanas a sus viviendas, o incluso dentro de sus predios y sembradíos. Estos grupos delictivos están poniendo en un grave riesgo a un sector importante de la niñez mexicana.

En este sentido, es de precisar que el marco legal vigente no regula lo relativo a uso de menores en la comisión de delitos en materia de hidrocarburos, es decir, no hay sanción para quien o quienes se aprovechen de un menor de forma directa o indirecta para la comisión del delito.

Ante este escenario, resulta imperativo se establezcan sanciones a aquellos que utilicen a menores de edad para la sustracción, almacenamiento, transportación y venta de combustible robado, así como para la compra, enajenación, adquisición, comercialización o negociación de hidrocarburos.

La Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos cometidos en Materia de Hidrocarburos, establece en el artículo 8, una pena de 15 a 25 años de prisión y multa de 15,000 a 25,000 días de salario mínimo vigente en el lugar de los hechos a quien: sustraiga hidrocarburos, petrolíferos

o petroquímicos, de ductos, vehículos, equipos, instalaciones o activos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley; o, aproveche hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.

El artículo 9 del citado ordenamiento, establece sanciones que van de los 2 a los 15 años de prisión y multas desde 2, 000 a 15, 000 días de salario mínimo vigente en el lugar de los hechos a quien: compre, enajene, reciba, adquiera, comercialice o negocie hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley; resguarde, transporte, almacene, distribuya, posea, suministre u oculte hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley; o, altere o adultere hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.

Asimismo, resulta importante señalar que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, establece que cuando tres o más personas cometan los delitos en materia de hidrocarburos citados en los párrafos anteriores, serán sancionadas como miembros de la delincuencia organizada (art. 2), imponiendo penas que van de 10 a los 40 de prisión, y sanciones económicas que van de 200 a 25,000 días multa (art. 4), mismas que se aumentarán hasta en una mitad, cuando, se utilice a menores de edad o incapaces para cometer cualesquiera de los delitos a que se refiere la Ley.

Actualmente, la norma jurídica no alcanza a regular todo el espectro delictivo de la materia que nos ocupa, de ahí la necesidad de actualizarla para responder a los problemas sociales. Por ello, en base a las consideraciones antes expuestas, resulta importante fortalecer el marco normativo, no sólo para combatir y sancionar con toda la fuerza de la ley a quienes utilicen menores de edad para la comisión de delitos en materia de hidrocarburos, sino para prevenir y desalentar dicha conducta, en aras de proteger de manera efectiva los derechos de la niñez, independientemente de que los delitos los cometan más o menos de tres personas.

Es decir, no basta con lo establecido la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, sino que hay que establecer también en Ley Federal para Prevenir y sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, penas ejemplares a quien utilice a menores de edad en la comisión del delito y a quién le compre combustible robado.

En razón de lo anterior, se propone adicionar un último párrafo a los artículos 8 y 9, a fin de establecer que las penas que correspondan por la comisión de las conductas previstas en dichos preceptos, se aumentarán hasta en una mitad si se utiliza a personas menores de dieciocho años de edad o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o que no tiene capacidad para resistirlo.

Los nuevos fenómenos y modalidades delictivas en que se ven involucrados los menores de edad, obligan a este Poder Legislativo a responder desde su ámbito de competencia para que la ley cumpla con su objetivo.

Es necesario, instrumentar desde los tres Poderes del Estado, toda y cada una de las acciones necesarias, a efecto de garantizar el cabal desarrollo de la niñez, y el ejercicio pleno de todos sus derechos.

Por lo antes expuesto y fundado, la intervención del Poder Legislativo se torna urgente, de ahí que se somete a consideración el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos

Artículo Único. Se adiciona un último párrafo a los artículos 8 y 9 ambos de la Ley Federal para Prevenir y sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, para quedar como sigue:

Artículo 8. Se sancionará con pena de 15 a 25 años de prisión y multa de 15,000 a 25,000 días de salario mínimo vigente en el lugar de los hechos a quien:

I. Sustraiga hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, de ductos, vehículos, equipos, instalaciones o activos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.

II. Aproveche hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios,

contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.

La pena establecida en el presente artículo, se aumentará hasta en una mitad si quien realice cualquiera de las conductas previstas en las fracciones I y II, utiliza a personas menores de dieciocho años de edad o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o que no tiene capacidad para resistirlo.

Artículo 9. Se sancionará a quien:

I. Compre, enajene, reciba, adquiera, comercialice o negocie hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.

II. Resguarde, transporte, almacene, distribuya, posea, suministre u oculte hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.

III. Altere o adultere hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.

Las conductas descritas en el presente artículo se sancionarán de la siguiente manera:

a) Cuando la cantidad sea menor o equivalente a 300 litros, se impondrá de 2 a 4 años de prisión y multa de 2,000 a 4,000 días de salario mínimo vigente en el lugar de los hechos.

b) Cuando la cantidad sea mayor a 300 litros pero menor o equivalente a 1,000 litros, se impondrá de 4 a 8 años de prisión y multa de 4,000 a 8,000 días de salario mínimo vigente en el lugar de los hechos.

c) Cuando la cantidad sea mayor a 1,000 litros pero menor a 2,000 litros, se impondrá de 8 a 12 años de prisión y multa de 8,000 a 12,000 días de salario mínimo vigente en el lugar de los hechos.

d) Cuando la cantidad sea igual o mayor a 2,000 litros, con pena de 10 a 15 años de prisión y multa de

10,000 a 15,000 días de salario mínimo vigente en el lugar de los hechos.

Para los efectos de los supuestos señalados en la fracción III incisos a), b) y c) del presente artículo deberá mediar querrela del órgano regulador o parte agraviada.

En caso de no poder cuantificarse el volumen de los hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, objeto de las conductas descritas en las fracciones I, II y III, se impondrá de 10 a 15 años de prisión y multa de 10,000 a 15,000 días de salario mínimo vigente en el lugar de los hechos, siempre que se acredite que por las condiciones en que se encuentra contenido dicho volumen, se presume que se trata de cantidades mayores a los 2,000 litros.

Las penas establecidas en el presente artículo se aumentarán hasta en una mitad si quien realice cualquiera de las conductas previstas en las fracciones I, II y III, utiliza a personas menores de dieciocho años de edad o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o que no tiene capacidad para resistirlo.

Transitorio

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

Notas

1 <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/alejandro-hope/nacion/2016/10/3/el-huachicol-o-como-se-jodio-puebla>

2 <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/ml/ML81.pdf>

3 <http://www.animalpolitico.com/2017/02/robo-combustible-ductos-pemex-gobierno-pena/>

4 <http://oronegro.mx/2017/02/06/narcos-ordenadores-policias-y-funcionarios-de-pemex-lucran-con-las-gasolinhas-en-mexico/>

5 <https://www.debate.com.mx/mexico/Robo-de-hidrocarburos-desde-Pemex-20170109-0017.html>

6 <http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/01/04/por-que-puebla-es-el-paraiso-para-los-huachicoleros/>

7 Ídem.

8 https://www.unicef.org/mexico/spanish/MX_Pobreza_derechos.pdf

9 <http://noticieros.televisa.com/videos/huachicoleros-utilizan-ninos-veracruz/>

10 <http://noticieros.televisa.com/videos/mercadito-huachicol-puebla/>

11 <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/03/02/1149672>

12 <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2017/03/06/ninos-reclutados/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de abril de 2017.— Diputada Zacil Moguel Manzur (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 reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a cargo del diputado Erick Alejandro Lagos Hernández, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal Erick Alejandro Lagos Hernández, integrante de la LXIII Legislatura de la Honorable Cámara de Diputados, y del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La importancia que otorgamos los mexicanos a la familia sobrepasa, y por mucho, la que se concede a cualquier otra institución pública y privada. Tal reflexión encuentra sustento en un ejercicio demoscópico, en la cual se establece que las instituciones en las que más confían los mexicanos son los amigos y familiares con un 85% de menciones, indicando que los grupos de mayor cercanía y conocimiento para la persona son los que generan más credibilidad.¹

La referida encuesta no sólo resulta útil para contrastar la confiabilidad que existe entre las instituciones, sino que también puede constituir un elemento de reflexión que nos ayude a entender el estado de nuestra democracia y la salud de la sociedad. A partir de esto, podríamos reconocer que el entorno familiar en México es un espacio de relaciones en el que privan la cordialidad, el afecto y los valores morales. Aun cuando esto es esencialmente cierto, no lo es menos que en el seno de las familias es donde se encuentran muchas de las respuestas a las disfuncionalidades que padecemos como país. Es en los hogares donde tienen verificativo fenómenos disruptivos de la convivencia humana como lo son la violencia intrafamiliar, el abuso sexual, el maltrato hacia los menores, la reproducción de estereotipos discriminatorios y la perpetuación de actitudes misóginas que tanto retrasan el desarrollo de las mujeres y el de nuestra sociedad en su conjunto, pues ninguna que se precie de ser moderna puede arrastrar como lastre la marginación o el atraso, de la mitad de su población.

Sobre el tema de la violencia de género poco es lo que hay que agregar. Podríamos afirmar, incluso, que el tema se encuentra sobrediagnosticado y que lo realmente urgente en este momento es emprender acciones que tiendan favorecer el progreso de las mujeres, su inclusión en los beneficios del desarrollo, la adopción de medidas que les otorguen igualdad de oportunidades y lo que es más importante, imprimir el sello de lo femenino en la formulación y ejecución de políticas públicas. Empero, todo esto no va a resultar posible si antes no entendemos el papel que juegan muchas mujeres al interior de la familia, una institución que desde hace años ha dejado de operar bajo esquemas tradicionales para evolucionar hacia modelos diversos e igual de respetables.

Esto encuentra sentido, si tomamos en cuenta que, contrario a lo que muchos podrían suponer, buena parte de los hogares en México son encabezados por mujeres solas, que se hacen cargo del cuidado y manutención de los hijos sin contar con la ayuda del padre. Razones que expliquen la ausencia de los varones son muchas, pero lo que es cierto es que dicho fenómeno viene a ser un elemento que desnivela en muchos aspectos el desarrollo de los hijos y la posibilidad de crecimiento de las mujeres cabeza de familia.

Para ilustrar lo anterior podemos acudir a las cifras que ofrece el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Dicho organismo autónomo señala que, conforme avanza el curso de vida de la mujer, resulta probable que las separaciones, el divorcio y la viudez provoquen que

muchas de ellas asuman la maternidad sin el apoyo de un cónyuge. Información de la Encuesta Intercensal 2015 señala que 10.1 por ciento de las mujeres de 12 años y más con al menos un hijo nacido vivo son viudas, 8.4 por ciento son separadas y 2.8 por ciento están divorciadas. Destaca el hecho de que 6.5 por ciento son solteras, y de las mujeres casadas y unidas, en 3.5 por ciento y 4.9 por ciento respectivamente, su cónyuge reside en otra vivienda. Dentro del espectro de las jefas del hogar, la mayoría de éstas son separadas, divorciadas, viudas o solteras (69 por ciento); mientras que las madres que son hijas, 7.1 por ciento son adolescentes de 12 a 19 años, y de estas, 81.4 por ciento no asisten a la escuela.²

El propio Inegi agrega que las madres tienen un rol decisivo en las familias, ya que son una fuente importante de cohesión social e integración. Por ello, la relación que mantienen con los hijos es fundamental para el desarrollo sano de los niños. También es cierto que las madres no son únicamente fuente de cuidados, ya que adicional a esto y a las actividades domésticas que realizan, ellas contribuyen al sustento de sus familias, mediante su incorporación al mercado de trabajo. El instituto autónomo destaca que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, en el cuarto trimestre de 2015, la tasa de participación económica de las mujeres de 15 años y más con al menos un hijo nacido vivo era de 44.2 por ciento, de las cuales, 96.7 por ciento combina sus actividades extradomésticas con los quehaceres domésticos. Sin embargo, y atendiendo a su situación conyugal, la tasa de participación económica más alta se da entre las madres solteras (70.9 por ciento), siguiendo las divorciadas (67.6 por ciento) y las separadas (66.5 por ciento); en tanto que las que se encuentran en unión libre y casadas muestran una tasa de 41 por ciento y 39.7 por ciento respectivamente, por lo que poco más de cuatro de cada 10 trabajan o buscan trabajo.³

Ahora bien, el propio Inegi destaca que existen diferentes motivos por los cuales el ejercicio de la maternidad se da en un contexto de vulnerabilidad, como el hecho de ejercerla estando solteras, separadas, divorciadas o viudas. De acuerdo con información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares 2014, 8.1 millones de niñas, niños y adolescentes menores de 18 años, están bajo el cuidado de una mujer en una situación conyugal de no unión; es decir, son viudas, separadas, divorciadas o solteras. En total 54.8 por ciento son pobres multidimensionales y de estas 20.1 por ciento son pobres extremos.⁴

Un elemento que viene a complicar la vida de las madres solteras y sus hijos es la dificultad para reclamar y hacer efectiva la pensión alimenticia, toda vez que en muchos casos los varones se valen de argucias legales para no cumplir con esta obligación, esto en complicidad con las empresas donde laboran, las cuales se prestan a componendas para evadir el pago de éstas.

La soledad en la crianza y manutención de los hijos no sólo puede redundar en condiciones de marginación, como bien lo señalan las cifras antes mencionadas, sino que también puede producir un enorme desgaste en las madres que se ven obligadas a cumplir con un doble rol, sobre todo por los horarios laborales inflexibles a que muchas de ellas deben sujetarse, lo que las obliga a delegar ciertas tareas cotidianas en manos de parientes, amigos o vecinos, situación que en algunos casos resulta inexplicable dadas las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información.

Vista así, la jornada laboral cotidiana se puede volver en una fuente constante de angustia, pues las madres solteras, lejos de concentrarse plenamente en sus funciones, viven con la duda sobre el estado en que se encuentran sus hijos al estar bajo la responsabilidad de manos ajenas. Tal situación, obviamente, trae consigo un demérito en la productividad y, por tanto, en la posibilidad de desarrollar las capacidades laborales, ello con independencia de ciertos sentimientos de culpa que pueden generarse por la falta de cuidado a los hijos. Esta situación podría cambiarse si las empresas o las dependencias implementaran horarios escalonados, ofrecieran la posibilidad de realizar trabajos a distancia o permitieran la ausencia de las madres cuando tengan verificativo ciertos eventos escolares como los festivales o las firmas de boletas.

La situación hasta ahora descrita, vista a la luz de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, debe ser entendida como un fenómeno de violencia económica, ya que hablamos de acciones u omisiones que afectan la supervivencia de las víctimas y de sus hijos, aunque con la salvedad de que no siempre son generadas por un agresor identificable, sino por un estado de cosas generalizado que atenta en contra del desarrollo de las mujeres, lo que resulta quizá mucho peor, pues se trata de atavismos sobre los cuales no existe una sanción social, ya que son vistos con naturalidad e, incluso, como un “justo castigo” en contra de quienes que se atrevieron a desafiar la autoridad patriarcal a la que estaban sujetas.

Tal situación debe de cambiar, no sólo porque el maltrato hacia las madres solteras constituye una forma de maltrato perpetuado en nuestro país, sino porque es necesario hacer realidad lo previsto en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece la igualdad del varón y la mujer ante la ley y la protección que debe otorgarse a la organización y el desarrollo de la familia, pues de nada sirve tener tales supuestos previstos en nuestra norma fundamental, si no existe el ánimo social para volverlos efectivos.

Esta necesidad fue reconocida en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 del Presidente Enrique Peña Nieto, en el cual se establece que uno de los temas más recurrentes en las propuestas enviadas por mujeres para su elaboración fueron el apoyo a madres solteras, la defensa ante la violencia en su contra y el acceso a igualdad de oportunidades laborales. Estas medidas permearon en el diseño de prioridades y líneas de acción contenidas en la Estrategia Transversal Perspectiva de Género, la primera de su tipo que se plantea a nivel programático en nuestro país, la cual tiene como objetivo *“fomentar un proceso de cambio profundo que comience al interior de las instituciones de gobierno. Lo anterior con el objeto de evitar que en las dependencias de la Administración Pública Federal se reproduzcan los roles y estereotipos de género que inciden en la desigualdad, la exclusión y discriminación, mismos que repercuten negativamente en el éxito de las políticas públicas.”* De esta manera, el Plan se propone hacer tangibles los compromisos asumidos al ratificar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como lo establecido en los artículos 2, 9 y 14 de la Ley de Planeación referentes a la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional.

Resulta plausible, que en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres, se haya incluido como una línea de acción diseñar esquemas crediticios y de fomento para la adquisición de vivienda nueva para las mujeres jóvenes, solteras y adultas mayores. Empero, consideramos que es necesario dar un paso hacia adelante y avanzar más en el mejoramiento de las condiciones de vida de las madres solteras, por lo que creemos que es necesario reconocer a nivel legal la existencia del entorno de violencia que existe en su contra, así como también proponer diversas medidas tendientes a revertir tal situación.

Es por ello que se propone reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Muje-

res a una Vida Libre de Violencia, para efectos de lo siguiente:

- Incluir en el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, como una acción con perspectiva de género, la prevención y erradicación de la violencia que se ejerce en contra de las madres solteras y sus hijos;
- Establecer como una facultad y obligación a cargo de la Federación el diseño de políticas tendientes a prevenir y sancionar la violencia en contra de las madres solteras y sus hijos;
- Señalar como una facultad para la Secretaría de Desarrollo Social otorgar apoyos a las madres solteras víctimas de violencia, así como a los hijos de éstas;
- Disponer que corresponde a la Secretaría de Educación Pública sancionar la negación de servicios educativos a las madres solteras y prevenir y sancionar de aquellas conductas que propicien la violencia en contra de éstas;
- Contemplar como una obligación de la Secretaría de Salud apoyar a las autoridades encargadas de efectuar investigaciones en materia de violencia contra las mujeres, proporcionando información sobre los casos que involucren violencia en contra de madres solteras y sus hijos, así como garantizarles la prestación de servicios de salud;
- Plantear que corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social promover la formulación de políticas tendientes a erradicar la violencia en contra de las madres solteras y sus hijos en los centros de trabajo, al igual que fomentar la adopción de horarios flexibles y el trabajo a distancia a favor de las madres solteras;
- Establecer como una facultad del Instituto Nacional de las Mujeres formular políticas y estudios tendientes a analizar, prevenir y sancionar la violencia en contra de las madres solteras y sus hijos;
- Involucrar a las entidades federativas, a la Ciudad de México, a los municipios y a las alcaldías capitalinas en el otorgamiento de atención integral a las madres solteras víctimas de la violencia, así como establecer políticas tendientes a prevenir y sancionar dicho fenómeno.

Por todo lo anteriormente expuesto es que someto a la consideración de esta soberanía la aprobación del siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

Artículo 38. El Programa contendrá las acciones con perspectiva de género para:

I. ... a XI. ...

XII. Promover la cultura de denuncia de la violencia contra las mujeres en el marco de la eficacia de las instituciones para garantizar su seguridad y su integridad;

XIII. Diseñar un modelo integral de atención a los derechos humanos y ciudadanía de las mujeres que deberán instrumentar las instituciones, los centros de atención y los refugios que atiendan a víctimas, y

XIV. Prevenir y erradicar la violencia que se ejerce en contra de las madres solteras y sus hijos.

Artículo 41. Son facultades y obligaciones de la Federación:

I. ... a XVIII. ...

XIX. Desarrollar todos los mecanismos necesarios para el cumplimiento de la presente ley;

XX. Diseñar políticas tendientes a prevenir y sancionar la violencia en contra de las madres solteras y sus hijos, y

XXI. Las demás que le confieran esta ley u otros ordenamientos aplicables.

Artículo 43. Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social:

I. ... a VII. ...

VIII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia

IX. Otorgar apoyos a las madres solteras víctimas de violencia, así como a los hijos de éstas, y

X. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 45. Corresponde a la Secretaría de Educación Pública:

I. ... a XIII. ...

XV. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia;

XV. Sancionar la negación de servicios educativos a las madres solteras;

XVI. Prevenir y sancionar de aquellas conductas que propicien la violencia en contra de las madres solteras, y

XVII. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 46. Corresponde a la Secretaría de Salud:

I. ... a XI. ...

XII. Apoyar a las autoridades encargadas de efectuar investigaciones en materia de violencia contra las mujeres, proporcionando la siguiente información:

a) ... a c) ...

d) Los efectos causados por la violencia en las mujeres;

e) Los casos que involucren violencia en contra de madres solteras y sus hijos, y

f) Los recursos erogados en la atención de las víctimas.

XIII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia;

XIV. Garantizar la prestación de servicios de salud a las madres solteras víctimas de violencia y sus hijos, y

XV. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 46 Bis. Corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social:

I. ... a VII. ...

VIII. Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;

IX. Promover la formulación de políticas tendientes a erradicar la violencia en contra las madres solteras y sus hijos en los centros de trabajo;

X. Fomentar la adopción de horarios flexibles y el trabajo a distancia a favor de las madres solteras, y

XI. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 48. Corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres:

I. ... a VIII. ...

IX. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia;

X. Formular políticas y estudios tendientes a analizar, prevenir y sancionar la violencia en contra de las madres solteras y sus hijos, y

XI. Las demás previstas para el cumplimiento de la ley.

Artículo 49.- Corresponde a las entidades federativas y a la **Ciudad de México**, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia:

I. ... a XXIII. ...

XXIV. Elaborar y aplicar protocolos especializados con perspectiva de género en la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de discriminación, feminicidio, trata de personas y contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual

XXV. Garantizar la atención integral de las madres solteras víctimas de la violencia y sus hijos, así como establecer políticas tendientes a prevenir y sancionar dicho fenómeno, y

XXVI. Las demás aplicables a la materia, que les conceda la ley u otros ordenamientos legales.

...

Artículo 50. Corresponde a los municipios y a las **alcaldías de la Ciudad de México**, de conformidad con esta ley y las leyes locales en la materia y acorde con la perspectiva de género, las siguientes atribuciones:

I. ... a IX. ...

X. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia;

XI. Garantizar la atención integral de las madres solteras víctimas de la violencia y sus hijos, así como establecer políticas tendientes a prevenir y sancionar dicho fenómeno, y

XII. La atención de los demás asuntos que en materia de violencia contra las mujeres que les conceda esta ley u otros ordenamientos legales.

Artículo Transitorio

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

Notas

1 Consultado en

http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4886, el 28 de marzo de 2017 a las 11:28 horas.

2 Consultado en

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/madre2016_0.pdf, el 28 de marzo de 2017 a las 11:58 horas.

3 Inegi, Op. Cit.

4 *Ibidem*.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de abril de 2017.— Diputado Erick Alejandro Lagos Hernández (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Igualdad de Género, para dictamen.

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y LEY DE LA POLICÍA FEDERAL

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las leyes General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y de la Policía Federal, a cargo del diputado Héctor Ulises Cristopulos Ríos, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Héctor Ulises Cristopulos Ríos, en mi calidad de diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 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 artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de la Policía Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Podríamos decir, sin temor a equivocarnos, que lo que más preocupa a la gran mayoría de integrantes de una sociedad, por no decir a todos, es vivir en un estado de inseguridad. A nadie agrada esa horrible sensación de que la integridad física de nuestros seres queridos o la propia, corre el riesgo de ser lesionada gravemente en cualquier momento, o, en casos menos extremos, sufrir la pérdida de nuestro patrimonio personal, familiar o social. Ante este tipo de situaciones, los seres humanos tienden a buscar medios para protegerse de manera personal y colectiva, dando vida a lo que hoy conocemos como las fuerzas públicas, como lo son los ejércitos y las modernas policías.

Sin embargo, cuando las personas que viven en situación de zozobra no confían en sus propios cuerpos de seguridad, en el mejor de los casos, tienden a no cooperar con los in-

tegrantes de las fuerzas públicas, lo que ocasiona que difícilmente puedan salvaguardar el Estado de Derecho, ante una sociedad agresiva que no les reconoce ninguna autoridad, pues más que protectores de la ley, les ven como prepotentes delincuentes con placa y pistola.

Esta situación es altamente preocupante, pues ante la falta de confianza, en lugar de acudir ante las autoridades, la sociedad tiende a dividirse y a buscar su protección individual, abandonando el territorio de la sociedad o agrupándose para tomar la ofensiva de diversas formas nada benéficas para la cohesión social y el interés común, que van desde los linchamientos de quienes consideran como delincuentes, hasta la conformación de las temidas autodefensas que han aparecido en varias entidades federativas.

Efectivamente, es fácil identificar el estado de crisis que vive la seguridad pública de nuestro país, cuando constatamos la aparición de los graves problemas mencionados con anterioridad que, sin duda alguna, lesionan la tranquilidad de los integrantes de cualquier comunidad.

Para minimizar en lo posible este tipo de crisis, el Gobierno Federal reconoce la importancia de que exista un acercamiento entre la sociedad y los encargados de mantener el orden, es por ello que esta premisa es parte significativa dentro del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal, que en su Introducción y Visión General, específicamente en el apartado Fortaleza Institucional para un México en Paz, asegura que “La evidencia muestra con claridad que los países que se desarrollan exitosamente son aquellos con instituciones sólidas e incluyentes. Cuando éstas no existen o son insuficientes, se limita la capacidad de la ciudadanía para demandar sus derechos y se debilita la legitimidad del Estado”; lo cual, es totalmente congruente con lo ya expuesto en esta iniciativa.

En consecuencia, la primera de las cinco Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo, es la denominada “México en Paz”, que “busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales”, para lo cual, tiene la prioridad de “abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad. En este sentido, se busca disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes”.

En ese tenor, más adelante, en el documento, encontramos el Plan de Acción denominado “fortalecer al Estado y garantizar la paz”, en el que se sostiene que “el objetivo de un México en Paz es lograr un pacto social fortalecido entre el Estado y la ciudadanía que responda a los retos democráticos y de seguridad que enfrenta el país”.

A la luz de lo postulado en este documento institucional, queda claro entonces, que esa intención del Gobierno Federal, de buscar el acercamiento entre las instituciones de seguridad pública y la sociedad civil, no solo existe, sino que es una de sus máximas prioridades, tal y como lo vemos reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo. Lo que faltaría, entonces, es materializar esta meta gubernamental, de una manera más práctica, que pueda ser percibida su aplicación por parte de las familias mexicanas, y que no solo se quede en el bonito discurso político y en fastuosos planes repletos de buenas intenciones.

Ahora bien, cuando hablamos de Seguridad Pública, es una realidad innegable que los representantes gubernamentales que más contacto tienen con la sociedad, son los integrantes de las corporaciones policiacas de los tres órdenes de gobierno, cuyo desempeño y vinculación social, definitivamente inciden en la confianza ciudadana y, en consecuencia, en el comportamiento de los índices delictivos, ya que, cuando la policía realiza su trabajo, exponiendo pobres o nulos resultados y, peor aún, sin reflejar un genuino interés por el bienestar social, las familias dejan de confiar en las autoridades y no denuncian los delitos; consecuentemente, la percepción de inseguridad crece, aumentando con ello, el sentimiento de impunidad, lo cual, a su vez, incrementa el nivel de confianza de la delincuencia, cuyos integrantes se sienten con más libertad de actuar.

Sobre este tema, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), nos arroja datos sumamente preocupantes en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Enviipe), que viene elaborando cada año a partir del 2011. En la edición 2015 de dicho documento podemos darnos cuenta que el 66.5% de los mexicanos considera que la policía preventiva municipal es corrupta, el 63.6% señala como corrupta a la policía estatal y el 54.6% supone que la policía federal es corrupta.

Lo más aterrador de estas cifras es que van en aumento, ya que, la Enviipe 2014 nos muestra que tan solo un año antes, la percepción de corrupción de la policía municipal era del 63.3 por ciento, de la policía estatal era del 61.9 por ciento y de la policía federal del 52.6 por ciento. Esto refleja un

incremento alarmante de 3.2 por ciento en la percepción negativa para la policía municipal, 1.7 por ciento para la estatal y 2 por ciento para la federal, en el transcurso de un año.

Esta percepción negativa, lógicamente, se refleja en el nivel de confianza en estas instituciones policiacas, ya que, de acuerdo al Enviipe 2014, tan solo el 37.5 por ciento de la sociedad mostraba confianza en la policía municipal, cifra que decayó en el Enviipe 2015 al 35.9 por ciento. La policía estatal mostraba, en 2014, el 44.1 por ciento de la confianza popular, mientras que en 2015, bajó al 42.5 por ciento. En lo que respecta a la policía federal, la confianza era del 57.7 por ciento en 2014, y del 56.2 por ciento en 2015.

Esta importante encuesta anual del Inegi nos ofrece una cantidad detallada de cifras con tendencias negativas similares en muchos otros rubros, como los altos porcentajes de hogares con al menos una víctima del delito, la preocupante victimización de la población, el aumento en la incidencia delictiva, los exorbitantes costos de la inseguridad y el delito, la ineffectividad de las averiguaciones policiacas, las alarmantes razones de la No Denuncia, la desaprobación social de la seguridad pública y del pobre o nulo desempeño institucional.

Ante esta realidad que nos pone en evidencia la información oficial del Inegi, es obvio que el comportamiento de los integrantes de nuestras instituciones policiacas no ha sido el más adecuado para lograr el “pacto social fortalecido entre el Estado y la ciudadanía” que pretende el Plan Nacional de Desarrollo.

En este punto, es importante reconocer los esfuerzos que se han llevado a cabo por parte de diversas instituciones de los tres órdenes de gobierno, que han implementado programas de proximidad social para lograr el acercamiento entre las autoridades y la sociedad civil; pero desgraciadamente, se trata de esfuerzos aislados que tienen poca o nula trascendencia por ser parte de programas temporales del gobierno en turno, que, en muchas ocasiones, no son retomados por los nuevos gobernantes, dando como resultado que dichos programas no alcanzan a generar un verdadero compromiso por parte de las policías, y, en consecuencia, no logran el impacto social esperado.

Así las cosas, procede modificar nuestro marco jurídico para encausar adecuadamente las acciones de nuestras policías para alcanzar los nobles objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, empezando por la Ley General del Sistema Na-

cional de Seguridad Pública y la Ley de la Policía Federal. La primera de ellas porque, según su artículo 1, “*tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios*”, en materia de seguridad pública; mientras que la segunda, regula “*la organización y funcionamiento de la Policía Federal*”.

En ese orden de ideas, al realizar un análisis a ambas leyes, pudimos apreciar que en ninguna de ellas se hace mención alguna a la proximidad social que deben llevar a cabo los integrantes de las instituciones de seguridad pública, haciendo solamente vagas referencias al fomento a la participación ciudadana, pero ninguna reciprocidad activa de los elementos policiacos en la vinculación social.

Antes de continuar, es pertinente realizar las conceptualizaciones de lo que significa “Participación Ciudadana” y “Proximidad Social” o “Proximidad Ciudadana”, como se ha dado en nombrar por parte de algunas corporaciones policiacas, con la finalidad de hacer la diferenciación entre ambos términos. Para estos efectos, retomaremos los conceptos que se han acuñado en los programas de proximidad social que lleva a cabo la Policía Federal, por ser esta institución la que tiene presencia en toda la República Mexicana, lo que hará más sencillo uniformar los criterios.

En primer lugar, por Participación Ciudadana podemos entender que es el proceso mediante el cual los integrantes de una sociedad se organizan y colaboran en forma individual o colectiva en las actividades encaminadas a hacer propuestas que influyan en la toma de decisiones de los asuntos públicos o privados de la comunidad en la que habitan, decisiones que tienen la posibilidad de incidir en el orden político, social, económico y ambiental de la misma, lo cual le permite a sus ciudadanos un pleno desarrollo y bienestar integral.

En segundo, Proximidad Social es la función del Estado que atiende a la necesidad de brindar una respuesta eficaz a la demanda social, de mayor presencia y cercanía con una Policía confiable, que se involucre de manera comprometida con las carencias de seguridad de las comunidades, lo que posibilita una respuesta de calidad personalizada e integral.

Como podemos ver, el primero de los conceptos se refiere a los esfuerzos que realiza la sociedad civil para involu-

crarse de manera activa en los asuntos de su comunidad y, por supuesto, incidir en las funciones gubernamentales, mientras que el segundo de los conceptos hace referencia al esfuerzo institucional para que la policía se involucre en la vida de la comunidad y que brinde soluciones tangibles a sus necesidades de seguridad.

Si bien es cierto, se han formado cuerpos completos de los denominados “policías de proximidad”, como es el caso de la gendarmería de la Policía Federal, pero como ya dijimos anteriormente, esas son acciones ejecutivas que no se reflejan en nuestras leyes y, por lo mismo, no implican una obligación importante para los servidores públicos encargados de la seguridad de la sociedad. A eso hay que sumarle que los integrantes de estos selectos cuerpos policiacos, son vistos como elementos con perfiles especializados en materia de proximidad social, es decir, el elemento de la proximidad social entre las corporaciones policiacas es la excepción, no la regla, cuando la capacitación en esta materia, debe ser parte obligatoria en la formación de todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública, ya que, generalmente todos ellos tienen contacto de alguna u otra forma con la sociedad civil, y el desempeño de sus funciones, carente de reconocimiento social, se refleja en las cifras negras que nos presenta el Inegi, que, sin lugar a dudas, reflejan una realidad que no permite el desarrollo de la función policiaca e influye en la seguridad pública de todo el país.

Es por ello que debemos incorporar la materia de proximidad social en los procesos de formación de los integrantes de nuestras policías, para que muestren una mayor sensibilidad, empatía y criterio más amplio en el trato con la sociedad, para que, aumenten sus niveles de confianza y responda con una mayor comprensión, colaboración y reconocimiento hacia la labor policiaca, y se generen las condiciones para lograr el tan anhelado pacto entre la sociedad y el Estado, que haga frente común en contra de la delincuencia que azota al país.

Para esos propósitos, debemos modificar las siguientes disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

En el artículo 2 se impone al Estado la obligación de desarrollar programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas, pero deja de manera muy subjetiva las formas en que debe realizarse ese fomento a la participación ciudadana, es decir, se espera

una activa colaboración social, pero no impone ningún compromiso social hacia los servidores públicos para que se acerquen a la ciudadanía, ya que en términos de la redacción actual, dichos programas y acciones, bien pueden llevarlos a cabo desde la comodidad del escritorio, contratando expertos profesionales de la publicidad que armen grandiosas campañas publicitarias para que anuncien valores culturales y cívicos. Sin embargo, para cualquier persona es más significativo percibir el buen trato de un servidor público comprometido con sus necesidades, que lo que pueda decirles un comercial de radio o televisión. Es por ello que considero que dichas acciones y programas deben realizarse a través de la proximidad social, lo cual es de mayor impacto social y representa un costo significativamente menor al erario público.

En el artículo 5, es necesario agregar el significado de Proximidad Social, para que no dejar el concepto plasmado en la ley y evitar las interpretaciones erróneas o elaboradas de modo que haga inaplicables sus nobles fines.

En las obligaciones de las Instituciones de Seguridad Pública que se establecen en el artículo 6, debe incluirse la de implementar acciones de proximidad social, para que sean complementarias de la de fomentar la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

En lo que respecta al artículo 7, que habla de la coordinación de las Instituciones de Seguridad Pública de los tres niveles de gobierno, debe agregarse la coordinación en materia de proximidad social, para que dichas instituciones puedan retroalimentarse y fortalecerse entre sí.

El artículo 12 establece la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública y le otorga la facultad de poder invitar a personas, instituciones y representantes de la sociedad civil para que expongan sus conocimientos y experiencias en la materia, pero deja esta posibilidad de invitación como algo que puede o no llevarse a cabo. Sin embargo, creemos que la sociedad civil debe ser escuchada por el Consejo, especialmente cuando se traten temas en los que se espera que la ciudadanía participe para cumplir los objetivos de la Seguridad Pública. En estos casos, el compromiso y la participación, debe ser recíproco y la sociedad debe de tener oportunidad de exponer sus puntos de vista. Si esperan que la sociedad participe en acciones del Estado, éste debe, a su vez, participar en lo que interesa a los integrantes de la sociedad civil.

En el artículo 14, las atribuciones del Consejo Nacional deben incluir la implementación de medidas para que las instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno lleven a cabo, de manera permanente, acciones eficaces de proximidad social, ya que, como ha quedado claro, es un elemento clave para los fines de la Seguridad Pública, por lo que su cumplimiento no debe quedar al capricho de dichas instituciones.

Por otro lado, en el artículo 20, que dispone las atribuciones del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, por la propia naturaleza que expresa su denominación, es lógico que este encargada de Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia, así como el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública a través de la promoción de la participación ciudadana, debiendo agregarse a dichas atribuciones la promoción de la proximidad social, ya que, como hemos dicho antes, son acciones recíprocas que deben promoverse de manera coordinada.

En lo que toca a las funciones de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia que dispone el artículo 25, nuevamente se busca impulsar la colaboración ciudadana para que denuncie los delitos, y participe en actividades de procuración de justicia, pero falta el elemento del compromiso del Estado que viene con la proximidad social, por lo, de igual forma deben impulsarse acciones de proximidad social que impliquen la participación activa de las Instituciones de Seguridad Pública en lo que interesa a los integrantes de la sociedad civil.

En el artículo 29, al establecer las funciones de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, se les encarga promover el establecimiento de un servicio de comunicación que reciba los reportes de la comunidad, sobre emergencias, faltas y delitos, pero de poco o nada serviría dicho servicio, si no existe una respuesta inmediata a dichas contingencias, por lo que deben incluirse la parte que corresponde a las Instituciones de Seguridad Pública.

En el mismo sentido, en el artículo 33, se establece el catálogo de las funciones mínimas que le corresponden a la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, entre las que debe de encontrarse la obligación de promover e impulsar acciones permanentes de proximidad social y participación ciudadana por parte de las dependencias encargadas de la seguridad pública municipal.

En la distribución de facultades que, en el artículo 39, se realiza entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en lo que respecta a la parte operativa en materia de Seguridad Pública, debe agregarse la obligación de Llevar a cabo acciones de proximidad social y promoción de la participación ciudadana, que como ha quedado demostrado, son de vital importancia.

Dentro de las obligaciones de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, que se encuentran en el artículo 40, debe agregarse la obligación de Participar diligentemente en acciones de proximidad social y programas de participación ciudadana que se implementen en la Institución de Seguridad Pública en la que presten sus servicios, y apoyar las que se implementen en otras Instituciones de Seguridad Pública, ya que de poco serviría que los directivos diseñen e implementen programas en la materia, si los servidores públicos que tienen contacto con la ciudadanía no las llevan a cabo.

En congruencia con lo anterior, en el artículo 47, que dispone las funciones de los Programas Rectores de Profesionalización que se llevan a cabo en las Academias e Institutos de Seguridad Pública, debe agregarse la obligación de capacitar en materia de proximidad social a los servidores públicos, para que realicen adecuadamente los programas de proximidad social.

De igual manera, en el artículo 62, además de establecer que los planes de estudios se integrarán por el conjunto de contenidos teóricos y prácticos estructurados en unidades didácticas de enseñanza y aprendizaje, en los que se incluyan talleres de resolución de casos, deben integrarse con una adecuada capacitación en materia de proximidad social y participación ciudadana, ya que estos elementos son herramientas básicas para la resolución de la gran mayoría de los casos, por no decir la totalidad de estos.

En el artículo 75, se establecen las funciones mínimas que deben desarrollar las instituciones policiales para el mejor cumplimiento de sus objetivos, debiendo complementar la función de prevención de su fracción segunda, para que se les imponga llevar a cabo acciones de proximidad social y promoción de la participación ciudadana, que como ya hemos visto, estos elementos son pilares en la prevención del delito.

Dentro de los fines de la Carrera Policial que enumera el artículo 79, debe agregarse el establecer una estrecha vinculación entre la sociedad civil y el Estado, a través de las

Instituciones de Seguridad Pública, que genere un alto nivel de confianza social hacia las instituciones y fortalezcan las acciones que se lleven a cabo en materia de seguridad pública, para que sean los integrantes de las instituciones policiales, los gestores sociales que lleven el mensaje que convenza a la sociedad a colaborar y fortalecer a las instituciones del Estado.

En lo que respecta al Título Octavo, denominado “De la Participación de la Comunidad” es conveniente modificarlo para que incluya a la “Proximidad Social”, ya que, como dijimos con anterioridad, son acciones que, en materia de seguridad pública, deben entenderse de manera recíproca y complementaria.

En congruencia con lo anterior, debe agregarse a los artículos que componen dicho Título, las acciones de proximidad social y debida atención a la ciudadanía en cada uno de los 7 artículos, del 128 al 134, que componen su único capítulo, adecuadamente denominado “De los servicios de atención a la población” ya que ello implica más un deber del Estado y no tanto, un compromiso de la sociedad, que es lo que mayormente se plasma en dicho articulado, puesto que pareciera que se espera una colaboración ciudadana incondicional, sin asumir grandes compromisos por parte de las autoridades en la atención de las necesidades que manifieste la sociedad civil.

Ahora bien, dentro de las adecuaciones que se proponen para la Ley de la Policía Federal, tenemos las siguientes:

En primer lugar, de manera congruente con lo que ya hemos dejado establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, debemos agregar, como parte de los objetivos de esta corporación policiaca, que se enumeran en el artículo 2 de la Ley de la Policía Federal, que se encargue de establecer una estrecha vinculación entre la sociedad civil y el Estado, que genere un alto nivel de confianza social hacia las instituciones y fortalezcan las acciones que se lleven a cabo en materia de seguridad pública.

Continuando con la congruencia entre las adecuaciones ya propuestas para la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se propone que en artículo 4 de la Ley de la Policía Federal se integre el concepto de proximidad social.

De igual manera, dentro de las atribuciones y obligaciones de la Policía Federal, debe agregarse, en el artículo 8, el deber de establecer acciones permanentes y eficaces de pro-

ximidad social y fomento de la participación ciudadana, en las que deberán participar sus integrantes, así como, colaborar con las acciones que desarrollen otras instituciones de seguridad pública.

En el artículo 17, que dispone los requisitos para el ingreso y permanencia en la Policía Federal, debe agregarse el requisito de aprobar cursos en materia de proximidad social para la permanencia en esta institución policiaca, con el propósito de que estas funciones sean parte indispensable en la formación de quienes presten sus servicios en dicha institución. Lo cual es congruente con lo que expresado en párrafos posteriores.

De igual manera, en la parte práctica, debe incluirse dentro de los deberes de los integrantes de la Policía Federal, que se encuentran en el artículo 19, que participen diligentemente en acciones de proximidad social y programas de participación ciudadana y apoyar las que se implementen en otras Instituciones de Seguridad Pública, así como el deber de mantenerse actualizados en materia de proximidad social, lo cual es congruente con el resto de esta iniciativa.

En consecuencia de los argumentos vertidos ante este honorable cuerpo legislativo, me permito someter a su consideración el siguiente proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de la Policía Federal

Artículo Primero. Se reforman el segundo párrafo del artículo 2, el artículo 6, las fracciones XV y XVI del artículo 7, el tercer párrafo del artículo 12, las fracciones II y IX del artículo 20, la fracción XIII del artículo 25, la fracción XII del artículo 29, las fracciones IX y X del artículo 33, el artículo 62, la fracción II del artículo 75, las fracciones IV y V del artículo 79, la denominación del Título Octavo, el párrafo primero del artículo 128, el artículo 129, el párrafo primero del artículo 130, el artículo 131, las fracciones II y III del artículo 132, el artículo 133 y la fracción III del artículo 134; y, se adicionan una fracción XVII al artículo 5, una fracción XVII al artículo 7, una nueva fracción XVI al artículo 14, que recorre la actual fracción XVI y subsiguientes, una fracción XI al artículo 33, una fracción II Bis al artículo 40, una fracción II Bis al artículo 47, una fracción VI al artículo 79 y una fracción IV al artículo 132; todos, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

Artículo 2. ...

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones **de proximidad social**, para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Artículo 5. ...

I a la XVI. ...

XVII. Proximidad Social, es la función del Estado que atiende a la necesidad de brindar una respuesta eficaz a la demanda social, de mayor presencia y cercanía con una Policía confiable, que se involucre de manera comprometida con las carencias de seguridad de las comunidades, lo que posibilita una respuesta de calidad personalizada e integral;

Artículo 6. Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Deberán fomentar la participación ciudadana, **implementar acciones de proximidad social** y rendir cuentas en términos de ley.

Artículo 7. ...

I a la XIV. ...

XV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos;

XVI. Implementar acciones permanentes de proximidad social y establecer mecanismos constantes de evaluación que permitan medir la percepción de la sociedad hacia las Instituciones de Seguridad Pública, así como la eficacia de las acciones implementadas; y

XVII. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública.

Artículo 12. ...

I a la IX. ...

...

El Consejo podrá invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones y representantes de la sociedad civil que puedan exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública; **sin embargo, cuando los asuntos a tratar estén relacionados con la participación ciudadana, siempre deberá invitarse a los integrantes de la sociedad civil a que hace referencia este párrafo.** Dicha participación será con carácter honorífico. Así mismo el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será invitado permanente de este Consejo.

Artículo 14. ...

I a la XV. ...

XVI. Implementar medidas para que las Instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno lleven a cabo, de manera permanente, acciones eficaces de proximidad social.

XVII. Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de Seguridad Pública;

XVIII. Promover políticas de coordinación y colaboración con el Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas;

XIX. Crear grupos de trabajo para el apoyo de sus funciones, y

XX. Las demás que se establezcan en otras disposiciones normativas y las que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

Artículo 20. ...

I. ...

II. Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, **la proximidad social**, la participación ciudadana y una vida libre de violencia;

III. ...

a) a d) ...

IV a la VIII. ...

IX. Promover **la proximidad social** y la participación ciudadana para el fortalecimiento del Sistema en los términos de esta Ley, y

X. ...

Artículo 25. ...

I a la XII. ...

XIII. Impulsar las acciones necesarias para promover **la proximidad social**, la denuncia de los delitos y la participación de la comunidad en las actividades de procuración de justicia;

XIV a la XXIV. ...

Artículo 29. ...

I a la XI. ...

XII. Promover el establecimiento de un servicio de comunicación que reciba los reportes de la comunidad, sobre emergencias, faltas y delitos, **procurando que las Instituciones de Seguridad Pública den respuesta inmediata a las mismas, privilegiando acciones eficaces de proximidad social.**

XIII a la XIX. ...

Artículo 33. ...

I a la VIII. ...

IX. Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre la materia de Seguridad Pública Municipal,

X. Promover e impulsar acciones permanentes de **proximidad social** y **participación ciudadana por parte de las dependencias encargadas de la seguridad pública municipal**; y

XI. Las demás que establezcan otras disposiciones legales o el consejo nacional.

Artículo 39. ...

A. ...

I. ...

II. ...

a) ...

1 y 2. ...

b) ...

1 al 4. ...

c) ...

III y IV. ...

B. ...

I a la XIII. ...

XIV. Solicitar la colaboración de los prestadores de servicios de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones aplicables, para que en el ámbito técnico operativo se restrinja de manera permanente todo tipo de comunicación, ya sea transmisión de voz, datos, o imagen en los Centros de Readaptación Social Federales y de las Entidades Federativas, cualquiera que sea su denominación;

XV. Llevar a cabo acciones de proximidad social y promoción de la participación ciudadana en materia de seguridad pública; y

XVI. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la Ley y demás disposiciones aplicables.

...

...

Artículo 40. ...

I y II. ...

II Bis. Participar diligentemente en acciones de proximidad social y programas de participación ciuda-

dana que se implementen en la Institución de Seguridad Pública en la que presten sus servicios, y apoyar las que se implementen en otras Instituciones de Seguridad Pública;

III a la XXVIII. ...

Artículo 47. ...

I y II. ...

II Bis. Capacitar en materia de proximidad social a los servidores públicos;

III a la XVII. ...

Artículo 62. Los planes de estudios se integrarán por el conjunto de contenidos teóricos y prácticos estructurados en unidades didácticas de enseñanza y aprendizaje, en los que se incluyan talleres de resolución de casos, **así como capacitación en materia de proximidad social y participación ciudadana.**

Artículo 75. ...

I. ...

a) al d) ...

II. Prevención, que será la encargada de llevar a cabo acciones tendientes a prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, a través de acciones de investigación, inspección, vigilancia, vialidad en su circunscripción, **proximidad social y promoción de la participación ciudadana; y**

III. ...

Artículo 79. ...

I a la III. ...

IV. Instrumentar e impulsar la capacitación y profesionalización permanente de los Integrantes de las Instituciones Policiales para asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios;

V. Establecer una estrecha vinculación entre la sociedad civil y el Estado, a través de las Instituciones de Seguridad Pública, que genere un alto nivel de con-

fianza social hacia las instituciones y fortalezcan las acciones que se lleven a cabo en materia de seguridad pública.

VI. Los demás que establezcan las disposiciones que deriven de esta Ley.

Título Octavo De la Proximidad Social y la Participación de la Comunidad

Artículo 128.- El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana establecerá mecanismos eficaces **de proximidad social** para que la sociedad participe en el seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.

...

I y II. ...

Artículo 129. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana impulsará las acciones necesarias para que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, establezcan un servicio para la localización de personas y bienes, que promueva la colaboración y participación ciudadana **a través de acciones de proximidad social.**

Para el caso de la sustracción de menores, deberán implementarse sistemas de alerta y protocolos de acción inmediata para su búsqueda y localización, en el que coadyuven con los integrantes del sistema las corporaciones de emergencia, medios de comunicación, prestadores de servicios de telecomunicaciones, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general, **para lo cual, deberá mantenerse contacto permanente con la sociedad civil, mediante la proximidad social.**

Artículo 130.- El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana promoverá que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios establezcan un servicio de comunicación que reciba los reportes de la comunidad, sobre las emergencias, faltas y delitos de que tenga conocimiento; **de igual manera, que implementen mecanismos para dar respuesta de manera pronta y expedita a dichos reportes, debiendo mantener un servicio de seguimiento de los mismos y, en su caso, atención de las víctimas en términos de la legislación aplicable, hasta la total resolución de los mismos.**

...

Artículo 131.- Para mejorar el servicio de Seguridad Pública, las instancias de coordinación que prevé esta Ley promoverán la participación de la comunidad a través de las siguientes acciones **de proximidad social:**

I a la VII. ...

Artículo 132. ...

...

I. ...

II. El servicio prestado;

III. El impacto de las políticas públicas en prevención del delito; y

IV. La eficacia, aceptación y cobertura de las acciones de proximidad social.

...

Artículo 133. El Centro Nacional de Información deberá proporcionar la información necesaria y conducente para el desarrollo de las actividades en materia de **proximidad social** y participación ciudadana. No se podrá proporcionar la información que ponga en riesgo la seguridad pública o personal.

Artículo 134. ...

I y II. ...

III. Medidas de protección a la víctima y, **en caso de ser necesario, a sus familiares; y**

IV. ...

Artículo Segundo. Se reforman las fracciones III y IV del artículo 2, y las fracciones XLVI y XLVII del artículo 8; se adicionan una fracción V al artículo 2, una fracción VII Bis al artículo 4, una fracción XLVIII al artículo 8, una fracción V Bis al apartado B del artículo 17, así como, las fracciones V Bis y X Bis al artículo 19; todos, de la Ley de la Policía Federal, para quedar como sigue:

Artículo 2. ...

I y II. ...

III. Prevenir la comisión de los delitos;

IV. Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables; y

V. **Establecer una estrecha vinculación entre la sociedad civil y el Estado, que genere un alto nivel de confianza social hacia las instituciones y fortalezcan las acciones que se lleven a cabo en materia de seguridad pública.****Artículo 4. ...**

I a la VII. ...

VII Bis. **Proximidad Social, a la función del Estado que atiende a la necesidad de brindar una respuesta eficaz a la demanda social, de mayor presencia y cercanía con una Policía confiable, que se involucre de manera comprometida con las carencias de seguridad de las comunidades, lo que posibilita una respuesta de calidad personalizada e integral;**

VIII y IX. ...

Artículo 8. ...

I a la III. ...

a) al e) ...

IV a la XXI. ...

a) al e) ...

XXII a la XLV. ...

XLVI. Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, en el ámbito de su competencia;

XLVII. **Establecer acciones permanentes y eficaces de proximidad social y fomento de la participación ciudadana, en las que deberán participar sus integrantes, especialmente aquellos que, por las funciones que desarrollan, deban tener contacto directo****con la sociedad civil, así como, colaborar con las acciones que desarrollen otras instituciones de seguridad pública; y**

XLVIII. Las demás que le confieran ésta y otras leyes.

Artículo 17. ...

A. ...

I a la III. ...

a) al c) ...

IV a la XII. ...

B. ...

I a la IV. ...

a) al c) ...

V. ...

V Bis. **Aprobar los cursos en materia de proximidad social;**

VI a la XVI. ...

Artículo 19. ...

I a la V. ...

V Bis. **Participar diligentemente en acciones de proximidad social y programas de participación ciudadana y apoyar las que se implementen en otras Instituciones de Seguridad Pública;**

VI a la X. ...

X Bis. **Actualizarse en materia de proximidad social;**

XI a la XXXIV. ...

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

Segundo. El Ejecutivo federal expedirá las disposiciones reglamentarias relativas al presente decreto, en un plazo no mayor a 180 días a partir de su entrada en vigor.

Tercero. El Consejo Nacional, las Conferencias y las Instituciones de Seguridad Pública que prevé la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, deberán expedir las disposiciones que les correspondan en relación al presente decreto, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir de su entrada en vigor.

Cuarto. La federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, contarán con el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para realizar las acciones necesarias, a fin de dar el debido cumplimiento a las disposiciones contenidas en el mismo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de abril de 2017.— Diputado Héctor Ulises Cristópolos Ríos (rúbrica).»

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

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO Y LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS

«Iniciativa que reforma los artículos 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 30 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a cargo del diputado José Hugo Cabrera Ruiz, del Grupo Parlamentario del PRI

José Hugo Cabrera Ruiz, diputado a la LXIII Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción I del artículo

28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público; y por la que se reforma el último párrafo del artículo 30 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa forma parte de un esfuerzo estructurado alrededor de la creciente problemática que enfrentan nuestros paisanos, emigrantes de origen mexicano radicados en Estados Unidos de América (EUA), que hoy más que nunca enfrentan un clima hostil de parte de las autoridades migratorias en aquel país, y xenófobo por un segmento de la sociedad americana. Lo anterior y para mal, con independencia de su situación migratoria.

Hace meses emprendimos el camino de las propuestas legislativas como la respuesta más adecuada ante el desafío que hoy enfrentamos, comenzando por abordar la preocupación acerca de las condiciones y futuro de las remesas que envían a sus familias en México nuestros paisanos; propusimos también la creación de un Instituto del Migrante en mi natal Querétaro; asimismo, muchas otras propuestas como institucionalizar el programa federal Somos Mexicanos y ampliar sus beneficios en materia de identidad y de acceso a la seguridad social; fortalecer las facultades del Instituto Nacional de Migración, al tiempo de ampliar el abanico de las dependencias auxiliares en la materia; considerar en la ley la inclusión económica de los migrantes retornados y no sólo la inclusión social, cambiando totalmente la forma en que vemos a nuestros repatriados, no como sujetos vulnerables y elegibles para programas sociales, sino como una población capacitada, con experiencia en muchas áreas que pueden detonar el desarrollo en sus comunidades de origen, si no los dejamos solos.

También abordamos la validación de estudios y habilidades de nuestros retornados, en sintonía con la iniciativa preferente que presento el Ejecutivo federal y que ya fue aprobada por esta Cámara de Diputados; la necesidad de un padrón de migrantes; e inclusive tocamos el delicado tema de los llamados *Dreamers*, y su posible deportación de eliminarse el programa que los sostiene en la Unión Americana.

Finalmente, presentamos una iniciativa para terminar de una vez por todas, con la creciente problemática de los niños migrantes, en defensa no sólo de la infancia mexicana,

sino de toda aquella que transita por nuestro país, con el objeto de cruzar de manera ilegal hacia EUA; situación que pone en riesgo su seguridad, su integridad, que vulnera sus derechos, que limita su futuro y que expone en sí, su propia vida.

Hoy queremos abordar el tema de las oportunidades de empleo disponible para los emigrantes mexicanos retornados o repatriados con o sin su voluntad a nuestro país; creemos que estimular fiscal o administrativamente a las empresas que los contraten es un primer paso, pero estamos convencidos de que la obra que licita la administración pública de todos los niveles debe dar el ejemplo a seguir.

Reconociendo en principio que muchos de nuestros connacionales tienen experiencia sobrada en áreas como la construcción o servicios, debemos apoyarlos y aprovecharlos sin duda.

Se trata de capital humano formado y ellos mismos merecen se les otorgue la oportunidad de competir por puestos de trabajo que en EUA desarrollaban.

Respetable asamblea:

La figura de la migración ha ido evolucionando durante décadas, al igual que las políticas migratorias que la regula, debido al notorio crecimiento del tránsito poblacional entre fronteras de manera ilegal.

El resultado natural de esta interacción es el incremento de las personas repatriadas, a través de procedimientos de deportación o por propia voluntad ante la creciente hostilidad por parte de las autoridades y de la población originaria.

Bajo esta premisa el marco legal considera lo siguiente, de conformidad con lo establecido en el párrafo catorce del artículo 2 de la Ley de Migración, en cuanto a que se trata de un principio en los que se debe sustentar la política migratoria del Estado mexicano:

“Facilitar el retorno al territorio nacional y la reinserción social (y económica)¹ de los emigrantes mexicanos y sus familias, a través de programas interinstitucionales y de reforzar los vínculos entre las comunidades de origen y destino de la emigración mexicana, en provecho del bienestar familiar y del desarrollo regional y nacional.

Así como por lo establecido en el artículo 83 de la Ley General de Población, que a la letra señala:

“Artículo 83. La Secretaría (de Gobernación) estará facultada para coordinar de manera institucional las acciones de atención y reintegración de mexicanos repatriados, poniendo especial énfasis en que sean orientados acerca de las opciones de empleo y vivienda que haya en el lugar del territorio nacional en el que manifiesten su intención de residir.”

Así, y debido a la eventual ola de repatriación de emigrantes mexicanos desde EUA, acrecentada por las recientes acciones que han llevado acabo las autoridades americanas, así como por las instituciones creadas estrictamente para la deportación de inmigrantes en aquel país, como lo es el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos (ICE, por sus siglas en inglés), resulta necesario crear de manera urgente y eficaz programas que reintegren a los retornados a la sociedad mexicana en todos sus aspectos, comenzando por la parte económica.

Las cifras de connacionales que han sido repatriados a nuestro país, desde el inicio de la nueva administración estadounidense del 20 de enero al 3 de marzo de 2017, suman un total de 13 mil 653 personas, de acuerdo con un reporte de la Secretaría de Gobernación.

Veamos el siguiente cuadro:

Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa de origen y sexo, 2017

Entidad federativa de origen y sexo	Evento			Subtotal		Total
	H	M	Subtotal	H	M	
Total general	12 220	1 433	13 653	12 220	1 433	13 653
Agascalientes	95	6	101	95	6	101
Baja California	315	39	354	315	39	354
Baja California Sur	9	1	10	9	1	10
Campeche	29	5	34	29	5	34
Chiapas	523	52	575	523	52	575
Chihuahua	436	44	480	436	44	480
Cochula	196	13	208	196	13	208
Colima	83	14	97	83	14	97
Ciudad de México	293	34	327	293	34	327
Durango	240	11	251	240	11	251
México	577	71	648	577	71	648
Cuanajuato	895	32	927	895	32	927
Cuerrero	1 104	264	1 368	1 104	264	1 368
I. Hidalgo	368	26	394	368	26	394
Jalisco	608	62	670	608	62	670
Michoacán	1 138	212	1 350	1 138	212	1 350
Morcos	198	14	212	198	14	212
Nayarit	219	15	234	219	15	234
Nuevo León	125	6	131	125	6	131
Oaxaca	1 056	216	1 272	1 056	216	1 272
Puebla	641	77	718	641	77	718
Queretaro	287	6	293	287	6	293
Quintana Roo	17	2	19	17	2	19
San Luis Potosí	367	13	380	367	13	380
Sinaloa	571	41	612	571	41	612
Sonora	437	22	459	437	22	459
Tlaxasco	78	8	84	78	8	84
Tamaulipas	414	32	446	414	32	446
Tlaxcala	39	6	45	39	6	45
Veracruz	544	73	617	544	73	617
Yucatán	30	2	32	30	2	32
Zacatecas	291	14	305	291	14	305

(-) Significa cero.
H. Hombre, M. Mujeres.
Información preliminar.

Fuente: Unidad de Política Migratoria, SECOB, con base en información registrada en los puntos oficiales de repatriación del INM

Ahora bien, lo preocupante no son las tendencias coyunturales en cuanto a la repatriación de connacionales; sino la eventual, sistémica y masiva deportación de mexicanos ilegales que radican actualmente en la unión americana, que rondan alrededor de 5 millones de personas. ¿Estamos preparados para recibirlos?

Coadyuvando con las instituciones y programas ya creados por parte del gobierno federal para el apoyo del migrante mexicano, y con todas las propuestas presentadas en el Congreso de la Unión en la materia, es que hoy proponemos establecer como requisito a los licitantes de obra y servicios del sector público federal, contar entre su mano de obra con un componente de emigrantes repatriados, acreditados con los documentos de retorno expedidos por el Instituto Nacional de Migración, estableciendo que este personal deberá ocuparse desde el inicio de una obra hasta la conclusión de la misma de ser el caso, o bien participar dentro de la empresa que ofrece el servicio como parte de su componente de mano de obra.

El documento de retorno tendrá una validez única de cinco años a partir de la fecha en que se otorgó. Si la persona vuelve a cruzar la frontera de manera ilegal y vuelve a ser repatriado, el documento ya no será válido ante las empresas contratantes anteriormente señaladas.

La clara intención de esta iniciativa es la inclusión económica y social pronta del retornado, reconocida e inclusive urgida por la ley, donde el gobierno federal será el ejemplo a seguir para el digno aprovechamiento de este capital humano nacional.

Debemos cambiar la forma en que miramos a nuestros emigrantes retornados, no como sujetos elegibles para un programa de corte social, sino como reales detonadores del desarrollo en sus comunidades de origen.

Pretendemos complementar con la presente iniciativa, otra que presentamos recientemente donde facultamos a la Secretaría de Economía para la generación de programas de corte económico para este segmento poblacional que cada vez es más creciente.

De manera que ellos mismos puedan aprovechar las habilidades adquiridas en EUA, donde sientan que no perdieron el tiempo y que pueden aportar al crecimiento de su comunidad y no ser una carga para la sociedad.

Es por lo anteriormente expuesto, que se somete a la consideración de la asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público; y por la que se reforma el último párrafo del artículo 30 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Artículo Primero. Se reforma la fracción I del artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, para quedar como sigue:

Artículo 28. El carácter de las licitaciones públicas, será:

- I. Nacional, en la cual únicamente podrán participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país y cuenten, por lo menos, con un cincuenta por ciento de contenido nacional, el que se determinará tomando en cuenta la mano de obra, **que deberá contener personal mexicano en condiciones**

de repatriación, insumos de los bienes y demás aspectos que determine la Secretaría de Economía mediante reglas de carácter general, o bien, por encontrarse debajo de los umbrales previstos en los tratados, o cuando habiéndose rebasado éstos, se haya realizado la reserva correspondiente.

La Secretaría de Economía, mediante reglas de carácter general, establecerá los casos de excepción correspondientes a dicho contenido, así como un procedimiento expedito para determinar el porcentaje del mismo, previa opinión de la Secretaría de y la Secretaría de la Función Pública.

...

Artículo Segundo. Se reforma el último párrafo del artículo 30 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para quedar como sigue:

Artículo 30. (...)

I. a III. (...)

En las licitaciones públicas, podrá requerirse la incorporación de materiales, maquinaria y equipo de instalación permanente nacional, por el porcentaje del valor de los trabajos que determine la convocante. Asimismo, deberá incorporarse por lo menos treinta por ciento de mano de obra nacional, **incluyendo personal mexicano en condiciones de repatriación**, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales.

Transitorio

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

Notas

1 Adición a la ley que se propone en una iniciativa de reforma presentada previamente, y de la que se hizo referencia en la exposición de motivos del actual producto legislativo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de abril de 2017.— Diputado José Hugo Cabrera Ruiz (rúbrica).»

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

LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO Y LEY AGRARIA

«Iniciativa que reforma los artículos 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, y 17 de la Ley Agraria, suscrita por los diputados Edna Ileana Dávalos Elizondo y Víctor Manuel Giorgana Jiménez, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, los suscritos, Edna Ileana Dávalos Elizondo y Víctor Manuel Giorgana Jiménez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, someten a consideración de esta soberanía la presente iniciativa, que adiciona la fracción IV Bis al artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y modifica el artículo 17 de la Ley Agraria, con sustento en la siguiente

Exposición de Motivos

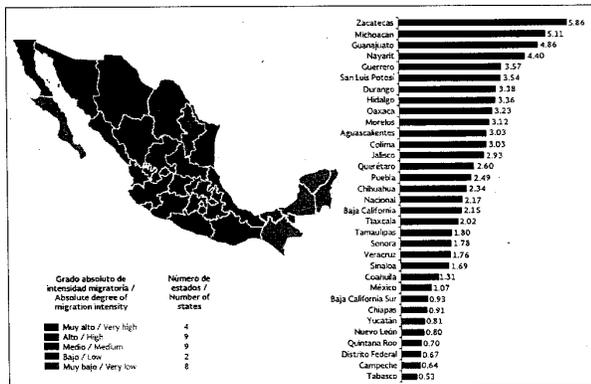
En México, el sector rural enfrenta una serie de presiones económicas y demográficas que generan un escenario donde migrar puede representar la única opción de superar las limitaciones del mercado de trabajo y parece que dicha situación seguirá creciendo en el futuro próximo conforme a las cifras estadísticas y a diversos centros de investigación, pues los salarios en dicho sector primario siguen deteriorándose.

La migración mexicana a Estados Unidos es una de las más grandes en la historia moderna. Se calcula que entre 1965 y 2015, más de 16 millones de mexicanos inmigraron a Estados Unidos.

En 2014 (los datos más recientes) demostraron que en cuanto a los mexicanos que viven en la pobreza, 26 por ciento es superior a la tasa de la población general de Estados Unidos (16 por ciento) y ligeramente superior a la tasa para los hispanos en general (25 por ciento). Aproximadamente 80 por ciento de los migrantes mexicanos son indocumentados.

De acuerdo con las cifras del reporte de migraciones 2016 de BBVA Bancomer, en 2015 había 36.9 millones de personas de origen mexicano en EE. UU., de las cuales 12.2 millones eran migrantes nacidos en México. Entre los

hombres se tenía una proporción ligeramente menor. A continuación, una gráfica del grado absoluto de intensidad migratoria por estado:



De lo anterior se deduce que gran parte del grueso de los migrantes, al pertenecer al sector rural, son titulares de derechos agrarios, dada la entidad federativa de que provienen.

Por otra parte, es preciso señalar que la legislación vigente en materia agraria estipula que la figura jurídica a través de la cual un ejidatario, comunero o cualquier titular de derechos agrarios, determina la forma en que habrán de transmitirse sus derechos al fallecer, es la “lista de sucesión”, la cual se debe formalizar ante el registrador competente del Registro Agrario Nacional, o ante algún fedatario público.

Al ser la lista de sucesión un trámite personalísimo, es decir, que es el titular de los derechos agrarios quien debe realizarlo directamente, la única opción que tiene un ejidatario o comunero de heredar una parcela es residiendo en México y acudiendo al Registro Agrario Nacional o ante alguno de los fedatarios públicos autorizados expresamente por su regulación.

La problemática es clara: un migrante indocumentado no puede heredar desde el extranjero su parcela o sus derechos agrarios al no poder regresar a México a realizar el trámite y podríamos plantearnos las siguientes interrogantes, ¿Qué pasa con sus parcelas? ¿Qué pasa con sus derechos agrarios y con aquellos familiares que deja en México por quienes migró con el objetivo de ofrecerles una mejor oportunidad de vida? Hasta ahora la única respuesta a esas preguntas es aquella que dicte un juez después de haber llevado un juicio de sucesión legítima, que no sólo es muy tardado sino que además es costoso; este procedimiento no es óptimo considerando las posibilidades de los interesados.

Argumentación

La Real Academia Española define *migración* como el “desplazamiento geográfico de individuos o grupos, generalmente como consecuencia de causas económicas o sociales”.

La migración internacional en México es un componente que interviene en la dinámica demográfica del país. Contar con información oportuna sobre migración coadyuva a la comprensión del impacto de este componente en los cambios y tendencias de la población en tiempos recientes.

Con la aplicación del método de cálculo de las tasas demográficas a la información sociodemográfica de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía presenta información oportuna sobre migración internacional con el propósito de que los resultados contribuyan al conocimiento acerca de la situación actual de la migración internacional en México. Al tercer trimestre de 2015, la tasa de emigración internacional se estimó en 36.1 millones de personas y la de inmigración internacional en 18.3 millones; en consecuencia, el saldo neto migratorio representa una pérdida de población de 20.8 personas por cada 10 mil habitantes.¹

Actualmente, unos 35 millones de mexicanos residen en Estados Unidos de América, según estadísticas publicadas por el Pew Research Center, centro de investigaciones estadounidense con sede en Washington, DC, basadas en la encuesta poblacional de la Oficina Nacional del Censo en dicho país (United States Census Bureau).²

Destaca en el referido estudio lo siguiente:

- Sólo 26 por ciento de los mexicanos ha conseguido la ciudadanía en Estados Unidos. Se infiere que la mayoría del resto tiene un estatus migratorio de ilegalidad.
- Los mexicanos cuentan con niveles más bajos de educación que el resto de la población en Estados Unidos.
- El 26 por ciento de los mexicanos en Estados Unidos son pobres.

De lo expuesto se desprende que en este fenómeno migratorio predomina la participación de migrantes de origen rural, del sexo masculino y con bajo niveles de escolaridad, esto como consecuencia de la situación económica que aqueja a nuestro país y a la falta de incorporación del sec-

tor rural a la población urbana, sumado a que las principales tareas que desempeñan los migrantes mexicanos son de carácter agrícola, entre otras que no requieren algún tipo de educación académica.

Como se mencionó en este proyecto de iniciativa, gran parte de ese grueso de migrantes indocumentados son titulares de derechos agrarios y de parcelas en México, mismos que no pueden heredar puesto que la única alternativa que tienen para hacerlo es presentando personalmente en el Registro Agrario Nacional o a través de fedatario público autorizado expresamente por su regulación especial su lista de sucesión, esto de conformidad con lo establecido en los artículos 17 de la Ley Agraria, y 77 y 78 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.

Claro está que un migrante indocumentado no tiene la posibilidad de acudir a México para tramitar ante el Registro Agrario Nacional o ante fedatario el trámite hereditario antes referido, motivo por el cual a través de la presente iniciativa se busca otorgarle alternativas coherentes con su situación de vida, es decir que pueda realizar el trámite desde el extranjero.

Lo anterior se encuentra alineado con el Plan Nacional de Desarrollo del nuestro presidente Enrique Peña Nieto, mismo que, entre otras cosas, al respecto refiere lo siguiente:

La política pública debe atender las particularidades del fenómeno migratorio en sus múltiples dimensiones involucrando aspectos tales como: la diversificación al interior del flujo, los lugares de origen y destino, los perfiles migratorios, las estrategias de cruce e internación, la repatriación, inseguridad y los derechos humanos. Por ello, es urgente el diseño e implementación de políticas, acciones y programas innovadores que, de manera integral e incorporando a los sectores de la sociedad civil, la academia y el gobierno aporten con responsabilidad conocimiento y herramientas para hacer frente a las distintas necesidades de los migrantes, en sus diversas modalidades.

Asimismo, refiere que velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero es un deber central de una política exterior responsable y que para fortalecer el papel de la asistencia y protección en salvaguardar los derechos de los mexicanos en el exterior, es necesario mejorar la provisión de servicios de documentación.³

Actualmente, la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en la fracción IV del artículo 84, dispone que una de las facultades

de los jefes de oficinas consulares consiste en ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano, en los términos señalados en el reglamento. Su fe pública será equivalente en toda la república, a la que tienen los actos de los notarios en la Ciudad de México.

El reglamento de dicha ley establece que en el ejercicio de funciones notariales, las oficinas consulares podrán dar fe, autenticar y protocolizar contratos de mandato y poderes, testamentos públicos abiertos, actos de repudiación de herencias y autorizaciones que otorguen las personas que ejerzan la patria potestad o la tutela sobre menores o incapaces, siempre que dichos actos jurídicos se celebren dentro de su circunscripción y estén destinados a surtir efectos en México.

Dichas disposiciones, al atender directamente a lo plasmado en los artículos 77 y 78 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, dejan fuera la lista de sucesión, arrancando a nuestros migrantes mexicanos la posibilidad de dar trámite al acto que les permitiría heredar sus parcelas o sus derechos agrarios, mismos que, en caso de fallecimiento del migrante, por tratarse de derechos intestados, tendrían que ser reclamados por sus beneficiarios a través de un juicio tardado, costoso y gravoso para éstos.

Conviene transcribir, para mayor ilustración de lo que hemos expuesto, los artículos a que nos referimos y que enmarcan este proyecto de decreto:

Ley del Servicio Exterior Mexicano; artículo 44, fracción IV

Corresponde a los jefes de oficinas consulares:

I. Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional y mantener informada a la secretaría de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial;

II. Fomentar, en sus respectivas circunscripciones consulares, el intercambio comercial y el turismo con México e informar periódicamente a la secretaría al respecto;

III. Ejercer, cuando corresponda, funciones de juez del Registro Civil;

En uso de esta facultad, y cuando así les sea solicitado por los interesados, la autoridad consular en funciones de juez del Registro Civil expedirá actas del registro civil a favor de mexicanos con domicilio fuera de territorio nacional, incluyendo actas de nacimiento de los que no fueron registrados en su oportunidad conforme a las disposiciones aplicables.

La autoridad consular en funciones de juez del Registro Civil deberá actuar con base en lo previsto en el reglamento de esta ley y en las disposiciones que al efecto emita la secretaría, las que deberán procurar la protección más amplia de los derechos de los mexicanos en el exterior, bajo el principio de no discriminación.

La secretaría podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas, para establecer acciones conjuntas que permitan el adecuado cumplimiento de las funciones del Registro Civil en las oficinas consulares.

IV. Ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano, en los términos señalados en el reglamento. Su fe pública será equivalente en toda la república, a la que tienen los actos de los notarios en el Distrito Federal;

V. Desahogar las diligencias que les encomienden las autoridades judiciales de la república;

VI. Ejecutar los actos administrativos que requiera el ejercicio de sus funciones y actuar como delegado de las dependencias del Ejecutivo federal en los casos previstos en las leyes o por orden expresa de la secretaría; y

VII. Prestar el apoyo y la cooperación que demande la misión diplomática de la que dependan.

Los jefes de oficina consular podrán delegar en funcionarios subalternos el ejercicio de una o varias de las facultades señaladas en el presente artículo, sin perder por ello su ejercicio ni eximirse de la responsabilidad por su ejecución. La delegación se hará en los términos que establezca el reglamento de la presente ley.

Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano

Artículo 85: En el ejercicio de funciones notariales, las oficinas consulares podrán dar fe, autenticar y protoco-

lizar contratos de mandato y poderes, testamentos públicos abiertos, actos de repudiación de herencias y autorizaciones que otorguen las personas que ejerzan la patria potestad o la tutela sobre menores o incapaces, siempre y cuando dichos actos jurídicos se celebren dentro de su circunscripción y estén destinados a surtir efectos en México.

Artículo 17 de la Ley Agraria

El ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, para lo cual bastará que el ejidatario formule una lista de sucesión en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento. Para ello podrá designar al cónyuge, a la concubina o concubinario en su caso, a uno de los hijos, a uno de los ascendientes o a cualquier otra persona. La lista de sucesión deberá ser depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante fedatario público. Con las mismas formalidades podrá ser modificada por el propio ejidatario, en cuyo caso será válida la de fecha posterior.

Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional

Artículo 77. El ejidatario o comunero, tiene la facultad de designar a la persona que deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad. Para ello podrá formular una lista de sucesión en la que deberá designar a un sucesor preferente de todos los derechos, sin perjuicio del señalamiento de los nombres de las personas y su preferencia a quienes, en caso de imposibilidad del preferente, deban adjudicarse los derechos ejidales o comunales y la calidad correspondiente. La lista de sucesión se podrá elaborar ante el registrador, quien verificará la autenticidad de la firma y la huella digital del ejidatario o comunero. En caso de que la lista de sucesión o testamento agrario se realice ante notario público, éste deberá dar aviso al registro a la brevedad posible.

Artículo 78. Las listas de sucesión permanecerán bajo el resguardo del registro, en sobre sellado y firmado por el registrador y el interesado, con expresión de la fecha y hora de recepción. El registro expedirá al interesado la constancia del depósito. Si se presenta aviso de notario público sobre disposición testamentaria, el registrador, para realizar la anotación preventiva correspondiente, requerirá los da-

tos siguientes: tipo y nombre del núcleo agrario, entidad federativa y municipio donde se ubica el núcleo agrario, nombre del sujeto agrario, de ser posible, su calidad agraria, y el señalamiento de que derechos agrarios conforman la masa hereditaria. Si los datos que proporcione el Notario Público son insuficientes para determinar el derecho que conforma la masa hereditaria, el registrador también podrá solicitar la información que se requiera para lograr dicha determinación.

En conclusión, el propósito de esta iniciativa es poner al alcance de los mexicanos una herramienta eficaz y congruente para heredar sus parcelas y sus derechos agrarios, desde el extranjero, consistente en que éstos puedan realizar su lista de sucesión ante la fe los jefes de oficinas consulares. A continuación, el cuadro comparativo del texto vigente y propuesto de los ordenamientos jurídicos que sometemos a consideración de la asamblea:

LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 44.- Corresponde a los jefes de oficinas consulares:</p> <p>I. Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional y mantener informada a la Secretaría de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial;</p> <p>II. Fomentar, en sus respectivas circunscripciones consulares, el intercambio comercial y el turismo con México e informar periódicamente a la Secretaría al respecto;</p> <p>III. Ejercer, cuando corresponda, funciones de Juez del Registro Civil;</p> <p>En uso de esta facultad, y cuando así les sea solicitado por los interesados, la autoridad consular en funciones de Juez del Registro Civil expedirá actas del registro civil a favor de mexicanos con domicilio fuera de territorio nacional, incluyendo actas de nacimiento de los que no fueron registrados en su oportunidad conforme a las disposiciones aplicables.</p> <p>La autoridad consular en funciones de Juez del Registro Civil deberá actuar con</p>	<p>ARTÍCULO 44.- Corresponde a los jefes de oficinas consulares:</p> <p>I. Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional y mantener informada a la Secretaría de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial;</p> <p>II. Fomentar, en sus respectivas circunscripciones consulares, el intercambio comercial y el turismo con México e informar periódicamente a la Secretaría al respecto;</p> <p>III. Ejercer, cuando corresponda, funciones de Juez del Registro Civil;</p> <p>En uso de esta facultad, y cuando así les sea solicitado por los interesados, la autoridad consular en funciones de Juez del Registro Civil expedirá actas del registro civil a favor de mexicanos con domicilio fuera de territorio nacional, incluyendo actas de nacimiento de los que no fueron registrados en su oportunidad conforme a las disposiciones aplicables.</p>

<p>base en lo previsto en el Reglamento de esta Ley y en las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, las que deberán procurar la protección más amplia de los derechos de los mexicanos en el exterior, bajo el principio de no discriminación.</p> <p>La Secretaría podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas, para establecer acciones conjuntas que permitan el adecuado cumplimiento de las funciones del registro civil en las oficinas consulares.</p> <p>IV. Ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano, en los términos señalados por el Reglamento. Su fe pública será equivalente en toda la República, a la que tienen los actos de los notarios en el Distrito Federal;</p>	<p>La autoridad consular en funciones de Juez del Registro Civil deberá actuar con base en lo previsto en el Reglamento de esta Ley y en las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, las que deberán procurar la protección más amplia de los derechos de los mexicanos en el exterior, bajo el principio de no discriminación.</p> <p>La Secretaría podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas, para establecer acciones conjuntas que permitan el adecuado cumplimiento de las funciones del registro civil en las oficinas consulares.</p> <p>IV. Ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano, en los términos señalados por el Reglamento. Su fe pública será equivalente en toda la República, a la que tienen los actos de los notarios en el Distrito Federal;</p> <p><u>IV bis. Recibir y dar trámite a las listas de sucesión que les sean presentadas en el extranjero en términos de la regulación respectiva.</u></p> <p>V. Desahogar las diligencias que les encomienden las autoridades judiciales de la República;</p> <p>VI. Ejecutar los actos administrativos que requiera el ejercicio de sus funciones y actuar como delegado de las</p>
--	--

<p>dependencias del Ejecutivo Federal en los casos previstos por las leyes o por orden expresa de la Secretaría; y</p> <p>VII. Prestar el apoyo y la cooperación que demande la misión diplomática de la que dependan.</p> <p>Los jefes de oficina consular podrán delegar en funcionarios subalternos el ejercicio de una o varias de las facultades señaladas en el presente artículo, sin perder por ello su ejercicio ni eximirse de la responsabilidad por su ejecución. La delegación se hará en los términos que establezca el Reglamento de la presente Ley.</p>	<p>VI. Ejecutar los actos administrativos que requiera el ejercicio de sus funciones y actuar como delegado de las dependencias del Ejecutivo Federal en los casos previstos por las leyes o por orden expresa de la Secretaría; y</p> <p>VII. Prestar el apoyo y la cooperación que demande la misión diplomática de la que dependan.</p> <p>Los jefes de oficina consular podrán delegar en funcionarios subalternos el ejercicio de una o varias de las facultades señaladas en el presente artículo, sin perder por ello su ejercicio ni eximirse de la responsabilidad por su ejecución. La delegación se hará en los términos que establezca el Reglamento de la presente Ley.</p>
--	--

LEY AGRARIA

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 17.- El ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, para lo cual bastará que el ejidatario formule una lista de sucesión en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba</p>	<p>Artículo 17.- El ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, para lo cual bastará que el ejidatario formule una lista de sucesión en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba</p>

hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento. Para ello podrá designar al cónyuge, a la concubina o concubinario en su caso, a uno de los hijos, a uno de los ascendientes o a cualquier otra persona.	hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento. Para ello podrá designar al cónyuge, a la concubina o concubinario en su caso, a uno de los hijos, a uno de los ascendientes o a cualquier otra persona.
La lista de sucesión deberá ser depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante fedatario público. Con las mismas formalidades podrá ser modificada por el propio ejidatario, en cuyo caso será válida la de fecha posterior.	La lista de sucesión deberá ser depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante fedatario público <u>o ante el jefe de oficina consular</u> . Con las mismas formalidades podrá ser modificada por el propio ejidatario, en cuyo caso será válida la de fecha posterior.

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

Decreto que adiciona la fracción IV Bis al artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y modifica el 17 de la Ley Agraria

Primero. Se **adiciona** la fracción IV Bis al artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, para quedar como sigue:

Artículo 44. Corresponde a los jefes de oficinas consulares

I. a IV. ...

IV Bis. Recibir y dar trámite a las listas de sucesión que les sean presentadas en el extranjero en términos de materia agraria.

V. a VII. ...

Los jefes de oficina consular podrán delegar en funcionarios subalternos el ejercicio de una o varias de las facultades señaladas en el presente artículo, sin perder por ello su ejercicio ni eximirse de la responsabilidad por su ejecución. La delegación se hará en los términos que establezca el reglamento de la presente ley.

Segundo. Se **reforma** el artículo 17 de la Ley Agraria, para quedar como sigue:

Artículo 17. El ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, para lo cual bastará que el ejidatario formule una lista de sucesión en la

que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento. Para ello podrá designar al cónyuge, a la concubina o concubinario en su caso, a uno de los hijos, a uno de los ascendientes o a cualquier otra persona.

La lista de sucesión deberá ser depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante fedatario público **o ante el jefe de oficina consular**. Con las mismas formalidades podrá ser modificada por el propio ejidatario, en cuyo caso será válida la de fecha posterior.

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.inegi.org.mx/saladeprensa/baletines/2016/especiales/especiales20160110.pdf>

2 López, Gustavo. *Hispanics of mexican origin in the United States*, 2013.

3 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de abril de 2017.—
Diputados: Edna Ileana Dávalos Elizondo, Víctor Manuel Giorgana Jiménez (rúbricas).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, y de Reforma Agraria, para dictamen.

DECRETO POR EL QUE SE DECLARA EL 2018, AÑO DE JUAN JOSÉ ARREOLA

«Iniciativa de decreto, por el que se declara 2018 como “Año de Juan José Arreola”, suscrita por el diputado José Luis Orozco Sánchez Aldana e integrantes del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal José Luis Orozco Sánchez Aldana, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura de la Cá-

mara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, **Iniciativa con proyecto de decreto para declarar “2018, año de Juan José Arreola”**, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Día a día, somos testigos con una velocidad cada vez más vertiginosa del surgimiento de nuevas tecnologías que nos facilitan nuestras labores, desde las más complejas hasta las más cotidianas.

Algunas de estas tecnologías se sobreponen de manera contundente y, en algunos casos, de forma irremediable a hábitos que por años o siglos han perdurado entre nosotros y a lo largo de nuestra historia, incluso llegando a definirla.

Un ejemplo claro de lo anterior es lo que en la última década ha sucedido con el libro impreso y en consecuencia con el ejercicio de la lectura.

De manera desafortunada, hemos visto que las nuevas tecnologías han intentado sustituir el libro impreso; y en nuestros jóvenes han desplazado o sustituido a la lectura como la mejor opción de esparcimiento.

Afortunadamente, parece aún lejano el declive en nuestra sociedad y nuestras generaciones del libro impreso y la lectura.

Y ello es gracias a la vigencia permanente de muchos autores, quienes a través de sus obras nos han deleitado, cultivado y enriquecido.

Y también por algunos factores que no podrán ser sustituidos de manera artificial por la tecnología, como el exquisito aroma de un libro.

Por ello, los libros son y serán vestigios perpetuos de nuestro paso como civilización, al igual que sus autores, quienes, gracias a la importancia y trascendencia de su legado, fueron en su momento, son en nuestros tiempos y serán por muchos años más expresión vigorosa.

Por eso, es fundamental mantener viva y fresca su historia de vida y sus obras de todos aquellos escritores e intelectuales, forjadores de pensamiento.

Muchos, afortunadamente, tanto mexicanos como extranjeros, pueden ser mencionados como ejemplo de lo anterior; pero en atención de que en el próximo año 2018 estaremos en el centenario de su nacimiento, nos referimos, para objeto de este proyecto de decreto, a Juan José Arreola.

Juan José Arreola Zúñiga nació un 21 de septiembre de 1918 en Zapotlán El Grande, hoy Ciudad Guzmán, en el estado de Jalisco.

Fue un distinguido escritor, académico, traductor y editor en nuestro país y de nuestra cultura.

Algunas biografías lo identifican como de formación autodidacta, debido a que se tiene el registro de que no concluyó sus estudios de educación básica.

Producto de esta próspera tierra de pensadores y fruto de una filosofía de enseñanza firme y un pensamiento dichosamente liberal, que por su condición y en su época se abría brecha con dificultad al lado de compañeros de generación como Emilio Carballido, Rosario Castellanos, Sergio Magaña, Jaime Sabines y Juan Rulfo.

Distinguido a lo largo de su vida, gracias a sus obras exquisitas que lo ubicaron como uno de los máximos impulsores en nuestra literatura del cuento fantástico mexicano, con los premios Jalisco de Literatura, en 1953; Xavier Villaurrutia, en 1963; Nacional de Periodismo, en 1977; Oficial de Artes y Letras del Gobierno de Francia 1977; Nacional de Ciencias y Artes 1979; UNAM, en aportación artística y extensión de la cultura, en 1987; Internacional de Literatura Juan Rulfo 1990; Internacional de Literatura Latinoamericana y del Caribe Juan Rulfo 1992 y el Internacional Alfonso Reyes, en el año 1995.

Autor de las célebres “Confabulario” (1952), “Bestiario” (1959) y “La Feria” (1963); entre otras muchas más obras, que bien pueden tratarse de cuentos, ensayos o novelas.

Y también fue editor.

Como se puede apreciar, nos referimos a un grande y distinguido, a un mexicano noble que soñó, sin duda alguna, con un México magno.

Por eso, el objeto del presente proyecto de decreto es declarar el año 2018 como suyo, en atención a su obra, su vida y en referencia al centenario de su nacimiento.

Para conmemorarlo como lo que fue y será, un obligado referente ilustre de dónde venimos y hacia dónde vamos.

Porque con sus obras y pensamiento trascendió, matizándonos de genialidad, sensibilidad, amor al prójimo, juicio agudo y humanismo.

Juan José Arreola tiene bien merecido su lugar en nuestra historia, nuestra conciencia y nuestra cultura; es forjador de nuestro saber.

Por lo anterior, se considera justo y oportuno en el año 2018, a 100 años de su nacimiento, aprovechar cualquier oportunidad de homenaje a lo mejor de su legado, que es su vida misma, y a la mejor de sus enseñanzas, su pensamiento.

Esta soberanía y quienes la integramos debemos estar conscientes de que ignorar nuestra cultura y a sus forjadores es lo mismo que ignorar a nuestro futuro como sociedad.

Y en ese aspecto también estamos obligados a permear desde nuestras facultades en la vigencia permanente que Juan José Arreola guarda en nuestro pensamiento, nuestra cultura y nuestro arte.

Por todo ello, se somete a la consideración del pleno de esta Honorable Cámara de Diputados la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto

Artículo Primero. El Honorable Congreso de la Unión declara “2018, año de Juan José Arreola”.

Artículo Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto toda la correspondencia oficial del Estado deberá contener al rubro o al calce la siguiente leyenda: “2018, año de Juan José Arreola”.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y concluirá su vigencia el 31 de diciembre del 2018.

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 18 días del mes de abril de 2017.— Diputados: Hugo Daniel Gaeta Esparza, José Luis Orozco Sánchez Aldana, Laura Valeria Guzmán Vázquez, Jesús Zúñiga Mendoza, Laura Plascencia Pacheco, Rafael Yerena Zambrano, Javier Santillán Ocegüera, Martha Lorena Covarrubias Anaya (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Hernán de Jesús Orantes López, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Hernán de Jesús Orantes López, diputado federal de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que adiciona la fracción XIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Es evidente que en la actualidad la globalización es un fenómeno que abarca prácticamente todos los aspectos de la vida cotidiana.

El comercio, esa actividad tan añeja como la propia humanidad, no cesa ni un solo momento; todos los días a todas horas hay personas realizando actos comerciales alrededor del mundo, con la ayuda de las herramientas tecnológicas que han venido a revolucionar los medios y métodos de intercambio. Sin embargo, a pesar de la avanzada tecnología que al día de hoy existe, hay dentro del comercio internacional procesos que se dan a través de las llamadas aduanas, las cuales son lugares establecidos, generalmente, en las áreas fronterizas, puertos y ciudades importadoras/exportadoras, cuyo propósito principal es controlar todas las

entradas y salidas de mercancía, los medios en los que son transportadas y los trámites necesarios para llevarlos a cabo. Su función recae en hacer cumplir las leyes y recaudar impuestos, derechos y aprovechamientos aplicables en materia de comercio exterior.

El establecimiento de las aduanas es una facultad exclusiva del Ejecutivo federal, según lo ha previsto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89, fracción XIII; sin embargo, de la lectura de la mencionada fracción, es evidente que dicha facultad está demasiada acotada con respecto a lo previsto en el artículo 143 de la Ley Aduanera en vigor, la cual adicionalmente a las facultades que el precepto constitucional en mención otorga al Ejecutivo federal, le concede otras “atribuciones” que van más allá. A continuación y para pronto referencia transcribo el citado artículo 143 de la mencionada ley:

“Artículo 143. Además de las que le confieren otras leyes, son atribuciones del Poder Ejecutivo federal en materia aduanera:

I. Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones.

II. Suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación.

III. (Se deroga).

Fracción derogada DOF 09-12-2013.

IV. Establecer o suprimir regiones fronterizas.”

Si bien es cierto que las leyes secundarias se encargan de regular la convivencia social, establecer procedimientos, prever tipos legales y en general a regir las relaciones entre el Estado y sus gobernados, también es cierto que la Carta Magna de nuestro país es la norma suprema; por tanto, todas las normas secundarias deben tener como base un contenido que respete los mandatos constitucionales, es decir, que en el caso concreto el artículo 143 de la Ley Aduanera no debe dotar de mayores facultades -o restringir las mismas- de las que se encuentran expresamente previstas en nuestra carta constitucional, tal como se encuentra previsto en el artículo 124 de nuestra Carta Magna que a la letra dice:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”

No obstante lo anterior, el hecho de que el artículo 143 de la Ley Aduanera conceda al titular del Ejecutivo federal “atribuciones” no contempladas en el texto constitucional no implica que no deba tenerlas, tampoco implica que éstas deban ser reservadas a los estados o a la Ciudad de México, puesto que éstas no son autoridad competente en materia aduanera. Lo que considero que si se hace necesario es incorporar estas “atribuciones” al texto constitucional, porque si bien es cierto que las mencionadas “atribuciones” tienen un origen legal no son constitucionales, y bien podrían ser motivo de impugnaciones que entorpecerían la finalidad de las aduanas.

Por todo lo anteriormente expuesto considero que es pertinente y necesario realizar la adición que se propone ante este honorable cuerpo legislativo:

El texto actual del artículo 89, en su fracción XIII, reza lo siguiente:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

I a XII....

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.”

Por lo antes expuesto, se presenta ante esta soberanía, el siguiente

Proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona la fracción XIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

I a XII...

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer o suprimir regiones fronterizas, establecer, suspender o suprimir aduanas marítimas, fronterizas, interiores y de tráfico aéreo, así como designar su ubicación y funciones.

Transitorio

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

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a los 18 días del mes de abril de 2017.— Diputado Hernán de Jesús Orantes López (rúbrica).»

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma y deroga los artículos 76 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Marco Antonio Aguilar Yunes, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, diputado Marco Antonio Aguilar Yunes, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, someto a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el apartado A del artículo 102, y se deroga la fracción XIII del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El Ministerio Público surge como instrumento para la persecución del delito y, en general, de aquellas conductas que lesionan el interés de la sociedad, esta función es desarrollada por la figura denominada “representante social”.¹ En ese sentido, la evolución de la sociedad ha generado a su interior un entramado de relaciones sociales cada día más

complejas cuya existencia provoca que sea indispensable ordenada impartición de justicia a través de instituciones autónomas destinadas a la solución de conflictos.

En el tema de las conductas delictuosas es preciso señalar que dentro de una sociedad se busca que la persecución del responsable esté a cargo de instituciones que cuenten con especialistas que actúen en representación de todos aquellos que en forma directa o indirecta resultan lesionados. Por ello, el Ministerio Público representado a través de un fiscal, debe estar dotado de especialización y autonomía, ésta última es trascendental que se alcance en distintos grados, ya que al asumir el Estado la titularidad de la acción penal, está obligado a instaurar los órganos facultados para ejercerla. En este sentido, Ferrajoli, ha manifestado que acusar es una función que forma parte de la actividad judicial vinculada a la legalidad que no debe, por tanto, servir a los poderes o intereses extraños a la administración de justicia.²

En tanto Binder, señala que la independencia del Ministerio Público comienza a partir de sus funciones que son en un sistema acusatorio, la realización del principio de igualdad, la realización del principio de objetividad y la certeza de no prestar servicios a la arbitrariedad de nadie, y con respecto a la persecución del delito ésta debe ser igualitaria, racional y controlada, si no se garantiza la realización de estas funciones no sirve de nada la independencia.³

En el marco del centenario de nuestra Constitución mexicana de 1917, resulta obligatorio precisar que se consideró la figura del Ministerio Público de la Federación en su artículo 102, señalándose que los funcionarios que los conformarían serían nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo federal, los cuales, eran presididos por un procurador general, quien intervenía personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; asimismo, el procurador general de la república tenía el carácter de consejero jurídico del gobierno. En este sentido, las figuras del Ministerio Público de la Federación y del procurador general de la república aparecen el 14 de agosto de 1919 con su publicación en el Diario Oficial de la Federación en la “Ley de Organización del Ministerio Público Federal y reglamentación de sus funciones”.

El 31 de agosto de 1934 se publica la Ley Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de la república, estableciendo las funciones del procurador general de la república y del Ministerio Público de la Federación. El 13 de enero de 1942 se abroga la Ley Reglamentaria del Artículo

lo 102 de la Constitución de la República, publicándose para tal efecto la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal. Para el 30 de diciembre de 1974 se crea la Procuraduría General de la República, a través de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, estableciéndose que entre sus funciones estará la persecución de los delitos con el auxilio de la policía. El 12 de diciembre de 1983 se reforma Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, adhiriendo a la dependencia al Poder Ejecutivo federal.

Es de destacar que la regulación de la Procuraduría General de la República ha sido constante; para el 10 de mayo de 1996, se expide una nueva Ley Orgánica, la cual es abrogada el 27 de diciembre de 2002, misma también se abrogó el 29 de mayo de 2009, con la publicación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que actualmente está vigente.

Con la reciente reforma constitucional denominada política-electoral publicada el 10 de febrero de 2014, se estableció la transformación de la Procuraduría General de la República en una Fiscalía General de la República, siendo éste el órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propios, autonomía técnica y de gestión contando por lo menos de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción.

Es preciso remarcar que con mencionada reforma constitucional, se logró un gran avance en materia de autonomía; sin embargo, ante los tiempos que vive el país en el aspecto de impartición de justicia, en donde dicha función se percibe entre la ciudadanía aún su politización, por ello, es indispensable adecuar el marco jurídico a la nueva realidad en donde prevalezca el objetivo y finalidad de dotar a esta institución de la autonomía plena para desempeñar sus funciones.⁴ Ante esta postura es imperativo analizar el concepto de autonomía de la Fiscalía General de República, de manera integral, con el propósito de evitar en un futuro aspectos que frenen su actuar frente a la persecución de hechos delictivos; además, con ello obtendremos como resultado una procuración de justicia eficiente, logrando dar respuesta a la exigencia de la sociedad mexicana de obtener un verdadero acceso a la justicia mediante una conducción objetiva sin injerencia de sesgo político.

Retomando el tema de la autonomía del órgano encargado de la procuración de justicia en nuestro país, ésta ha sido

recurrente promovida por la ciudadanía, académicos y, por supuesto, en el aspecto legislativo, como se ha señalado en párrafos anteriores, las posturas presentadas siempre han estado enfocadas a que en México se requiere de una institución con plena autonomía para poder realizar sus funciones de manera imparcial y objetiva.⁵

Por tal motivo, ante la crisis de desconfianza y falta de credibilidad que percibe la sociedad en sus instituciones considerándolas ineficientes y con altos índices de corrupción, es de recordar que el fiscal general, entre sus funciones primordiales está la defensa de la legalidad, por lo que la objetividad en su actuación forma parte de su naturaleza, en donde la autonomía, como lo señala Cafferata, es que esté organizado de tal manera que pueda tomar decisiones sobre los casos de que conoce sin influencia o presión de otros poderes o grupos y que las mismas se adopten con base en la ley; la autonomía, entendida así, como un entramado institucional de protección a la función que desarrolla, es indispensable para la adecuada realización de la función de persecución de los delitos.⁶

Siguiendo los postulados de Bovino cuando expresa que la cuestión de la ubicación institucional de la Fiscalía General, en la medida en que pueda afectar el grado de realización de la exigencia de imparcialidad, merece ser discutida.⁷

En este orden de ideas es primordial robustece el papel del fiscal general como representante de la sociedad y garante de la constitucionalidad de las normas en materia penal y procesal penal y las que sean de su competencia. Para los legisladores, la transformación de nuestro sistema penal y de sus instituciones que lo integran es punto fundamental para conseguir una mejor justicia, impartición y procuración eficiente, sin pasar por alto que el papel que desempeñara la Fiscalía estará enfocada a cumplir el objetivo de hacer más cercana y expedita la justicia, garantizar el pleno respeto a los derechos humanos, por ello, buscamos la construcción de una institución fuerte sin influencia o injerencia de aspectos políticos, y sin estar subordinado a otro órgano o poder.

Guarnieri ha expresado que “en los países más democráticos existen lazos institucionales entre el Ministerio Público y el sistema político, incluso con ciertas variaciones entre países, siempre existen mecanismos específicos que permiten que la persecución penal sea influenciada por el medio ambiente político, al menos en líneas generales”.⁸

Los cambios producidos a la institución de la Fiscalía General o Nacional han creado un escenario nuevo en varios países de Latinoamérica, constituyendo una apuesta relevante para asegurar una adecuada configuración a su arquitectura institucional. En Chile, corresponde a la Corte Suprema llamar a concurso público, para ocupar el cargo de fiscal nacional, los postulantes que reúnan los requisitos serán recibidos por el pleno de la Corte, se acordará una quina por la mayoría absoluta de sus miembros. La quina formada por la Corte Suprema será remitida al Presidente de la República, quien erigirá a uno de los que conforman la quina y lo propondrá al Senado para que, en sesión especial sólo apruebe o rechace el nombramiento propuesto.⁹ En la constitución colombiana se establece que el fiscal general será elegido para un periodo de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia de una terna enviada por el presidente de la república y no podrá ser reelegido; quien vaya ser nombrado debe reunir las mismas cualidades exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema.¹⁰

La propuesta que presentamos está encaminada a transformar el procedimiento por el cual se dota de plena autonomía a la Fiscalía General de la República, concretamente al nombramiento de su titular, el cual, será nombrado por el Ejecutivo federal a propuesta de una terna enviada por las dos terceras partes del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con ello, fortaleceremos al órgano constitucional de mayor importancia para lograr una justicia real, además de contribuir a la modernización de las instituciones que procuran e imparten justicia en nuestro país. Es claro que la sola autonomía no resolverá el problema de la impartición de justicia, pero sí eliminará el factor político para elegir al candidato más idóneo para encabezar la Fiscalía, ya que sin duda sería difícil sostener ello, respecto al Poder Judicial, en un contexto de respeto a su independencia.

Aunado a lo anterior respecto de excluir el aspecto partidista, es de recordar que en el procedimiento de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación participan tanto el Ejecutivo federal como el Senado de la República, por lo que cuentan con la legitimidad del Poder Ejecutivo como del Legislativo. Otro factor a remarcar es el concerniente a que los ministros de la Corte son especialistas en derecho, son considerados los doctos en materia de interpretación y aplicación de las leyes, por lo que son los idóneos en elaborar la terna sobre la cual el titular del Ejecutivo federal designe a quien será el que desempeñe el cargo de fiscal general, quien a su vez, entre los

requisitos a cumplir, está tener experiencia como mínimo de diez años con título de licenciado en derecho.

Es sabido que un estado democrático de derecho sólo tiene su razón de ser en la medida que garantice la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, por tal motivo, con el procedimiento que proponemos para la designación del fiscal general, éste se convertirá en la institución destinada a la investigación y persecución de los delitos, para ello, sólo podrá realizar su función en la medida que procure justicia al garantizar los derechos fundamentales en todas sus actuaciones.

Sin la autonomía plena del nuevo fiscal general, en cuanto sea efectué por el Congreso de la Unión la declaratoria expresa de la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, y de sus normas secundarias, o en su caso, se presente el escenario que la próxima administración gubernamental (2018-2024) inicie sin contar con un fiscal general autónomo y se esté transitando con el actual esquema, se estará vulnerando el objetivo primordial de no contar con una institución influenciada por cuestiones políticas o partidarias, así como evitar su fragmentación e impunidad que tanto lesiona a la sociedad.

En el contexto de proceso de reforma que nuestro país recientemente ha experimentando, los temas de responsabilidad y control de las instituciones han sido vistos como elementos cruciales para su éxito en lo que respecta a su eficiencia y legitimidad. Ante ello, es trascendental que dentro de nuestro sistema de justicia penal, la autonomía del órgano de procuración sea un hecho palpable, ya que es sabido que el fiscal juega un papel fundamental, al erigirse como un verdadero órgano de acusación y de conducción jurídica en la investigación de hechos delictivos, bajo el principio de objetividad, eficacia y autonomía técnica. Con esta reforma restableceremos la confianza de la sociedad en la Fiscalía General de la República, compartiendo la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos llevar a cabo sus funciones sin injerencia de otros poderes y órganos y, más aún, de influencias políticas, dando un paso adelante en la conformación de instituciones sólidas que den certeza de que sus autoridades se conducen en los cauces de la ley, de la objetividad y del bien general restableciendo la confianza de la ciudadanía en ellas.

Por todo lo anteriormente expresado, presento ante el pleno de esta Cámara de Diputados el presente

Proyecto de decreto por el que se reforma el apartado A del artículo 102 y se deroga la fracción XIII del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la siguiente manera:

Artículo Único. Se reforma el apartado A del artículo 102 y se deroga la fracción XIII del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. a la XII. ...

XIII. Se deroga.

Artículo 102.

A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para ser fiscal general de la república se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El fiscal general será elegido por el presidente de la república, de terna enviada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y no podrá ser reelegido, durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. Dentro de un plazo de veinte días contados a partir de la ausencia definitiva del fiscal general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá convocatoria pública en donde establecerá las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, sobre los cuales se regirá el registro de aquellos que aspirantes que se registren para el efecto de ser fiscal general.

II. Vencido el plazo que para tal efecto se establezca en la convocatoria a que hace referencia la fracción anterior, al día siguiente el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hará del conocimiento al pleno de la lista de los aspirantes registrados.

III. El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como la idoneidad para desempeñar el cargo, en sesión a celebrarse en un plazo de diez días después de haber vencido el plazo señalado en la convocatoria a que hace referencia la fracción I, seleccionará a los mejores evaluados, elaborando para tal efecto una terna, la cual deberá ser aprobada por las dos terceras partes del pleno. Dicha terna la remitirá al Ejecutivo federal.

IV. Una vez recibida la terna a que hace referencia la fracción anterior, el Ejecutivo federal, en un plazo de cinco días, designará de la terna a quien desempeñara el cargo de fiscal general de la república.

Si el Ejecutivo, en el plazo señalado, no designa a quien desempeñara el cargo de fiscal general, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará de la terna enviada al Ejecutivo federal, al fiscal general, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

V. El fiscal general podrá ser removido por el Ejecutivo federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el fiscal general será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

VI. En el caso de ausencia del Fiscal General ya sea definitiva o por remoción, la Suprema Corte de Justicia de la Nación designara a un provisional, en cuanto concluye el procedimiento para la designación del Fiscal General, en los términos establecido en el presente artículo y ley reglamentaria.

VII. La Fiscalía General no formará parte del Poder Judicial

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplica-

ción de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el fiscal general de la república. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

El fiscal general presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

El fiscal general de la república y sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

Quien haya fungido como fiscal general no podrá ser postulado a cargo de elección popular, en la elección inmediata a la fecha de la conclusión de su encargo. En el caso de haberlo desempeñado de manera provisional, no aplica la restricción señalada en este párrafo.

Apartado B.

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el 1 de diciembre de 2018.

Segundo. Se instruye la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero. El Congreso de la Unión contará con 30 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las adecuaciones correspondientes a la legislación secundaria.

Cuarto. El procurador o fiscal general que se encuentre en funciones al momento de la entrada en vigor del presente decreto permanecerá en el cargo hasta que sea designado el fiscal general de la república en los términos que establece el artículo 102, apartado A, de esta Constitución.

Quinto. Los titulares de las fiscalías que se encuentren en funciones al momento de la entrada en vigor del presente decreto permanecerán en el cargo hasta que sean designados en los términos que establece el artículo 102, apartado A, de esta Constitución.

Notas

1 García Ramírez menciona que por su naturaleza el Ministerio Público puede y debe actuar en la protección de los intereses legítimos de los particulares, aunque no se constituya formalmente en representante judicial de éstos o en asesor en juicio. García Ramírez, Sergio, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, Porrúa-UNAM, México, 2003, p. 353

2 Ferrajoli, Luigi, “El juez en una sociedad democrática”, Disponible en

<http://www.poder-judicial.go.cr/dialogos/documentos/LUIGI%20FERRAJOLI/LUIGI%20Ferrajoli.doc>

3 Binder, Alberto, Ministerio Público como gestor de intereses: ubicación orgánica e independencia, en Ministerio Público. Órgano de Difusión de la Procuraduría General de la República, núm. 6, República Dominicana, 2008, p. 29

4 Juventino Castro reconoce que las funciones del Ministerio Público se prestan más que ninguna otra a ser influidas por las autoridades políticas, como son los Ejecutivos de la república y de los estados, para sus propios fines. Castro, Juventino, “El Ministerio Público en México”, Porrúa, México, 1988, pp. 41-42.

5 Andrés Montes señala que la autonomía incluye al menos los siguientes aspectos: La inexistencia de un superior jerárquico por sobre la institución; inexistencia de influencias externas en la toma de decisiones; potestad reglamentaria propia y libertad de ejecución presupuestaria. Montes, Andrés, “Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional que crea el Ministerio Público”, en Primer Congreso Nacional sobre la Reforma del Proceso Penal, Cuaderno de Análisis Jurídico n° 39, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 1998, p. 144.

6 Cafferata Nores, José I. “Ministerio Público Fiscal: perfil funcional, situación institucional y persecución penal (en la nueva legislación ar-

gentina), Cuestiones actuales sobre el proceso penal”, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2000, pp. 88,89.

7 Bovino, Alberto. “Ministerio Público y Poder Ejecutivo”, en “Justicia penal y derechos humanos”, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2005.

8 Guarnieri, Carlo. “*Justice and Politics: The Italian Case in Comparative Perspective*”, en *Indiana International & Comparative Law Review*, num. 4, p. 249.

9 El párrafo primero del artículo 85 de la Constitución Política de la República de Chile establece que el fiscal nacional será designado por el presidente de la república a propuesta en quina de la Corte Suprema y con acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. Si el Senado no aprobare la proposición del presidente de la república, la Corte Suprema deberá completar la quina proponiendo un nuevo nombre en sustitución del rechazado, repitiéndose el procedimiento hasta que se apruebe un nombramiento. Disponible en

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=2423022>

10 El segundo párrafo del artículo 249 de la Constitución Política de Colombia expresa que el fiscal general de la nación será elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el presidente de la república y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/ConstitucionPoliticaColombia_20100810.pdf

Ciudad de México, a 18 de abril de 2017.— Diputado Marco Antonio Aguilar Yunes (rúbrica).»

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

LEY DE CAMINOS, PUENTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL

«Iniciativa que reforma el artículo 8o. de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, a cargo del diputado Marco Antonio Aguilar Yunes, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, diputado Marco Antonio Aguilar Yunes, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario

Institucional, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, someto a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 8 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Transitar por las carreteras del país puede convertirse en un verdadero reto para los viajeros ya que, aunado a la inseguridad, a las malas condiciones, a las constantes obras ya sea para realizar remodelaciones al camino, la construcción de puentes o ampliación de carriles hay que sumarle aquellos detalles que hacen que los usuarios de estas vías de comunicación prefieran opciones que nada tengan que ver con ellas.

En un recorrido por algunas vías de comunicación se puede apreciar que lo mencionado en el párrafo anterior se presentan con mayor frecuencia en aquellas que son de cuota, entre los detalles que se observan están que en las casetas de cobro de aquellas carreteras que han sido concesionadas existen pésimos servicios sanitarios en aquellas que los tienen, sin embargo aún hay vías en donde estos servicios que se deben colocar adyacentes a la caseta de cobro son nulos en todo el trayecto complicado aún el viaje de un punto a otro del país.

Las quejas de los usuarios son en el sentido que si se pretende realizar un viaje junto con su familia, y durante el trayecto desean usar el sanitario, en la caseta de cobro observan que no existe este servicio,¹ sólo les queda detenerse a mitad del camino, arriesgándose a un asalto en el peor de los casos, o a que un oficial de caminos los amoneste con una llamada de atención o se les imponga un infracción. Aunado a ello, es preciso remarcar que cubrir las necesidades fisiológicas de toda persona es complicado y se dimensiona cuando se viaja, particularmente para las mujeres, ya este género por la constitución de su cuerpo no puede sentirse así nada más donde sea, ya que puede sufrir alguna infección en tanto un hombre puede detenerse en cualquier sitio.

Es común escuchar a los usuarios que los baños están totalmente sucios además de que la llave del lavamanos ni siquiera funciona, o que ante la falta de servicios sanitarios

adyacentes a la caseta, se instalan tiendas relativamente cerca al punto de cobro en donde ofrecen los servicios de sanitarios bajo la condición de que el usuario debe comprar comida o bebidas para poder ingresar al baño, incrementando el costo de los productos. Esta situación el usuario la percibe como un acto de corrupción entre el concesionario de la autopista, la autoridad de caminos y puentes federales y los propietarios de los comercios.

Un claro ejemplo lo tenemos en la autopista concesionada denominada Circuito Exterior Mexiquense,² la cual, no cuenta con sanitarios a lo largo de sus 110 kilómetros de extensión³ afecta a miles de conductores que la utilizan diariamente. El 1 de abril de 2014, la Cámara de Diputados exigió a la empresa concesionada, la construcción de baños, al servicio de los usuarios suficientes y en óptimas condiciones. Argumentando que en las ocho casetas de cobro que están instalada en todo el trayecto no existen baños para los usuarios ya que a la empresa se olvidó de construir sanitarios para que los usuarios realicen sus necesidades fisiológicas, por lo que las tienen que hacer a campo abierto, representando esto una vulneración a los derechos humanos de los usuarios.⁴ Es importante remarcar que a la fecha la autopista continúa sin servicios de sanitarios.

Asimismo se ha denunciado que la autopista concesionaria que recorre del libramiento poniente Tlaxcala hasta el periférico ecológico de Puebla, en la caseta de cobro ubicada en el entronque carretero de Zacatelco-Puebla, además de no contar con barreras centrales de concreto como lo obliga la Norma Oficial Mexicana para dividir los carriles y sentido de la circulación, en su lugar colocaron conos de color rojo para tal efecto,⁵ no cuenta con vigilancia vial, también carece de servicios médicos, ambulancia, zonas de estacionamiento y servicios de sanitarios, entre otros servicios.

En teoría el pago que efectúa el usuario de una autopista para poder transitar destinarse al mantenimiento, a la seguridad de esta, y a la prestación gratuita de servicios básicos como es el servicio de sanitarios con instalaciones limpias y en buenas condiciones, sin embargo actualmente dejan mucho que decir y que desear. Por ello, resulta trascendental por cuestiones de salud pública, que en las carreteras concesionadas se cuenten con servicios sanitarios limpios y en buenas condiciones en aquellas donde sea nulo la existencia de este servicio, y en aquellas en donde si lo hay que estos no carezcan de agua, no presenten descomposturas o simplemente no estén sucios y huelan mal.

El ciudadano al salir de viaje por carretera sale con la idea de recibir el mejor servicio, entre ellos es que la autopista por donde transitara cuente con servicios sanitarios en condiciones higiénicas libre de olores desagradables. Es preciso señalar que en la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, establece que los servicios sanitarios son de libre acceso sin costo alguno,⁶ sin embargo es omiso en mencionar la obligatoriedad de su instalación adyacente a la caseta de cobro, de tal suerte, que el servicio en la estaciones de cobro debe ser proporcionado limpio y gratuito al tenor de que la concesión que se otorga, en donde se debe precisar la obligatoriedad de brindar dicho servicio a los usuarios.

Es momento de eliminar la práctica ilegal del cobro por el uso de sanitarios en las autopistas, en la realidad, como se expresó en las cercanías de la gran mayoría de las casetas de cobros se instalan expendios donde los usuarios de las autopistas tienen que pagar una tarifa establecida o arbitraria, y en el mejor de los casos una cuota voluntaria por utilizar ese servicio, siendo esta práctica un abuso al consumidor, ocasionada por la falta de la instalación de servicios de sanitarios adyacentes a las estaciones de cobro.

Es necesario el que se tomen medidas al respecto en bien del usuario, se hace indispensable realizar adecuaciones legislativas al marco legal que regula la concesión de las autopistas, en lo concerniente a establecer la obligatoriedad del concesionario de construir e instalar servicios de sanitarios, esta obligación quedara de manera expresa en el título de concesión, bajo la perspectiva de que el consumidor que utilice una carretera reciba el mejor servicio y calidad, ya que un servicio de calidad es primordial para el pleno respeto de los derechos del consumidor.

En ese orden de ideas, la propuesta que nos permitimos presentar a la consideración de esta asamblea, además de proteger los derechos de todos los mexicanos que utilizan las autopistas concesionadas, se establezca en ley la obligatoriedad respecto de que en todas y cada una de las estaciones de cobro o casetas de cobro, se instalen adyacentemente los servicios de sanitarios⁷ sin costo y estos siempre estén en condiciones higiénicas para su uso, con ello, evitaremos en futuras infraestructuras carreteras el diseño sea deficiente asegurando el derecho de las personas, entre otras cosas a la salud.

Por todo lo anteriormente expresado, presento ante el pleno de esta Cámara de Diputados, el presente proyecto de

Decreto, por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 8 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal

Artículo Único: Se reforma el párrafo tercero del artículo 8 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 8. Se requiere permiso otorgado por la Secretaria para:

I. a XI. ...

...

En los casos a que se refieren las fracciones I a III, IV y XI del presente artículo, los permisos se otorgaran a todo aquel que cumpla con los requisitos establecidos en esta Ley y su reglamento. **Respecto a la fracción VII, en la salvedad concerniente a carreteras concesionarias, estará obligado el concesionario a la construcción e instalación de servicios sanitarios en número suficiente para los usuarios y de conformidad a las normas oficiales mexicanas, cumpliendo con las previsiones correspondientes a protección civil, ingeniería sanitaria y personas con discapacidad, dicha obligación se establecerá expresamente en el título de concesión.**

...

...

Transitorio

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

Notas

1 Servicios sanitarios, están ubicados a un costado de la plaza de cobro y en algunos casos se encuentran en las instalaciones cercanas. Este servicio se ofrece de manera gratuita a los usuarios y opera las 24 horas de los 365 días. Camino y Puentes Federales, “Servicios Carreteros”, Disponible en

<http://www.capufe.gob.mx/site/www.Capufe/menuitem.c7c51f4d931a9ce05a034bd7316d8a0c/index.html>

2 El diputado Bautista López señaló que la autopista recorre 18 municipios del estado de México y conecta con las autopistas México-Querétaro, Chamapa-Lechería, México-Pachuca, México-Tuxpan, Peñón-Textcoco y México-Puebla, beneficiando al transporte vehicular particular y público, de pasajeros y de carga, contribuye a la disminución del tránsito de vehículos por la Ciudad de México lo que repercute en la reducción de tiempos de traslados, así como una significativa reducción de emisiones contaminantes. Entre los servicios con que cuenta el usuario de esta autopista urbana se encuentran los de ambulancia, llamadas de auxilio, vigilancia, asistencia vial y grúa, aunque se carece en toda la ruta de instalaciones sanitarias. Algunas de las autopistas ramales de ésta vía, entre ellas y quizá la de menor distancia se encuentra la Peñón Textcoco que con una distancia de dieciséis kilómetros y medio, la cual además de los servicios que se brindan en el Circuito Exterior Mexiquense si cuenta con instalaciones sanitarias. Bautista López, Víctor M., “Proposición con Punto de acuerdo por el que se exhorta respetuosamente al gobierno del estado de México para que a través del Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México promueva ante Concesionaria Mexiquense, SA de CV, empresa del Grupo OHL, concesionaria del diseño, construcción y operación de los tramos que conforman el Circuito Exterior Mexiquense, la instalación de infraestructura sanitaria al servicio de los usuarios de manera suficiente y en óptimas condiciones”, Gaceta Parlamentaria, núm. 3868-VI, LXII, Legislatura, Cámara de Diputados, 24 de septiembre de 2013, Disponible en: www.gaceta.diputados.gob.mx

3 Fernández, Emilio, “Circuito Exterior, sin sanitarios en 110 kilómetros”, El Universal, Estado de México, 5 de Marzo de 2014, Disponible en:

<http://www.eluniversaldomex.mx/home/circuito-exterior-sin-sanitarios-en-110-kilometros-.html>

4 La Comisión de Transportes concluye que comparte la inquietud en el preocupante hecho de que los usuarios del Circuito Exterior Mexiquense, durante su recorrido por más de una hora, no encuentran infraestructura sanitaria suficiente y eficiente. Está de acuerdo que en los proyectos de construcción y ampliación de carreteras concesionadas, se exija como un elemento indispensable contemplar la construcción y operación de infraestructura sanitaria. Comisión de Transportes, Dictamen con Punto de Acuerdo por el que se exhorta respetuosamente al gobierno del estado de México a promover por el Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México, ante Concesionaria Mexiquense, SA de CV, empresa de Grupo OHL, concesionaria del diseño, la construcción y la operación de los tramos que forman el Circuito Exterior Mexiquense, la instalación de infraestructura sanitaria al servicio de los usuarios de manera suficiente y en óptimas condiciones, Gaceta Parlamentaria, núm. 3969-III,

LXII Legislatura, Cámara de Diputados, 1 de Abril de 2014, Disponible en:

www.gaceta.diputados.gob.mx

5 Castillo, Luis, “Mortal caseta de cobro en la autopista de 12min”. Seguridad, e-consulta Tlaxcala, 9 de marzo de 2017, Disponible en:

<http://www.e-tlaxcala.mx/nota/2015-03-20/seguridad/mortal-caseta-de-cobro-en-la-autopista-de-12-min>

6 La fracción VIII, del artículo 2 del Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas, define a Parador como las instalaciones y construcciones adyacentes al derecho de vía de una carretera federal en las que se presten los siguientes servicios: alojamiento, alimentación, servicios sanitarios, servicios de vehículos y comunicaciones. En tanto la fracción XIII del artículo 2 del ordenamiento antes señalado define como Zona aledaña, al predio lindante con una carretera federal hasta una distancia de 100 m contados a partir del límite del derecho de vía.

7 Para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, entiende por Servicios de Sanitarios, las instalaciones con muebles, accesorios y agua suficiente similar al que contaría un baño público. Se calificará lo siguiente: a) Mínimo la existencia de dos baños, uno para hombres y otro para mujeres b) Muebles en buen estado y funcionando (W.C., lavabos, espejos y mingitorios) c) Accesorios en buen estado y funcionando (llaves, papeleras, toalleros) d) Productos de consumo sanitario como jabón, papel, toallas, desodorantes e) Limpieza f) Iluminación y ventilación g) Ubicación; entendiéndose con ello la cercanía a las instalaciones que componen a la zona de casetas. De preferencia debe ubicarse lo más cercano al estacionamiento. h) Disponibilidad de agua

México, DF. a 18 de abril de 2017.— Diputado Marco Antonio Aguilar Yunes (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Transportes, para dictamen.

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

«Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a cargo del diputado Marco Antonio Aguilar Yunes, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Marco Antonio Aguilar Yunes, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la denominación del capítulo II del título VII, “De los estímulos fiscales”, y se adiciona un tercer párrafo al artículo 186 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El aumento de las deportaciones de mexicanos como consecuencia de la política de inmigración¹ que se ha endurecido por parte de las autoridades estadounidenses crea un problema grave de gestión, el cual están enfrentando principalmente las ciudades fronterizas de nuestro país.

En su momento, el Estado ha reconocido la creciente demanda del movimiento migratorio enlazado con el fenómeno de la deportación desde el país vecino, por lo que es trascendental que las autoridades de los tres niveles de gobierno den marcha a la innovación en lo concerniente a la gestión de los recursos enfocados a dar respuesta a las demandas sociales de los migrantes.

Ante la constancia en las políticas restrictivas enfocadas a la movilidad de personas que se vienen implementando en Estados Unidos, y que hoy observamos su agudeza en una política de refuerzo de las fronteras para detener el paso a los migrantes irregulares,² ampliándose el marco de deportaciones de mexicanos con una fuerte tendencia a la criminalización de este sector de la población migrante.³

Durante la administración de 2009 a 2013 del presidente Barack Obama, fueron deportados 2.7 millones de mexicanos,⁴ siendo un promedio de 540 mil mexicanos deportados anualmente, a ello, debemos agregar a los mexicanos que por voluntad propia decidieron regresar a su país.⁵

Es evidente que contar con gobiernos fuertes, generará oportunidades para el desarrollo sostenible, nuevos vínculos con la ciudadanía, nuevas formas de gobernabilidad, democracia y legitimidad. Por ello, en el escenario observado en México resulta una oportunidad para que el gobierno federal y locales se renueven, sean creativos en sus sistemas de acción y desempeño, fortaleciendo sus mecanismos de diseño de políticas públicas.⁶

La asistencia a deportados está fundamentada en los esfuerzos y las acciones de coordinación, captando la proble-

mática, a fin de establecer modelos de gestión para responder a los altos niveles de deportaciones.

Aunado a las políticas en materia social es necesario generar políticas de inclusión al mercado laboral para los migrantes, para ello, el Estado debe diseñar una política pública encaminada a reconocer la importancia de las empresas y patrones de generar ofertas de trabajo en conjunción con el Estado, mediante el establecimiento de un estímulo fiscal.

Ese trabajo logrará que sea reconocida en la agenda gubernamental la necesidad de responder de manera clara y contundente a la actual problemática que se desprende de la dinámica migratoria y a la aplicación de políticas de inmigración restrictivas.

A través de acciones colectivas pro defensa del migrante comenzaremos a diseñar un andamiaje jurídico tanto de carácter social como fiscal de ayuda a migrantes, el cual servirá para asistir a los connacionales deportados, a partir de abordar la problemática desde un enfoque de colaboración entre el gobierno, empresas y patrones.

México requiere un gobierno sensible ante la problemática migratoria, que la considere una de sus prioridades, garantizando la defensa pro migrante. Se requieren condiciones que favorezcan la integración de los migrantes al mercado laboral, en el marco de la actual política de inmigración estadounidense, que conlleva la deportación a la cual los connacionales son objeto, actualmente no sólo la patrulla fronteriza estadounidense deporta diariamente a connacionales que son capturados en su intento por cruzar indocumentadamente, sino también a crecido el número de deportaciones de mexicanos aprehendidos al interior del país vecino.

Enfatizar en el pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes, sin duda alguna debemos plasmarlo en normas, programas y acciones concretas en beneficio de los migrantes deportados, así como su corresponsabilidad con los diferentes niveles de gobierno, instituciones y sociedad civil.

Es de recordar que en ceremonia privada en la terminal 2 del aeropuerto internacional de la Ciudad de México, el presidente Enrique Peña Nieto, acompañado del secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, recibió a 135 mexicanos que fueron deportados de Estados Unidos.

En dicha reunión, el presidente les manifestó que “México está creando oportunidades”.⁷

Durante la toma de protesta del Comité de Validación y Atención al Migrante del programa 3 x 1, el vocero de la Secretaría de Desarrollo Social, Eduardo Calderón Cuevas, ha mencionado que la dependencia está lista para implantar el Programa de Empleo Temporal y brindar apoyo para proyectos productivos de migrantes que sean deportados a México ante el endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos.⁸

La garantía constitucional de acceder a un empleo digno y bien remunerado actualmente se encuentra reducida, en razón a la situación del mercado laboral, a la economía global y a la oferta de vacantes que es escasa.

Ante esa situación, es el momento de responder por parte de los actores políticos y económicos, a las inquietudes y expectativas laborales de los mexicanos que han sido deportados, ya que este sector es materia prioritaria y estratégica para el desarrollo integral y nacional del país, reconociendo sus transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales.

Por último, no omito expresar que el 30 de marzo de 2016 presenté ante esta soberanía iniciativa encaminada a establecer en la Ley del Impuesto sobre la Renta un estímulo fiscal a los patrones o empresas que contraten a jóvenes, personas de la tercera edad y mexicanos que hayan sido deportados; ésta fue analizada y atendida durante el proceso de dictamen de la miscelánea fiscal para 2017.

Sin embargo, el tema referente al estímulo fiscal para quien contrate a mexicanos que hayan sido deportados no fue abordado en el dictamen respectivo. En la mencionada propuesta manifesté que este sector de la población vulnerable, son aquellos que viajaron como migrantes a Estados Unidos y que fueron deportados, la mayoría de ellos tienen entre 30 y 44 años, lo que significa que a esa edad intentan ingresar por primera ocasión al mercado laboral del país, consiguiendo en la mayoría de las ocasiones empleos de baja remuneración.

Por todo lo expresado presento ante el pleno de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la denominación del capítulo II del título VII, “De los estímulos fiscales”, y se adiciona un tercer párrafo al artículo 186 de la Ley del Impuesto sobre la Renta

Único. Se reforma la denominación del capítulo II del título VII, “De los estímulos fiscales”, y se adiciona un tercer párrafo al artículo 186 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar de la siguiente manera:

Título VII
De los Estímulos Fiscales

Capítulo II
De los Patrones que contraten a
Personas que padezcan Discapacidad, Adultos
Mayores y Mexicanos Repatriados

Artículo 186. ...

...

En el caso de que el patrón contrate a persona de nacionalidad mexicana que en su calidad de migrante haya sido repatriada, la deducción a que hace referencia el presente artículo será de 35 por ciento.

Transitorio

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

Notas

1 Tomas Hammar expresa que hay dos categorías que comprenden las políticas de inmigración a través de la regulación de los flujos y el control de los inmigrantes y residentes extranjeros. Se abarcan las condiciones de admisión, tipos de permisos y garantías concedidas, así como los motivos para la remoción de ciudadanos extranjeros y su vulnerabilidad ante la posible expulsión arbitraria, y la criminalización de éstos, entre otras. Hammar, Tomas. *European immigration policy: a comparative study*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, página 9.

2 Anguiano, María Eugenia. “Introducción. Migrar en tiempos adversos. Control de las fronteras, crisis económica y vulnerabilidad humana”, en Cruz, Rodolfo (coordinador). *Migraciones internacionales, crisis y vulnerabilidad*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 2013, página 34.

3 Izquierdo, Antonio. *Políticas de control migratorio. Estudio comparado de España y EE.UU.*, Ediciones Bellatera, Barcelona, página 387.

4 US Department of Homeland Security, History of ICE, Washington, DC, US, “Immigration and customs enforcement-US”, Department of Homeland Security, 2014. Disponible en

<https://www.ice.gov/history/>

5 Más allá de si fue propiciado por la autoridad migratoria o no, el regreso a su país de origen, ello involucra crisis económica e impacto en el ámbito laboral, las deportaciones de parientes genera separaciones familiares y el consiguiente retorno de algunos o todos los miembros. Asimismo, propicia la sensación de miedo a ser deportado, ser despedido, perder lo que se tiene: trabajo, familia, vivienda, y bienestar. Mestries, Francis. “Los migrantes de retorno ante un futuro incierto”, en *Sociológicas*, número 76, enero-abril de 2013, México, páginas 171-212, Disponible en

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732013000100006&Ing=es&nrm=iso&tIng=es Situaciones de catástrofes, crisis, criminalidad y narcotráfico, desempleo, afectación del bienestar producto del desajuste entre el trabajo y los modos de vida, entre otros, impulsan la movilidad internacional. Delgado Wise, Raúl. “Critical overview of migration and development: the Latin American challenge”, en *Annual Review of Sociology*, volumen 40, Forthcoming, 2014.

6 Cabrero, Enrique. *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2002, página 22.

7 En la misma reunión, la coordinadora del programa Somos Mexicanos, del Instituto Nacional de Migración, Dalia Gabriela García Acoltzi, expresó que el presidente dio la instrucción de brindar asistencia a los mexicanos que retornan de Estados Unidos. Los migrantes traen habilidades y condiciones especiales que hay que aprovechar como mexicanos; el país puede aprovechar de toda esta gente calificada y especializada, que incluso regresa siendo bilingüe”. *El Financiero*, “Peña Nieto recibe a 135 deportados de Estados Unidos”. Recuperado de

<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pena-nieto-recibira-a-migrantes-provenientes-de-estados-unidos.html>

8 Calderón Cuevas señaló que se impulsarán medidas para apoyar a los connacionales con el objetivo de que los migrantes cuenten con una fuente de ingreso y autoempleo a su regreso al país. *El Financiero*, “Sedesol implementará programa de empleo temporal ante deportaciones”. Recuperado de

<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/sedesol-implementara-programa-de-empleo-temporal-ante-deportaciones.html>

Ciudad de México, a 18 de abril de 2017.— Diputado Marco Antonio Aguilar Yunes (rúbrica).»

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

LEY PARA IMPULSAR EL INCREMENTO SOSTENIDO DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA NACIONAL Y LEY FEDERAL DEL TRABAJO

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las leyes para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional; y Federal del Trabajo, a cargo del diputado Marco Antonio Aguilar Yunes, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, diputado Marco Antonio Aguilar Yunes, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, someto a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones V y VI del artículo 3, la fracción V del artículo 8, las fracciones VIII, X, y XVI, y los párrafos primero y cuarto del artículo 18, todos de la Ley para Impulsar el Incremento sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional; y se reforman la fracción VII del artículo 153-J, las fracciones VII y VIII del artículo 153-K, las fracciones I, III, VI, del artículo 537, el inciso e) de la fracción I, del artículo 539, el inciso a), de la fracción IV, del artículo 539, la fracción VI del artículo 539, y los incisos a) y b) de la fracción VI, del artículo 539, todos de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

En los últimos quince años, los movimientos migratorios de la población mexicana han experimentado cambios significativos en el volumen, tendencias, modalidades y características sociodemográficas,¹ estos movimientos son

continuos y no están exentos de prejuicios. Actualmente la situación de las deportaciones de mexicanos está originando una profunda desorientación entre nuestros connacionales, en razón al rompimiento de lazos familiares, laborales, económicos, y sociales, así como el desvanecimiento de un plan de vida.² Estos migrantes ahora están enfrentando una realidad que desconocen, procesos administrativos complejos y burocráticos, violaciones, criminalización y, sobre todo, carencia y ausencia de recursos, orientación, apoyo y asistencia.

Ante esta situación, las autoridades de los tres niveles de gobierno están obligadas a desarrollar una política a fin de proveer de la infraestructura básica para la recepción e integración a corto plazo de deportados en el mercado laboral. Esta política debe estar configurada a fin de generar el mayor beneficio para los repatriados mexicanos a través del uso y gestión eficiente de los instrumentos y mecanismos que garanticen el acceso de los mexicanos deportados, a una fuente de ingresos que les permita reintegrarse al país.

La integración³ es un reto difícil para todo Estado, ya que en ocasiones las personas inmigrantes son discriminadas y no participan en igualdad de derechos, además de enfrentar la escasez de mecanismos eficaces para combatir la exclusión.⁴ Es preciso que sea observada la integración como un proceso continuo e inacabado, en la búsqueda de políticas de inclusión centradas en garantizar la reinserción laboral, vivienda digna e ingresos suficientes de las personas recién llegadas. En este sentido, en México, la infraestructura de ayuda de reinserción laboral está fragmentada no existe un vínculo entre las acciones de las autoridades federales y locales y el sector empresarial, a pesar de que se han reconocido las acciones en bienestar de los migrantes deportados, sin embargo aún se limita su acceso al mercado laboral, motivo por el cual, se debe trabajar en facilitar la inclusión de la participación de la sociedad en el diseño y la ejecución de políticas públicas en materia migratoria.

Es conocido que la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, a través del Servicio Nacional del Empleo, administra el subprograma Repatriados Trabajando,⁵ el cual ofrece ayuda económica para el transporte terrestre de los connacionales deportados que desean regresar a su lugar de origen e integrarse a la fuerza laboral,⁶ para ingresar a la cobertura de los apoyos, los interesados deberán estar registrados en el listado del Instituto Nacional de Migración, con fecha máxima de 15 días previo a su presentación al Servicio Nacional de Empleo.

Como se ha expresado la integración y reinserción comprende a todo proceso que posibilita a las personas que han retornado a su país ya sea de manera voluntaria o involuntaria (deportación) a participar en la sociedad garantizando un nivel mínimo de calidad de vida y de bienestar social. El Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD) 2014,⁷ señala que si bien la mayoría de los países han avanzado de forma consistente en reducir las vulnerabilidades, aún predomina un sentimiento de precariedad en la medida en que los logros en aspectos fundamentales del desarrollo pueden socavarse muy rápidamente ante ciertos eventos, como son las crisis económicas. Esta situación de vulnerabilidad es la que enfrenta en gran medida la población migrante mexicana que retorna a su país en los procesos de inserción y reinserción en la economía.

Es de observarse que los obstáculos que enfrentan las personas migrantes de retorno, en términos de las posibilidades de conseguir o conservar un empleo, está acompañado de las dificultades para encontrar espacios en la estructura ocupacional.⁸ En tal virtud, los trabajadores migrantes constituyeron uno de los grupos poblacionales más vulnerables y el más severamente impactado.⁹ Un estudio reciente analizó la reinserción de los migrantes de retorno en el mercado de trabajo, en el cual se examinó el rol de la experiencia laboral, las habilidades y las competencias adquiridas por esas personas durante su estancia migratoria en Estados Unidos, así como su aprovechamiento en su reinserción laboral; los resultados señalan que en el país del norte trabajaron en empleos situados en la construcción y en los servicios de limpieza y mantenimiento, como operadores en fábricas, en puestos de cocina y carpintería, como trabajadores de apoyo, en mecánica y mantenimiento de autos y que, tras el retorno, se insertaron en sectores con condiciones laborales poco favorables y donde las habilidades y destrezas aprendidas no son factibles de aprovechar satisfactoriamente, en virtud de las características del mercado de trabajo en el que se reincorporan, así como por la falta de reconocimiento y certificación de esas habilidades.¹⁰

Resulta evidente que el mercado de trabajo en nuestro país ha sufrido significativos cambios como consecuencia de la actual política migratoria de nuestro país vecino del norte, este efecto sugiere el diseño de un nuevo modelo de inserción laboral. Ante tal escenario, salta el siguiente cuestionamiento ¿Cuáles son los retos y desafíos para la sociedad y el Estado mexicano ante la nueva política migratoria de los Estados Unidos de América?

La respuesta debe estar encaminada a reconocer que este escenario implica un grado importante de vulnerabilidad de la población retornada, expresándose en múltiples dimensiones. Siendo necesario utilizar las habilidades adquiridas durante la experiencia migratoria, ya que un obrero especializado pudo haber adquirido nuevas capacidades y destrezas que no necesariamente son empleadas en su comunidad de retorno, de ahí la importancia de considerar esta situación de deportación bajo las características de productividad, económicas, y sociales.¹¹ En tal sentido, a pesar de que las posibilidades de inserción laboral son desventajosas para la población que retorna, es claro que cualquier diseño de política debe enfocarse a impulsar una política que brinde a los mexicanos que regresan a su país una atención integral, impulsando sus habilidades, promoviendo su incorporación al mercado productivo.¹² Es sabido que por estudios efectuados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, las mujeres retornadas se ubican en espacios de la estructura ocupacional como son el comercio y ventas, mientras que los hombres retornados en el sector primario y en trabajos artesanales.¹³

En virtud de seguir incidiendo en la política pública en materia migratoria, debemos continuar enfatizando la necesidad de definir acciones, mecanismos e instrumentos para la reintegración de mexicanos. Es oportuno recordar que con el paso del tiempo, en el marco jurídico se ha impulsado la inclusión de demandas sociales de respeto a los derechos humanos de los migrantes, las cuales surgieron a partir de las desafortunadas historias de secuestro, extorsión, violencia y corrupción de migrantes. Motivo por el cual, se considera que se deben implementar políticas públicas para atender directamente a la población deportada, facilitando el desarrollo de programas de autoempleo. Actualmente el gobierno federal o estatal sólo informa a los connacionales de los beneficios de transporte terrestre, empleo, certificación de estudios y salud que pueden obtener a través de las diferentes secretarías e instituciones participantes. Esta situación ocupacional se vincula con la ventaja de aprovechar de las personas las habilidades adquiridas en el mercado laboral estadounidense.

Para entender el grado en que una población se encuentra integrada a una sociedad, suelen examinarse los canales institucionales mediante los cuales es posible lograrlo, siendo un indicador el mercado de trabajo, ya que el mismo constituye una vía de integración. Por ello, es trascendental reconocer a la integración social de las personas deportadas no como un problema, sino como una oportunidad para el fortalecimiento¹⁴ y desarrollo sostenible del país, a

través de sus contribuciones positivas, beneficios mutuos y obligaciones recíprocas. Dichas transformaciones se vinculan con la distribución y reparto de empleos, enfocadas a producir una mayor competencia. No hay duda de que el regreso de millones de mexicanos puede convertirse en una oportunidad y no en un problema, en donde el retorno sean una opción de vida para las personas y no un hecho forzado por las circunstancias económicas y políticas.

Por todo lo anteriormente expresado, presento ante el pleno de esta Cámara de Diputados el presente **proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones V y VI del artículo 3, la fracción V del artículo 8, las fracciones VIII, X, y XVI, y los párrafos primero y cuarto del artículo 18, todos de la Ley para Impulsar el Incremento sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional; y se reforman la fracción VII del artículo 153-J, las fracciones VII y VIII del artículo 153-K, las fracciones I, III, VI, del artículo 537, el inciso e) de la fracción I, del artículo 539, el inciso a), de la fracción IV, del artículo 539, la fracción VI del artículo 539, y los incisos a) y b) de la fracción VI, del artículo 539, todos de la Ley Federal del Trabajo, quedando de la siguiente manera:**

Artículo Primero. Se reforman las fracciones V y VI del artículo 3, la fracción V del artículo 8, las fracciones VIII, X, y XVI, y los párrafos primero y cuarto del artículo 18, todos de la Ley para Impulsar el Incremento sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 3. Son objetivos específicos de la presente Ley:

I. a la IV. ...

V. Impulsar la creación de empleos formales, **la integración y reinserción laboral de los mexicanos que en su calidad de migrantes hayan sido repatriados** y de un mayor flujo de capital y financiamiento a proyectos y actividades con potencial de elevado crecimiento productivo;

VI. Impulsar la inversión pública, privada y social en infraestructura, capital humano, capacitación laboral, **políticas de integración y reinserción laboral de los mexicanos que en su calidad de migrantes hayan sido repatriados**, formación de competencias de emprendedores y trabajadores y el establecimiento de mecanismos que fomenten la productiva laboral; el impulso al

emprendimiento y al escalamiento productivo y tecnológico de empresas; la investigación y el desarrollo, así como la innovación aplicada;

VII. a la XIV. ...

Artículo 8. La política nacional de fomento económico y el Programa Especial para la Productividad y la Competitividad deberán considerar, por lo menos, los aspectos siguientes:

I. a la IV.

V. Instrumentos específicos de ejecución, tales como inversión en infraestructura física, creación de competencia humanas, **impulso a la integración y reinserción laboral de los mexicanos que en su calidad de migrantes hayan sido repatriados**, investigación y desarrollo, innovación e infraestructura digital; compras y obras públicas; desarrollo de proveedores; capital de riesgo y capital semilla con el impulso de las instituciones de banca de desarrollo; capacitación, formación, asesoría y asistencia técnica; mejora regulatoria y los demás que se establezcan en esta Ley y en las políticas que se deriven de la política nacional de fomento económico, y

VI. ...

Artículo 11. Además de las atribuciones que le confiere la Ley Federal del Trabajo, el Comité Nacional de Productividad tendrá las siguientes:

I. a la VII.

VIII. Proponer a las dependencias y entidades mecanismos de colaboración para lograr una articulación eficaz entre ellas y del Ejecutivo federal con los sectores público, social y privado, para efectos del estudio, discusión, propuestas y directrices en la formulación de políticas, programas y reglas de operación **con perspectiva de género**, proyectos y regulación dirigidos a impulsar el incremento de la productividad y competitividad de la economía nacional o de un sector o región específicos;

IX. ...

X. Orientar las políticas dirigidas al incremento de la productividad y la competitividad; a la creación y desarrollo de núcleos productivos de MIPYMES, **promo-**

viendo en dichos núcleos la integración de los mexicanos que en su calidad de migrantes hayan sido repatriados, así como su encadenamiento productivo con grandes empresas; al impulso de la proveeduría nacional y de las compras nacionales; al aumento del valor agregado nacional en las exportaciones; al tránsito hacia una economía basada en el conocimiento y a la creación y fortalecimiento de sistemas sectoriales y regionales de innovación;

XI. a la XV. ...

XVI. Promover la certificación de competencias de los trabajadores, **así como de aquellas adquiridas en el extranjero**;

XVII. ...

Artículo 18. El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría, dará seguimiento y evaluará el avance anual de los indicadores en materia de productividad total de los factores, productividad laboral, **la integración y reinserción laboral de los mexicanos que en su calidad de migrantes hayan sido repatriados**, informalidad, incremento del valor agregado nacional en las exportaciones; así como aquellos que determine el Comité.

...

...

Las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía tendrán a su cargo, en términos de lo establecido en los artículos 153-A a 153-X de la Ley Federal del Trabajo, el seguimiento de los programas de capacitación de trabajadores y emprendedores, la formación de competencias, **así como los programas enfocados a la integración y reinserción laboral de los mexicanos que en su calidad de migrantes hayan sido repatriados**, y el establecimiento de mecanismos que fomenten la productividad.

...

...

Artículo Segundo. Se reforman la fracción VII del artículo 153-J, las fracciones VII y VIII del artículo 153-K, las fracciones I, III, VI del artículo 537, el inciso e) de la frac-

ción I del artículo 539, el inciso a) de la fracción IV, del artículo 539, la fracción VI del artículo 539, y los incisos a) y b) de la fracción VI, del artículo 539, todos de la Ley Federal del Trabajo, para quedar de la siguiente manera

Artículo 153-J. Para elevar la productividad en las empresas, incluidas las micro y pequeñas empresas, se elaborarán programas que tendrán por objeto:

I. a la VI. ...

VII. Evaluar periódicamente el desarrollo y cumplimiento de los programas; **así como efectuar un diagnóstico sobre la situación de la integración y reinserción laboral de los mexicanos que en su calidad de migrantes hayan sido repatriados**;

VIII. a la X. ...

...

Artículo 153-K. ...

El Comité Nacional de Productividad tendrá las facultades que enseguida se enumeran:

I. a la VI. ...

VII. Proponer a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la expedición de normas técnicas de competencia laboral, y en su caso, los procedimientos para su evaluación, acreditación y certificación, respecto de aquellas actividades productivas en las que no exista una norma determinada; **así como para la revalidación de aquellas competencias, conocimientos y habilidades adquiridos en el extranjero**;

VIII. Gestionar ante la autoridad laboral el registro de las constancias y **revalidaciones** relativas a conocimientos o habilidades de los trabajadores que hayan satisfecho los requisitos legales exigidos para tal efecto;

IX. a la XII.

Artículo 537. El Servicio Nacional de Empleo tendrá los siguientes objetivos:

I. Estudiar y promover la operación de políticas públicas que apoyen la generación de empleos, **así como im-**

pulsar políticas públicas enfocadas a la integración y reinserción laboral de los mexicanos que en su calidad de migrantes hayan sido repatriados;

II...

III. Organizar, promover y supervisar políticas, estrategias y programas dirigidos a la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores; **así como a la revalidación de competencias, conocimientos y habilidades adquiridos en el extranjero;**

IV. a la V. ...

VI. Diseñar, conducir y evaluar programas específicos para generar oportunidades de empleo para jóvenes, **para la integración y reinserción laboral de los mexicanos que en su calidad de migrantes hayan sido repatriados** y grupos vulnerables; y

VII. ...

Artículo 539. De conformidad con lo que dispone el artículo que antecede y para los efectos del 537, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde las siguientes actividades:

I. En materia de promoción de empleos:

a) a la d). ...

e) Elaborar informes y formular programas para impulsar la ocupación en el país, **la integración y reinserción laboral de los mexicanos que en su calidad de migrantes hayan sido repatriados**, así como procurar su ejecución;

f) a la h). ...

II. a la III. ...

IV. En materia de registro de constancias de habilidades laborales:

a) Establecer registros de constancias **y revalidaciones** relativas a trabajadores capacitados o adiestrados, dentro de cada una de las ramas industriales o actividades; y

b) ...

V. ...

VI. En materia de normalización, **revalidación** y certificación de competencia laboral, conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública y demás autoridades federales competentes:

a) Determinar los lineamientos generales aplicables en toda la república para la definición de aquellos conocimientos, habilidades o destrezas susceptibles de certificación **o revalidación de aquellos adquiridos en el extranjero**, así como de los procedimientos de evaluación correspondientes. Para la fijación de dichos lineamientos, se establecerán procedimientos que permitan considerar las necesidades, propuestas y opiniones de los diversos sectores productivos; y

b) Establecer un régimen de certificación **y revalidación**, aplicable a toda la república, conforme al cual sea posible acreditar conocimientos, habilidades o destrezas, intermedios o terminales, de manera parcial y acumulativa, que requiere un individuo para la ejecución de una actividad productiva, independiente de la forma en que hayan sido adquiridos.

Transitorio

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

Notas

1 Ramírez García, Télesforo y Aguado Ornelas, Daniel, "Determinantes de la migración de retorno en México, 2007-2009," en La situación demográfica de México 2013, CONAPO, México, pp. 175-190, Disponible en

http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1725/1/images/10_Determinantes_de_la_migración_de_retorno_en_Mexico_2007_2009.pdf

2 Para Durand el movimiento migratorio entre México y Estados Unidos representa "un proceso social masivo y centenario en un contexto de vecindad asimétrica". Durand, Jorge y Massey, Douglas S., *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 60

3 Para Narváez, la inserción e incorporación a una sociedad constituye un aspecto fundamental de las migraciones, aunque es un tema rela-

cionado con la problemática que implica permanecer y quedarse en una sociedad distinta a la propia, en el caso de la migración de retorno el tema de la integración social cobra relevancia, aunque se trate de la propia sociedad, en la cual la persona ha nacido y ha tenido en grados diversos oportunidades y restricciones de pertenencia, con antelación a su proyecto migratorio. Narváez Gutiérrez, Juan Carlos, *One Way Trip: inserción, identidad y cultura transnacional*, Centro de Estudios Migratorios del INM, México, 2012

4 Las acciones públicas emprendidas como respuesta ante dichos obstáculos legitiman la selección de personas; por ejemplo, en el mercado de trabajo, mediante una asociación estereotipada del género, la nacionalidad y la fuerza de trabajo, que genera nuevas formas de marginación y exclusión social. Ceinos Suárez, Ángeles, “Flujo de extranjeros en mercado de trabajo”, en Wolters Kluwer, España, 2006, pp. 253-261.

5 El subprograma Repatriados Trabajando, además de proporcionar información y la compra del boleto para su retorno a sus estados de origen o residencia, permite vincular a los desterrados de la Unión Americana a una actividad productiva, invitándolos a participar en cursos de capacitación para mejorar habilidades o en algunos casos apoyar con bienes para emprender negocios. La Red, “Benefician con subprograma Repatriados Trabajando”, 13 de Febrero de 2017, Recuperado en

<http://laredmultimedia.com/2017/02/13/benefician-con-subprograma-repatriados-trabajando/>

6 En el subprograma se apoya a los solicitantes que hayan sido repatriados por algún estado de la frontera norte del país o alguno de los aeropuertos que las autoridades migratorias señalen como puntos de repatriación de connacionales, que manifiesten no tener intenciones de emigrar nuevamente al extranjero y su interés por encontrar un empleo en su lugar de origen o residencia, así como no haber sido beneficiado por este subprograma. Servicio Nacional del Empleo, “Subprograma Repatriados Trabajando”, Recuperado en

<http://www.empleo.gob.mx/sne/repatriados-trabajando>

7 Naciones Unidas, “Informe sobre desarrollo humano 2014, Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, 2014 Disponible en

<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>

8 Gandini, Luciana, Lozano-Ascencio, Fernando, y Gaspar Olvera, Selenne, *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*, CONAPO, México, 2015.

9 Castles, Stephen y Miller, Mark, J. “Migration and the Global Economic Crisis: One Year On, Update,” abril 2010, Disponible en:

http://www.age-of-migration.com/na/financiacrisis/updates/migration_crisis_april2010.pdf

10 Padilla, Juan Manuel, y Jardón, Ana Elizabeth, “Migración y Empleo: Reinserción de los migrantes de retorno al mercado laboral nacional”, INEDIM, México, 2014.

11 Las visiones más optimistas interpretan que es esperable que los retornados sean emprendedores y que la prevalencia del trabajo independiente refleje el éxito de una experiencia migratoria en la que se acumularon capital humano y ahorro tras años de residencia en el exterior. Whaba, J., y Zenou, Y., “Out of sighth, out of mind: Migration, entrepreneurship, and social capital,” en *Regional Science and Urban Economics*, núm. 5, 2012, pp. 890-903.

12 Para Mezger, la práctica del “emprededurismo” no siempre es una opción ni es el resultado de un retorno meditado y planificado, sino, frecuentemente, una estrategia para enfrentar las dificultades de integración al mercado de trabajo del país de retorno. Mezger, C.L., y Flahaux, M.L., “Returning to Dakar: A Mixed Methods Analysis of the Role of Migration Experiencie for Occupational Status,” en *World Development*, núm., 45, 2013, pp. 223-238

13 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Información de Migración Internacional con datos del ENOE durante 2015,” 30 de enero de 2017, Aguascalientes, Ags., Disponible en

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/especiales/especiales2017_01_02.pdf

14 Alarcón, Rafael, Escala Rabadán, Luis y Odgers Ortiz, Olga, “Mudando el hogar al norte. Trayectorias de integración de los inmigrantes mexicanos en Los Ángeles”, *El Colegio de la Frontera Norte*, Tijuana, México, 2012, p.53.

Ciudad de México, a 18 de abril de 2017.— Diputado Marco Antonio Aguilar Yunes (rúbrica).»

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

CÓDIGO PENAL FEDERAL Y LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a cargo del diputado Marco Antonio Aguilar Yunes, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, diputado Marco Antonio Aguilar Yunes, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, someto a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el párrafo segundo del artículo 214, la fracción IV del artículo 250, el artículo 250 bis y el artículo 250 bis 1, del Código Penal Federal, y se reforma la fracción VI del artículo 14 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Nuestro país enfrenta diversas problemáticas entre las cuales, está la credibilidad en la capacidad de las instituciones enfocadas a la seguridad pública, siendo ésta débil e insuficiente, al grado de tener que utilizar a las fuerzas armadas para coadyuvar en dicha tarea. Las instituciones de seguridad pública aún no han logrado consolidar sus procesos de modernización.¹ La situación de la seguridad pública se puede constituir en una amenaza para el desarrollo de México. Es sabido que la violencia y la inseguridad afectan a la sociedad deteriorando severamente su calidad de vida, en el sentido de que se sienten atemorizados, acosados y vulnerables ante la amenaza permanente de victimización.

En este sentido, son reveladores los datos obtenidos en la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) 2016, elaborada el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), señalando que la percepción de la inseguridad en México está en su nivel más alto desde 2013, el 74.1 por ciento de la población se siente insegura. Esta cifra representa un incremento de 6.4 por ciento con relación a diciembre de 2015, en dicho año el 67.7 por ciento de la población expresó sentirse insegura.²

Durante 2016, la población mencionó haber visto o escuchado conductas delictivas o antisociales en los alrededores de su vivienda entre las cuales fueron: consumo de alcohol en las calles (66%), robos o asaltos (65.6%), vandalismo (51.4%), venta o consumo de drogas (42.3%), bandas violentas o pandillerismo (34.7%) y disparos frecuentes con armas (34%).³

Al inicio de su administración, el presidente Enrique Peña reconoció la gravedad de la situación, señalando que en este rubro se había llegado a límites nunca antes vistos en que los descabezamientos, ajusticiamientos y batallas campales en las calles del país se fueron convirtiendo en un hecho cotidiano. Ante esto, la autoridad en ocasiones ha señalado que el grado de violencia visto en México es debido a la desesperación por la pérdida de mercados, rutas y mercancías. Sin embargo en nuestro país se continúan observando matanzas, secuestros, extorsiones telefónicas, así como, inseguridad en casi todas las ciudades de nuestro país, agudizándose en las grandes capitales y frontera norte, atormentando a los ciudadanos, perdiéndose por parte de las autoridades tanto federales, estatales y municipales la visión hacia donde se debe ir para solucionar esta profunda crisis.

Las cifras reflejan el problema estigmatizando al país a través de una violencia permanente. En los últimos meses se han incrementado las ejecuciones brutales y arteras indicando que la delincuencia organizada se convierte en el primer promotor de toda la delincuencia, a través de cientos de miles de jóvenes adictos que están dispuestos a convertirse en asaltantes, ladrones, y extorsionadores, dañando a toda la sociedad sin que exista un control sobre ellos, por parte de las autoridades y mucho menos sean detectados por los instrumentos de seguridad e inteligencia con que cuenta nuestro país.

Los analistas en materia de seguridad nacional han manifestado en reiteradas ocasiones que la pobreza no es sinónimo de delincuencia, sino de la errática aplicación de una política social, pero la pobreza, muchas veces es similar a la marginación social, favoreciendo la ejecución de actos delictivos como robos, secuestros, crímenes organizados o subversión. Esto nos lleva a expresar que los gobiernos de los tres órdenes, federal, estatal y municipal no están ofreciendo resultados importantes en política social, generando mayor desigualdad entre grupos sociales, regiones geográficas y sectores productivos.

Como representante popular, estoy consciente que los recursos económicos son de suma importancia para el combate a la delincuencia. Sin embargo, los datos del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad indican que en los últimos 10 años los presupuestos se han incrementado cuatro veces en términos reales, pero los índices criminales no han bajado; al contrario, se han incrementado. Compañeros legisladores, no servirán los recursos si se continúan aplicando medidas que atacan consecuencias y no causas.

Además del tema que engloba lo relativo al comportamiento y consecuencias de la delincuencia organizada, es oportuno señalar que aún persisten policías corruptos. En alguna ocasión hemos escuchado sobre alguna autoridad de cualquier nivel de gobierno que se ha coludido o encubierto a los delincuentes, siendo esas autoridades y/o policías los que tienen conocimiento de todos los delitos que se presentan en sus respectivas zonas,⁴ de igual manera la identificación de los delincuentes que los cometen, si no actuamos de manera eficaz y eficiente, imponiendo sanciones más severas, estaremos encubriendo el control de las responsabilidades de las autoridades y de los cuerpos policíacos.⁵

Es oportuno recordar que los representantes de los tres Poderes de la Unión, los gobernadores, el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, sindicatos, representantes de la sociedad civil, empresarios, y medios de comunicación han estado en la disposición de trabajar juntos para reestructurar y reconstruir el sistema de seguridad del país. Entre las acciones que se han puesto en marcha está el sistema de atención a víctimas del delito, el cual se desarrolla en coordinación con la sociedad civil; incremento presupuestal para las actividades de seguridad interior; realización de campañas en favor de una cultura de la legalidad, prevención y denuncia, así como mejores mecanismos de coordinación con los gobiernos locales. Sin embargo la crisis continúa, siendo claro que para los millones de ciudadanos que han sido víctimas de la delincuencia están hartos de promesas.

Es razonable la exigencia de la sociedad, por lo que es preciso que nosotros como legisladores aportemos nuestras propuestas para contribuir a construir un país más seguro. Resulta evidente que la actual administración está en la disposición de poner énfasis en combatir la delincuencia, a fin de que no vuelvan a presenciarse sucesos que provoquen una profunda consternación y cimbren las fibras más frágiles de la sociedad.

La delincuencia organizada ha imitado los operativos e incluso la vestimenta de las organizaciones policiales, por lo que resulta necesario garantizar el control de los uniformes, evitando su falsificación.⁶ El avance del crimen organizado, los niveles de corrupción policial y la sensación de desgobierno presentes en algunas de las ciudades de nuestro país deben ser enfrentados con políticas claras y contundentes encaminadas a la consolidación de las instituciones policiales.

Es preciso reconocer que a pesar de las medidas diseñadas para mitigar las consecuencias generadas por la falsificación ilegal de uniformes tanto policiales como de las fuerzas armadas, e insignias, los cuales, ocasionan la confusión de servidores públicos y de la población en general. Es de destacar que la portación de uniformes e insignias falsificados constituye un hecho ilícito, tal conducta se encuentra descrita para sancionar a quienes de manera dolosa han hecho de la falsificación de vestimentas oficiales una actividad para cometer delitos. Sin embargo, es también recurrente como en la vida cotidiana se observan, escuchan o se tiene conocimiento de bandas delincuenciales o personas por cuenta propia, para delinquir utilizan uniformes, insignias o credenciales de instituciones públicas del sector salud, con ello obtienen la confianza de su víctima, por lo que resulta necesario legislar a fin de combatir esta actividad cada vez más extendida.

La envergadura que ha adquirido el problema sugiere que la solución se encontrará en la medida en que los diferentes actores involucrados vislumbren que no es una tarea individual. Por tal motivo, el objetivo de la presente propuesta es imponer sanciones más severas a los servidores públicos corruptos, a los policías que participen en actos delictivos, así como a los que vendan, comercialicen, compren, distribuyan, uniformes de cuerpos policíacos y de servicios de salud. Es fundamental fortalecer la política de prevención del delito, instrumentando las condiciones encaminadas a encauzar una nueva era del país en donde se repudie la corrupción.

La prevención de la violencia y la criminalidad son objetivos alcanzables y realizables en nuestro país, las interrogantes pendientes están relacionadas a la dificultad en la implementación de políticas de prevención de la inseguridad y el delito, así como en los resultados marginales de aquellas que ya han sido implementadas. No se debe perder de vista que la lucha frontal contra el crimen seguramente dará origen a otros problemas de inseguridad, si las

políticas públicas enfocadas a fortalecer la seguridad de los ciudadanos no se actualizan. Por ello, en tanto no se ponga en orden, se seguirá incrementando el problema de inseguridad.

La enorme demanda por parte de la población frente a la inseguridad es plenamente justificada, es imprescindible que en México exista el convencimiento que la seguridad es parte fundamental de los derechos fundamentales de los individuos y cuando son vulnerados pierden la capacidad de realizarse en su plenitud, además debemos reivindicar el derecho de las personas a una vida segura y exenta de miedo a la violencia. Tener una visión que vaya más allá del discurso político en cuanto al diseño de políticas y programas,⁷ por tanto, es fundamental desarrollar políticas de seguridad que contribuyan al fortalecimiento del estado de derecho, combatiendo las manifestaciones inmediatas del crimen y la violencia y, a la vez, reduzcan significativamente su incidencia, promoviendo la participación de la ciudadanía.

Por todo lo anteriormente expresado, presento ante el pleno de esta Cámara de Diputados el presente

Proyecto de decreto por el que se reforman el párrafo segundo del artículo 214, la fracción IV del artículo 250, el artículo 250 bis y el artículo 250 bis 1, del Código Penal Federal, y se reforma la fracción VI del artículo 14 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quedando de la siguiente manera:

Artículo Primero. Se reforman el párrafo segundo del artículo 214, la fracción IV del artículo 250, el artículo 250 bis y el artículo 250 bis 1 del Código Penal Federal, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 214. Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que:

I. a VI. ...

Al infractor de las fracciones III, V, y VI se le impondrá de dos a siete años de prisión o de treinta a ciento cincuenta días multa. **En el supuesto de la fracción VI, podrá aumentarse la pena hasta la mitad de su duración y cuenta, cuando los objetos perdidos o sustraídos consistan en uniformes de las fuerzas armadas, de alguna corporación policial o de alguna institución pública del sector salud.**

Artículo 250. Se sancionará con prisión de uno a seis años y multa de cien a trescientos días a quien:

I. a III. ...

IV. Al que usare credenciales de servidor público, condecoraciones, uniformes, grados jerárquicos, divisas, insignias o siglas a las que no tenga derecho. Podrá aumentarse la pena hasta la mitad de su duración y cuantía, cuando sean de uso exclusivo de las fuerzas armadas mexicanas, de alguna corporación policial **o de alguna institución pública del sector salud.**

Artículo 250 bis. Al que cometa el delito de falsificación de uniformes y divisas de las fuerzas armadas, o de cualquier institución de seguridad pública, **o uniformes de alguna institución pública del sector salud**, se le impondrá de **siete a quince** años de prisión y hasta **mil quinientos** días multa.

Comete el delito de falsificación de uniformes y divisas de las fuerzas armadas o de cualquier institución de seguridad pública, **o uniformes de alguna institución pública del sector salud**, el que sin autorización de la institución correspondiente fabrique, confeccione, produzca, imprima o pinte, cualquiera de los uniformes, insignias, credenciales de identificación, medallas, divisas, gafetes, escudos, documentos, adheribles, distintivos o piezas que contengan imágenes, siglas u otros elementos utilizados en dichas instituciones.

Se entiende por uniformes, divisas o insignias para los efectos de este artículo, los señalados en las disposiciones aplicables de las fuerzas armadas o de cualquier institución de seguridad pública, **o de alguna institución pública del sector salud.**

Artículo 250 bis 1. Se impondrá de **tres a ocho** años de prisión y de **trescientos a quinientos** días multa a quien:

I. Almacene, distribuya, posea o introduzca al territorio nacional uniformes o divisas de las fuerzas armadas o de cualquier institución de seguridad pública, **o uniformes de alguna institución pública del sector salud** falsificados;

II. Adquiera, enajene o use por cualquier medio o título, uniformes, divisas, balizaje, credenciales de identificación o insignias de las fuerzas armadas o cualquier institución de seguridad pública, **o uniformes, credencia-**

les o insignias de alguna institución pública del sector salud falsificados;

III. Obtenga, conserve, facilite o enajene sin autorización los verdaderos uniformes o divisas de las fuerzas armadas o de cualquier institución de seguridad pública, **o uniformes de alguna institución pública del sector salud;**

IV. Cuando se utilicen vehículos con balizaje, colores, equipamiento, originales, falsificados o con apariencia tal que se asemejen a los vehículos utilizados por las fuerzas armadas o instituciones de seguridad pública, y

V. Al que utilice uniformes, balizaje, insignias, credenciales de identificación y divisas con tamaño similar o igual al reglamentario de las fuerzas armadas, de instituciones de seguridad pública, **o de alguna institución pública del sector salud**, o cuando dichas piezas, sin ser copia del original, presenten algunas de las imágenes o elementos de los contenidos en aquellos, resultando con ello objetos o piezas con apariencia similar, confundibles con los emitidos legalmente, con el objeto de hacerse pasar por servidor público.

Se impondrá de cinco a doce años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa a quien realice alguna de las conductas previstas en este artículo con el propósito de cometer algún delito o bien cuando el sujeto activo sea o haya sido servidor público de las fuerzas armadas, de cualquier institución de seguridad pública **o de alguna institución del sector salud.**

Para los efectos de este artículo, se entiende por uniformes, insignias, credenciales de identificación, medallas, divisas, balizaje, gafetes, escudos, documentos, adheribles, distintivos o piezas que contengan imágenes siglas u otros elementos utilizados en instituciones de las fuerzas armadas, de seguridad pública o procuración de justicia, **o de institución del sector salud**, o los señalados en las disposiciones aplicables de dichas instituciones y sólo se considerarán auténticos los que sean adquiridos, distribuidos o enajenados por personas autorizadas para ello o a quienes se les haya adjudicado el contrato respectivo por la institución competente, conforme a las disposiciones aplicables.

Segundo. Se reforma la fracción VI del artículo 14 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; para quedar de la siguiente manera:

Artículo 14. El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I. a la V. ...

VI. Promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las instituciones de seguridad pública y evaluar sus avances, de conformidad con las leyes respectivas; **asimismo impulsar entre las instituciones de seguridad pública la implementación de tecnología para prevenir la falsificación de uniformes de las corporaciones policiales;**

VII. a XIX. ...

Transitorio

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

Notas

1 Dammert, Lucía, Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe, FLACSO-Chile, Santiago, 2007, pp. 67-108

2 Las ciudades con mayor porcentaje de personas de 18 años y más que consideraron que vivir en su ciudad es inseguro fueron: Villahermosa, Chilpancingo de los Bravo, la región Oriente 22 de la Ciudad de México, Ecatepec de Morelos y Fresnillo, con 97.5, 96.2, 95, 94.9 y 90.7%. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2016," 16 de Enero de 2017, Aguascalientes, Ags, p. 1, Recuperado en

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/ensu/ensu2017_01.pdf

3 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2016," 16 de Enero de 2017, Aguascalientes, Ags, p. 6, Recuperado en

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/ensu/ensu2017_01.pdf

4 Gabaldón, Gerardo y Birkbeck, Christopher. "Policía y Fuerza Física en perspectiva intercultural", Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 2003, p. 128.

5 Muchos cuerpos policiales enfrentan severos problemas internos afectando su capacidad profesional, entre otros, la falta de equipamiento e infraestructuras adecuadas, regímenes laborales muy duros y

bajos salarios. Estos elementos generan que la policía esté asociada a la ineficacia y carezca de credibilidad y confianza y, en algunos casos, la policía termina siendo un factor adicional de incremento de la inseguridad ciudadana por problemas de abuso y/o colusión con el crimen. Arias, Patricia y Zúñiga, Liza, “Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina”, FLACSO-Chile, Santiago, 2008, p. 142.

6 La criminalidad también ha utilizado las herramientas de la vida moderna, incrementando el uso de la tecnología, mejorando su capacidad de organización y, en muchos casos, aumentando el nivel de violencia utilizada para la comisión de los delitos. Organización de los Estados Americanos, “La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades,” Secretaria General OEA, Washington, 2008 p. 11, Recuperado en <https://www.oas.org/dsp/documentos/observatorio/final.pdf>

7 Es importante establecer una institucionalidad específica y adecuada, destinada a favorecer y coordinar la intervención multisectorial del Estado para la seguridad. Basombrío, Carlos y Costa, Gino, “Liderazgo civil en el Ministerio del Interior”, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú, 2004, pp. 39-40.

Ciudad de México, a 18 de abril de 2017.— Diputado Marco Antonio Aguilar Yunes (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Justicia, y de Seguridad Pública, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma los artículos 115 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Pablo Basáñez García, del Grupo Parlamentario del PRI

Quien suscribe, diputado Pablo Basáñez García, presidente de la Comisión Especial de vigilancia del gasto y deuda pública de estados y municipios de la LXIII Legislatura del 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 los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 y adiciona un término en el párrafo primero del artículo 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

Propuesta de reformas y adiciones al artículo 115 y adición de un término en el párrafo primero del artículo 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En 2017 nuestra Constitución Política cumplió 100 años, durante los cuales ha trazado un México con justicia social, democrático, de instituciones y con mayores oportunidades para el desarrollo. Con ello, la Institución Municipal ha sido un pilar fundamental en la instrumentación de las políticas de gobierno para hacer efectivos los postulados constitucionales.

A lo largo de estos 100 años, el Municipio ha venido luchando por tener nuevas potestades, pues si bien el constituyente de 1917 le dio reconocimiento en el artículo 115, fue hasta 1983 que comenzó a ser propiamente un ámbito de gobierno y no sólo una figura de desconcentración administrativa y división territorial de las Entidades Federativas.

La reforma constitucional de 1999 patentó su carácter de gobierno, y le atribuyó el ejercicio pleno de potestad jurídica al Ayuntamiento, con lo cual ha venido constituyendo su marco jurídico propio y resolviendo los desafíos que representan las demandas ciudadanas, garantizando el desarrollo social y la gobernabilidad.

En 2014 se consideró que tres años de período constitucional para un Ayuntamiento electo democráticamente no es suficiente para proyectar y materializar su desarrollo, por lo que se ha establecido la posibilidad de la reelección por una sola vez al período siguiente, lo cual hace necesario impulsar una verdadera gestión basada en resultados, disciplina financiera, transparencia presupuestal y fortalecimiento de la hacienda pública como función sustantiva para el desarrollo municipal.

Para 2015 las reformas estructurales nacionales han proyectado estrategias para el crecimiento, la competitividad, mejor cobertura de servicios e infraestructura, apoyado de un contexto de calidad educativa, disciplina financiera, transparencia, combate a la corrupción y competitividad.

¿Qué falta por hacer?, sin duda, que en el ámbito donde habitan los mexicanos, donde se desarrollan las actividades productivas, donde se generan las fuentes de empleo, donde se prestan los servicios públicos y se forjan las nuevas generaciones, que es el Municipio, se asuman los principios de “Buen Gobierno”.

Son 2,446 Municipios los que actualmente conforman el país, es decir, unidades político-administrativas con diversidad en sus elementos constitutivos de territorio, población, vocación productiva, accesibilidad, movilidad, oportunidades de crecimiento, infraestructura de comunicación, en suma, Gobiernos que deben estar dispuestos a ser promotores de mejores condiciones de desarrollo y hacer tangibles en el espacio público los objetivos de dichas reformas estructurales y de un federalismo cooperativo, corresponsable, y no sólo subsidiario.

Con la aprobación y entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios, no solo se establece un instrumento de control normativo en materia de responsabilidad hacendaria para los gobiernos locales, sino que se establecen “Principios de Buen Gobierno” que deben considerarse en una gestión responsable y equilibrada de las finanzas públicas, generando condiciones favorables para el crecimiento económico y la estabilidad financiera del país.

El concepto de “Buen Gobierno”, se hace tangible a través del término “Disciplina Financiera”, que refiere la observancia de los principios y las disposiciones en materia de responsabilidad hacendaria y financiera, la aplicación de reglas y criterios en el manejo de recursos y contratación de obligaciones de los entes locales. Por lo cual es de suma importancia su inclusión en el texto constitucional referido al manejo de los recursos públicos y de las haciendas locales, en el caso específico de los artículos 115 y 134.

Exposición de Motivos

El Estudio sobre el Índice de Información Presupuestal Municipal 2016 (IIPM 2016), que emitió el Instituto Mexicano para las Competitividad (IMCO), publicado en <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/#!/indice-de-informacion-presupuestal-municipal>, señala que los ingresos tributarios municipales de recursos propios son de 19.7 por ciento, que solo recaudan el 0.13 por ciento del Impuesto Predial y que el 75 por ciento de sus Ingresos No Tributarios provienen de las participaciones federales y estatales, las cuales para 2017 respecto de 2016 crecieron más del 30 por ciento, y de 1994 a 2017 han aumentado 230 por ciento. Los municipios solo recaudan el 1.2 por ciento de los impuestos, cuando la federación tiene el 96.4 por ciento. Los municipios generan solo 4.4 por ciento de los ingresos totales del país, pero se gastan 7.5 por ciento por medio de transferencias.

Este mismo estudio señala que de 453 municipios analizados en materia de calidad de la información presupuestal; sólo 63 municipios tienen un desempeño sobresaliente entre 94 por ciento y 100 por ciento, 100 cumplen entre 34 por ciento y 71 por ciento y 287 municipios obtuvieron una calificación entre 0 por ciento y 33 por ciento.

En seis años el personal administrativo de los municipios creció 68 por ciento mientras que los policías aumentaron solo 26 por ciento. Del 2003 al 2013 el crecimiento promedio en servicios personales fue de 44 por ciento. Sin embargo hay registros de aumentos mayores a 400 por ciento.

En materia de deuda, de acuerdo con cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la deuda pública municipal al cuarto trimestre de 2016 ascendió a \$47 mil 841 millones de pesos. Dicha deuda se distribuyó entre 709 municipios del país, 25 de los cuales concentraron 65 por ciento de la deuda total.

Es por eso que se proponen adiciones encaminadas hacia con la Planeación Estratégica y la responsabilidad ética de los servidores públicos para cumplir con los principios de disciplina financiera, la transparencia y la rendición de cuentas para evitar la corrupción y la malversación de fondos.

Es necesario especificar los límites recaudatorios de los municipios, así como hacer hincapié en que deben aprovechar los recursos financieros generados por los derechos de uso de suelo que se encuentren dentro de su territorio. De esta forma se busca proveer a los Municipios de recursos propios y reducir su dependencia de transferencias y fondos Federales y Estatales.

Con el análisis del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFEP sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 (PEF 2017) los municipios contarán para el ejercicio fiscal 2017, en el Ramo 28 un aumento de \$2,195.8 millones de pesos en Fondo de Fomento Municipal y en el Ramo 33 un aumento de \$5,626.3 millones de pesos para Fortalecimiento de los Municipios (Fortamundf), promoviendo estos recursos al fomento de obra pública y la elevación del índice de desarrollo humano.

Aún y cuando los avances en materia municipal han sido evidentes, estos no son suficientes. Entre las debilidades se destacan la fragilidad o ausencia de del marco reglamentario, sistemas administrativos obsoletos, precariedad en los sistemas de gestión de los servicios públicos, falta de ca-

pacitación, profesionalización y certificación de los recursos humanos, así como ausencia de mecanismos de fortalecimiento hacendario, transparencia y rendición de cuentas.

Con estas debilidades los municipios deben enfrentarse a los retos de generar mejores condiciones de bienestar y convivencia para la población. Es por ello que reviste gran importancia esta Propuesta de Reforma, en virtud de que los Municipios deben actualizar y/o formular los reglamentos que garanticen el ejercicio pleno de sus atribuciones, mismos que deberán estar acordes, entre otras materias, a los principios de disciplina financiera que señala la Ley, ello para evitar destinar recursos hacia áreas o acciones que no son de prioridad en la esfera administrativa, ejerciendo de manera transparente los recursos, sujetándose los servidores públicos a la rendición de cuentas, la gestión basada en resultados, evitando de una vez por todas la discrecionalidad e improvisación.

El municipio mexicano está llamado a ser el eje articulador de la transformación nacional, bajo una nueva forma de gobernanza local, que necesariamente considere las relaciones intergubernamentales como su fortaleza. Ante ello, para lograr que cumpla con este objetivo existen grandes vertientes, que se deben seguir:

- Lograr alianzas con el sector social que promuevan el desarrollo municipal al darle facultades a los ayuntamientos para aprobar este instrumento bajo un criterio de toma de decisiones local; promoviendo la participación democrática directa para impulsar nuevos modelos productivos en el territorio nacional y fomentando corredores económicos autosustentables.
- Instrumentar los nuevos esquemas de prestación de servicios públicos a través de asociaciones público-privadas y la coordinación municipal en las 59 zonas metropolitanas reconocidas, permitiendo nuevos fondos financieros municipales por la concesión de servicios.
- Como parte de los procesos de transformación, la participación ciudadana debe ser impulsada para responder a sus necesidades, pues permite desarrollar gobiernos activos que articulen las demandas sociales, las cuales van integradas a los otros ámbitos de gobierno.
- Consolidar al municipio como agente del desarrollo nacional a través de un esquema bidimensional para la asignación de recursos federales; considerado los indi-

ces de población y marginación así como el desarrollo Institucional municipal.

- Lograr la profesionalización y certificación del Servidor Público Municipal, por medio de una estrategia nacional de evaluación y formación del servicio, que tenga como objetivo clave profesionalizar áreas sustantivas de la Administración Pública con el apoyo de organismos federales y estatales, así como por medio de los Institutos Estatales de Administración Pública y/o de desarrollo municipal.
- Incorporar a los municipios en el diseño, ejercicio y evaluación de los esquemas de gestión metropolitanos tales como el Fondo Metropolitano. Debido al nivel de desarrollo de los municipios integrantes de zonas metropolitanas, éstos tienen la madurez para ejercer acuerdos de cooperación y acción a nivel regional y como tales deben responsabilizarse por dichos acuerdos.

En el ámbito de la política de ingresos, los Municipios deberán fortalecer la recaudación de los ingresos propios, pues la baja recaudación que se tiene en algunos municipios es una de las razones más importantes por las que se ha incurrido en un mayor endeudamiento. Los gobiernos subnacionales que cuentan con un nivel considerable de ingresos propios podrán optar por su consolidación, mediante el esfuerzo hacendario local.

Hay que destacar, que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en su “Análisis de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios”, señala que las medidas para que los Municipios fortalezcan su actuación deben ser, entre otras, las siguientes:

- Modernización catastral: a través de la actualización de los registros catastrales, de la bancarización del proceso y cobranza, así como una estrategia eficiente de cobro para mejorar los ingresos por concepto de ingreso predial.
- Eficiencia recaudatoria: delimitar la competencia de facultades a nivel local a fin de fortalecer la recaudación propia y robustecer las facultades municipales en materia de servicios públicos.

Sin lugar a duda, se debe incentivar al municipio para que siga siendo un ente promotor de inversión productiva, ello por medio de asignaciones extraordinarias en sus participaciones, al reconocerle la creación de empleos formales, la

inversión productiva directa, el fomento de la competitividad local, la reglamentación y mejora regulatoria, el ejercicio de la transparencia, la disciplina presupuestal, el incremento de la recaudación, la superación de la pobreza, así como el establecimiento de indicadores basados en resultados.

Para los diputados de la fracción del PRI en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esta Propuesta de Reformas busca que el Municipio conduzca y fortalezca su hacienda bajo los principios de competitividad, disciplina financiera, transparencia, rendición de cuentas y gestión para resultados. Con la grata experiencia de haber presidido el honorable ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz 2013-2015, es que hoy hago esta propuesta de reforma constitucional para que el municipio asuma un rol más protagónico en la vida nacional.

Por lo anteriormente expuesto, se presenta a esta Honorable Soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Primero: Se reforma y adiciona el 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 organización política y administrativa el municipio libre conforme a las siguientes bases:

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, **fortalezcan la hacienda pública, garanticen la seguridad jurídica**, y aseguren la participación ciudadana y vecinal, **la disciplina financiera, la transpa-**

rencia y rendición de cuentas, y la profesionalización de los servidores públicos.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

III....

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

h) ...

i) ...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda **con eficiencia, eficacia, economía, disciplina financiera, transparencia, honradez y rendición de cuentas para satisfacer los objetivos a los que esté destinada**, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a)...

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados, y

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales, o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

La Federación y los Estados establecerán en las leyes respectivas, los criterios generales para reconocer el esfuerzo hacendario de los Municipios, respecto de avances realizados en la superación de la pobreza, atracción de inversión, mejora regulatoria, y manejo sano de las finanzas públicas, a través de recursos y fondos participables por este desempeño.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos,

o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley, **estableciendo un sistema de profesionalización y certificación, una gestión basada en resultados, presupuestos participativos, disciplina financiera, transparencia y rendición de cuentas.**

V...

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

h) ...

i) ...

VI...

VII...

VIII. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Los municipios deberán instrumentar mecanismos de ingreso y permanencia de los servidores públicos, que garanticen la continuidad, regularidad, cobertura de los servicios, así como el cumplimiento de los planes de desarrollo y los programas operativos anuales. De igual manera promoverán su profesionalización, la certificación de competencias, los controles de confianza, la evaluación de su desempeño y el cumplimiento de los principios de disciplina financiera que señalen las leyes respectivas.

(...)

Segundo. Se adiciona un término en el párrafo primero del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, **disciplina financiera**, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

(...)

Artículo Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 20 días de abril de 2017.— Diputado Pablo Basáñez García (rúbrica).»

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

LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

«Iniciativa que adiciona el artículo 52 Bis a la Ley de Instituciones de Crédito, a cargo del diputado Luis Gilberto Marrón Agustín, del Grupo Parlamentario del PAN

Luis Gilberto Marrón Agustín, diputado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de esta LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 6, numeral 1, inciso I; 77, numeral 1; y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante este pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 52 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito, lo anterior al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La tecnología ha resultado fundamental para mejorar diferentes aspectos de nuestra vida cotidiana, estos han tenido la finalidad de simplificar los procedimientos y hacer más cómodos y fáciles los trámites que las personas realizan.

Los servicios que ofrecen las instituciones de crédito han ido en aumento en los últimos años en nuestro país y una de las herramientas en la que éstas han invertido más, son los cajeros automáticos, de acuerdo con el Banco de México, en 2016 se registraron en el país 449.3 millones de transacciones bancarias en los cajeros automáticos, por un monto de 851 mil 449 millones de pesos, de tal magnitud resulta el uso de este dispositivo electrónico.

Algunos de los servicios que las instituciones de crédito proporcionan a través de los cajeros automáticos son los otorgamientos de crédito ligado a una cuenta personal, los llamados créditos de nómina y las extensiones de crédito para el caso de tarjetas de crédito.

Este incremento generalizado en el uso de esta herramienta electrónica, y por consiguiente, en las tarjetas de débito y crédito, ha resultado en ser las principales fuentes de reclamaciones ante las instituciones de crédito, de acuerdo con datos de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), las tarjeta de crédito representan el 62.1 por ciento y las de débito el 30.1 por ciento del total de las reclamaciones.

Los cajeros automáticos están solo por debajo de la terminal punto de venta y el comercio por internet, como el canal por el que se realizó la operación que origina la reclamación, es decir, se han convertido en un blanco muy atractivo para la delincuencia.

La Condusef ha advertido sobre recurrentes engaños por parte de la delincuencia que consisten en hacer creer a los usuarios que los dispositivos electrónicos no pueden leer de forma correcta la tarjeta de la que se desean retirar efectivo, y de manera servicial se ofrecen a limpiar el plástico asegurando que sólo así se podrá hacer la operación o que tienen que teclear su NIP (Número de Identificación Personal) para concluir la operación; conjuntamente con algún distractor realizan el cambio del plástico, despojando al usuario de su tarjeta.

Con el plástico y NIP en su poder, los delincuentes tienen acceso a todo el menú de opciones que le da el cajero automático y proceden a hacer compras en los comercios y acceder o autorizar los créditos que en el menú se presentan, generalmente el usuario no se percata de inmediato de que la tarjeta que tiene en su poder no es la suya como para poder reportarla y ser bloqueada.

La consecuencia en el otorgamiento de créditos con tanta facilidad a través de estos medios electrónicos, es la afectación a las finanzas personales y que ha sido aprovechado por la delincuencia para atacar a usuarios que desconocen o se les dificulta el uso de la tecnología y son presa fácil para ser engañados y obtener su tarjeta bancaria, conocer su NIP, teniendo acceso total a sus cuentas, para disponer de sus ahorros o autorizar esos créditos mediante cajeros, quedando el titular de la cuenta con la deuda.

Si bien algunos bancos ofrecen un seguro que va de las 24 horas a las 72 en el uso indebido o no reconocido en cargos realizados a la cuanta del usuario (compras con tarjeta de débito y/o crédito) resulta difícil para el usuario darse cuenta a tiempo y sobre todo como proceder ante el hecho, por lo que muchas de las veces, el banco no ofrece ayuda y solo se enfoca a reclamar el pago del crédito otorgado.

Esta situación podría prevenirse si desde el inicio no se otorgan préstamos de nómina o a tarjeta de débito sin que se autorice de manera personal ante un ejecutivo de cuenta, que verifique el consentimiento del usuario de acceder al crédito y conozca sus condiciones de pago mediante la firma de un contrato.

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

Decreto que adiciona el artículo 52 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito

Artículo Único. Se adiciona un artículo 52 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito para quedar como sigue:

Artículo 52 Bis.

Las Instituciones de crédito, para la contratación de los servicios de otorgamiento o aumento de crédito ofrecidos a través de cajeros automáticos, se sujetarán a lo siguiente:

I. Manifestarán en el dispositivo electrónico el monto del crédito a otorgar, la tasa de interés y en su caso el plazo contratado. Si el usuario manifiesta su interés, se emitirá un comprobante de pre aprobación;

II. Deberán obtener el consentimiento expreso mediante firma autógrafa de sus clientes, previa identificación de estos o bien, mediante firma electrónica

avanzada o fiable de los mismos en cualquier sucursal de la institución otorgante; y

II. Se entregará al usuario el contrato y demás disposiciones relativas al crédito otorgado en dicha operación.

En caso de incumplimiento, las Instituciones asumirán los riesgos y por lo tanto los costos de las operaciones realizadas a través de los servicios antes mencionados que no cumplan con lo señalado en el presente artículo.

Artículos Transitorios

Primero. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El presente decreto entrará en vigor a los 60 días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores deberá adecuar en un plazo de 30 días siguientes al de la publicación del presente decreto, las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de marzo de 2017.— Diputado Luis Gilberto Marrón Agustín (rúbrica).»

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 1o. y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jorge Álvarez Maynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito Jorge Álvarez Maynez, diputado federal, integrante de la Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano, en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión,

someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

En 2011, tuvo lugar una de las reformas constitucionales más significativas que ha tenido nuestro país en su historia, la relativa a los Derechos Humanos. Dicha reforma supuso un cambio total de paradigma: se reconoció a los derechos humanos como los límites que todo poder público debe respetar y garantizar, basados en el respeto a la dignidad de la persona; sustento de la legitimación de los Estados modernos.

Como consecuencia, el artículo 1º Constitucional sufrió una serie de adecuaciones, a fin de reconocer los derechos que toda persona goza, así como los “mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales”.¹ Es decir, se “establece un reconocimiento expreso de los derechos humanos contenidos tanto en la propia carta magna como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”.² Asimismo, se establece “la obligación del Estado mexicano [...] de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”.³

No obstante la incorporación del principio de progresividad, que “constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias [...] para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos [...] [es decir] que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales”,⁴ que “forman parte integral del derecho internacional de los derechos humanos”,⁵ en México dicho principio ha quedado a medio camino de su plena aplicación toda vez que, y tal y como se plantea en los Principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Maastricht, del 6 de junio de 1986 -suscrito por México-, para la realización progresiva de los derechos humanos, es necesario “desarrollar los recursos dentro de la sociedad que sean necesarios para lograr la plena realización de los derechos”⁶ humanos, por ello es necesario:

“[...] adoptar medidas [...] por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas para lograr progresivamente [...] la plena

efectividad de los derechos [...] hasta el máximo de los recursos de que disponga”.⁷

Lo anterior, obliga a los Estados a garantizar la progresividad de los derechos humanos de los ciudadanos hasta el máximo de los recursos de que se disponga, exige la plena e inmediata aplicación del Estado de medidas dirigidas a cumplir con la obligación que supone dicho principio, y que implica una utilización eficaz de los recursos que se disponga para lograr la efectividad de los derechos.⁸ Esto es, que los Estados no podrán aplazar indefinidamente los esfuerzos destinados para asegurar la plena efectividad de los derechos, ni podrán obstaculizar el goce de los derechos humanos.⁹

Por ello, y al analizar el artículo 1º Constitucional, se desprende que la progresividad de los derechos humanos reconocidos en el propio artículo, carecen del elemento de la plena e inmediata efectividad de dichos derechos, por lo que se hace indispensable, no sólo incorporar el referido principio en el multicitado artículo, sino también, implementar algunas medidas o mecanismos tendientes a garantizar el cumplimiento de los principios consolidados en nuestra Carta Magna, y la plena efectividad de los derechos humanos.

Es así que, vale la pena plantear y retomar un instrumento colombiano -recientemente incorporado en la Constitución Política de la Ciudad de México- para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos, “que tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales fundamentales, aún aquellos que no se encuentren consagrados en la constitución, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.¹⁰ la Acción de Tutela.

Y es que, en México, los tribunales constitucionales ejercen un control centrado en la ley,¹¹ a diferencia de los europeos, e inclusive la Corte Suprema norteamericana, que tienen un modelo centrado en la defensa de derecho,¹² es decir, “se dedican a analizar principalmente las decisiones judiciales de otros tribunales, en donde la lesión de los derechos se originan en la aplicación de la ley a una situación fáctica dada más que en el texto de la ley”.

Lo anterior, toda vez que, en “la Constitución en Europa como en Estados Unidos ha adquirido significado y eficacia real asumiendo que lo relevante no es la depuración del ordenamiento, el tema no está en la ley, sino en los dere-

chos fundamentales, esto es, en protección de los intereses individuales frente a las decisiones públicas, sean éstas leyes o actos de poder”.¹³

Y es que, el modelo de justicia constitucional mexicano ha llevado a que la “jurisdicción de la Corte ha tendido a concentrarse en el control de la ley, la depuración del ordenamiento y la resolución de conflictos políticos”,¹⁴ y por ello, “los principales problemas que tienen que ver con los derechos ciudadanos, que van desde las privaciones ilegales de la libertad hasta la interpretación judicial de la ley respete los estándares constitucionales, no están en manos de la Suprema Corte”,¹⁵ pues la “Corte ha dejado de ser el máximo intérprete de la Constitución”,¹⁶ tarea sustantiva que realizan “los Tribunales Colegiados sin que la Corte tenga alguna injerencia en ello”.¹⁷

Así, la “competencia sobre la eficacia de los derechos fundamentales la concentran los Tribunales Colegiados, cuyas decisiones [...] tienen menos impacto, visibilidad y fuerza que las decisiones de la Suprema Corte”,¹⁸ y que “en la práctica protegen [...] el derecho a la legalidad dejando a un lado la interpretación sustantiva de la Constitución”,¹⁹ consecuencia “de la inclusión de otras responsabilidades distintas “y que no están relacionados de manera directa con la protección de los derechos fundamentales, sino que tienen por objeto la tutela el principio de legalidad”²⁰ “situación que origina que “la suerte de los ciudadanos no mejora mucho si lo único que se les puede garantizar es el apego del juez a la ley”.²¹

Ante el panorama descrito, el 28 de febrero de 2017, presenté una Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona al artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de consolidar la transición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hacia un tribunal constitucional. Asimismo, el pasado 6 de abril de 2017, presenté una Iniciativa que plantea expandir los efectos del amparo para que, cuando una persona promueva un juicio de amparo contra una norma general, o contra un acto de autoridad de carácter general, que considere inconstitucional, y procediere el amparo, se amparará y protegerá a los ciudadanos de la República, sin necesidad de que todos promuevan un amparo contra la misma ley o acto impugnado.

Por ello, y ante la necesidad reforzar las medidas antes señaladas, a fin de garantizar la vigencia plena de los derechos fundamentales, es que se plantea retomar el mecanismo colombiano de la Acción de Tutela -establecido en la Constitución colombiana de 1991.²²

En México, “el único mecanismo jurisdiccional para reclamar violaciones a derechos humanos ha sido el juicio de amparo, cuyo tecnicismo y complejidad lo hacen inaccesible para la mayoría de la población”.²³ Por ello, se plantea la necesidad de incorporar la Acción de Tutela de Colombia, que es “un instrumento de defensa contra violaciones a derechos humanos que está pensado para una población que no tiene dinero para contratar a un abogado y cuyos problemas con la autoridad sólo vale la pena litigarlos si el proceso es ágil, sencillo y de rápida solución”.²⁴

Esta acción, “es considerada la más efectiva herramienta de defensa de los derechos fundamentales”,²⁵ pues, “a partir de su aparición se convirtió rápidamente en una medida de uso común”²⁶ en Colombia. Se trata, a diferencia de nuestro juicio de amparo, de un “mecanismo sencillo, sin mayores consideraciones técnicas, al punto que se puede invocar oralmente y, como es de su esencia, sin abogado”.²⁷

Algunas de las características de dicha acción de tutela son:²⁸

1. “Es prioritaria en cuanto al procedimiento, los términos son más cortos (10 días desde la presentación para resolver), por ende esta acción es preferente”;
2. “Sólo procede por la vulneración o violación de derechos fundamentales”;
3. “No requiere agotamiento previo de la vía gubernamental, es decir, que no se requiere reclamación previa a la autoridad que está vulnerando o violando el derecho fundamental”;
4. “Su contenido es informal, incluso la tutela puede ser presentada verbalmente cuando el accionante no sepa escribir o se trate de un menor de edad”;
5. “No requiere para interponerla intervención de abogado, cualquier persona puede interponerla cuando le sean vulnerados o violados sus derechos fundamentales”;
6. “Se pueden solicitar medidas preventivas para evitar un perjuicio, suspendiendo el acto en concreto que amenaza o vulnera el derecho fundamental”.

Se desprende de lo anterior que, de incorporar la Acción de Tutela -o la acción de protección efectiva de derechos, co-

mo se le denominó en la Constitución Política de la Ciudad de México-, se tendría “el primer instrumento de defensa de derechos humanos en México accesible y útil para los millones de [...] [ciudadanos] que nunca han podido defenderse frente al abuso y arbitrariedad de sus autoridades”.²⁹

Se trata, pues de un instrumento “de defensa jurídica a los ciudadanos para obligar a las autoridades a cumplir con sus funciones más básicas”,³⁰ que muchas veces “reflejan la debilidad del aparato administrativo para proveer servicios públicos de forma transversal y equitativa: la falta de medicinas en las clínicas, el profesor que no asiste a la escuela o que solicita el pago de cuotas, el hospital que no atiende a algún paciente, [...] los programas sociales que se utilizan de forma clientelar y caprichosa, etcétera”,³¹ por lo que este instrumento “puede cambiar la vida cotidiana de millones de personas que pasan muchas horas de su día intentando resolver problemas simples con un aparato administrativo que sólo funciona selectivamente a cambio de dinero, influencias o presión social”.³²

Para ello, se propone que la acción de protección efectiva se promueva “ante un juzgado de tutela dentro de la demarcación territorial del quejoso, sin mayor formalidad que una solicitud oral o escrita. No se necesita un abogado. El juez tiene que solicitar la información a la autoridad y resolver en un plazo máximo de 10 días. Su resolución será de inmediato cumplimiento y la ley establecerá las sanciones para las autoridades que no la acaten”.³³

De este modo, se puede garantizar la vigencia plena de los derechos fundamentales, que es “la gran agenda pendiente de la democracia mexicana”,³⁴ y “la principal tarea de la justicia constitucional y que esta pasa necesariamente por el control de las decisiones que aplican la ley”.³⁵

Y es que, la “democracia [...] sólo puede legitimarse si nos tomamos en serio el tema del *status* jurídico de los ciudadanos [...] no basta con tener contiendas electorales transparentes y competencia política real para tener mejores gobernantes. Si bien todo ello ayuda a que el ejercicio en el poder tenga frenos y contrapesos, no es suficiente para que el ciudadano ordinario deje de sentirse indefenso frente a los actos de autoridad que vulneran sus derechos [...] tarea central de los tribunales constitucionales”.³⁶

Así, la presente Iniciativa pretende, como ya se ha expuesto, reforzar el sistema de impartición de justicia, para que mecanismos ya existentes, como el juicio de amparo sirvan para la depuración del ordenamiento jurídico, la resolución

de conflictos políticos, y el control de la ley, es decir, la resolución de asuntos directamente relacionados con la constitucionalidad de una norma general o de un acto de autoridad, sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución, la protección de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales, así como de los alcances o límites de nuevos derechos; y, la acción de protección efectiva, se emplee para la protección concreta de los derechos fundamentales, es decir, los intereses individuales de los ciudadanos, frente a decisiones públicas.

Lo anterior, a fin de simplificar la protección de los derechos fundamentales, ya que, “al acercarse al mecanismo judicial constitucional para la protección de los derechos constitucionales en México podrá advertirse una dificultad en su comprensión como garantía judicial constitucional, pues, el amparo lejos de constituirse en un mecanismo constitucional de fácil aprehensión por los ciudadanos mexicanos, ha sido reconocido por su incapacidad de responder a una correcta protección de derechos dada su estructura de corte casacionista”.³⁷ Mediante la incorporación de la Acción de protección efectiva, se podría combatir el rezaigo que actualmente aqueja a los juicios de amparo, mediante un mecanismo mucho más ágil y dinámico, de pronta resolución.

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

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona una fracción XIX al artículo 107; se reforma el tercer párrafo del artículo 1o., ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1o. [...].

[...].

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

[...].

[...].

Artículo 107. [...]:

I. ... XVIII.

XIV. Todas las personas tendrá acción de protección efectiva de la cual conocerán los Jueces de Distrito, ante quienes podrán reclamar en todo momento y lugar, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad, la cual se sujetará a las siguientes bases:

a) Se interpondrá para reclamar la violación a los derechos fundamentales, de forma oral o escrita. No requerirá para interponerla intervención de abogado, cualquier persona puede interponerla cuando le sean vulnerados o violados sus derechos fundamentales. Se suplirá siempre la deficiencia de la queja;

b) Los Jueces de Distrito deberán emitir resolución en un plazo no mayor a diez días hábiles y serán de inmediato cumplimiento para las autoridades. Los Jueces de Distrito podrán investigar a violaciones a derechos humanos, con ayuda de la Comisión de Derechos Humanos;

c) La ley establecerá medidas cautelares y de apremio, así como las sanciones aplicables a las personas servidoras públicas en caso de incumplimiento; y,

d) Los Jueces de Distrito, podrán solicitar a los Plenos de Circuito se revise algún criterio contenido en una resolución o para resolver contradicciones en la interpretación constitucional, para aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá emitir la legislación secundaria, de acuerdo con el presente decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá armonizar la legislación secundaria en la materia, de acuerdo con el presente decreto.

Cuarto. El Poder Judicial de la Federación deberá adaptar su funcionamiento interno, de acuerdo con el presente decreto.

Notas

1 Carbonell, Miguel, *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades*, disponible en:

<http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>

2 *Principio Constitucionales en materia de Derechos Humanos*, Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, disponible en:

http://cedhj.org.mx/principios_constitucionales.asp

3 Op. Cit., Carbonell, Miguel.

4 Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. En qué consisten. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 184/2012. Margarita Quezada Labra. 16 de agosto de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Aidedé Pineda Núñez, disponible en:

<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003350.pdf>

5 Derechos económicos, sociales y culturales. Principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Maastricht, 6 de junio de 1986, disponible en:

<http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/Jurisprudencia%20T%20IV%203.pdf>

6 *Ibidem*.

7 *Ibidem*.

8 *Ibidem*.

9 *Ibidem*.

10 *Acción de Tutela*, Red de Derechos Humanos del Suroccidente Colombiano Francisco Isaías Cifuentes, disponible en:

http://www.reddhfc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=144

11 Magaloni Kerpel, Ana Laura, *La agenda pendiente de la justicia constitucional mexicana*, p.49, disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/343/15.pdf>

12 *Ibídem*.

13 *Ibídem*.

14 *Ibídem*.

15 *Ibídem*.

16 *Ibídem*.

17 *Ibídem*.

18 *Ibídem*.

19 *Ibídem*.

20 Vivas Barrera, Tania Giovanna, El Amparo mexicano y la Acción de Tutela colombiana. Un ejercicio de derecho constitucional comparado en Latinoamérica, disponible en:

<http://www.bdigital.unal.edu.co/36820/1/37883-168738-2-PB.pdf>

21 Op. Cit., Magaloni Kerpel, Ana Laura, *La agenda pendiente de la justicia constitucional mexicana*.

22 Decreto número 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, Corte Constitucional de Colombia, disponible en:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/DECRETO%202591.php>

23 Magaloni Kerpel, Ana Laura, *Nuevas instituciones*, Reforma, disponible en:

<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=106456&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=106456>

24 *Ibídem*.

25 Bustamante Peña, Gabriel, *El origen y desarrollo de la acción de tutela en Colombia*, Semana 35, disponible en:

<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-origen-desarrollo-accion-tutela-colombia/241093-3>

26 *Ibídem*.

27 *Ibídem*.

28 *Principales características de la acción de tutela*, Gerencie, disponible en:

<https://www.gerencie.com/principales-caracteristicas-de-la-accion-de-tutela.html>

29 Op. Cit., Magaloni Kerpel, Ana Laura, *Nuevas instituciones*.

30 *Ibídem*.

31 *Ibídem*.

32 *Ibídem*.

33 *Ibídem*.

34 Op. Cit., Magaloni Kerpel, Ana Laura, *La agenda pendiente de la justicia constitucional mexicana*.

35 *Ibídem*.

36 *Ibídem*.

37 Op. Cit., Vivas Barrera, Tania Giovanna.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de marzo de 2017.— Diputado Jorge Álvarez Maynez (rúbrica).»

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

LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

«Iniciativa que adiciona diversas disposiciones a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a cargo de la diputada Angélica Reyes Ávila, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

La suscrita, Angélica Reyes Ávila, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXII Legislatura, en ejercicio de la facultad que confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 76; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una sección décima primera con el correspondiente artículo 48 Bis, que se le denominará como del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; y una sección décima segunda, con el correspondiente artículo 48 Ter, que se le denominará como del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; recorriéndose, en su orden, las actuales secciones décima primera y décima segunda, que pasan a ser la sección décima tercera y la sección décima cuarta, respectivamente; todos, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, conforme al siguiente:

Planteamiento del problema

A 10 años de la publicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, hoy podemos afirmar que esta ley es uno de los principales instrumentos de nuestro marco jurídico que da respuesta a los compromisos internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos; específicamente, en la prevención, atención sanción y erradicación de la violencia contra las niñas y mujeres de nuestro país.

Por un lado, esta ley favorece al reconocimiento a un problema histórico que han sufrido y sufren las mujeres en México y, por otro, visibiliza y atiende los tipos y modalidades de la violencia; instrumenta diversas figuras jurídicas como la alerta de violencia de género y las órdenes de protección; así como mandata la integración de un Programa Integral y un Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, los cuales buscan la unificación de esfuerzos, programas y políticas interinstitucionales para el cumplimiento de la ley. Desde su publicación a la fecha, esta Ley General ha teni-

do diversas adecuaciones que han ido encausando su cumplimiento efectivo; en este sentido se conduce la siguiente reforma, la cual pretende integrar y armonizar las atribuciones de dos importantes organismos que integran el Sistema Nacional y que solo el Reglamento de la propia ley les reconoce atribuciones.

Es importante mencionar que este Sistema se integra por los titulares de la Secretaría de Gobernación (quien lo preside), la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Instituto Nacional de las Mujeres (quien ocupa la Secretaría Ejecutiva del Sistema), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, así como los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas.

Para su funcionamiento, la ley dispone que la Federación, las entidades federativas y los municipios se coordinen para la integración y funcionamiento del Sistema, el cual tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la erradicación de la violencia contra las mujeres.

Así también, en la ley se establecen atribuciones para cada una de las dependencias y entidades que integran el Sistema, atribuciones que dentro de su marco legal les facultan para prevenir, atender y sancionar cualquier tipo de violencia contra las mujeres, excepto para el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y para el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred); de ahí la importancia de la presente propuesta legislativa, que tiene como finalidad armonizar e incorporar en esta ley las funciones y atribuciones que tienen estas entidades, a favor de atender el lamentable flagelo contra las mujeres que representa la violencia.

Importantes avances se han logrado para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos humanos de las mujeres; sin embargo, existen pendientes en el marco jurídico, presupuestales y de políticas públicas que favorecen el que persista la violencia, la desigualdad y la discriminación en contra de las mujeres. Con esta acción legislativa, el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, en congruencia con su agenda legislativa, contribuye a subsanar uno de esas graves omisiones en beneficio de las mujeres de nuestro país.

Argumentación

Nuestro marco jurídico establece la prohibición de toda discriminación por motivos del origen étnico o nacional, además de incluir en éstas contravenciones el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Sin embargo, a pesar de los avances jurídicos, las estadísticas siguen dejando claro que miles de niñas y mujeres se encuentran en condiciones de mayor riesgo y vulnerabilidad debido a la discriminación de la que son objeto por motivo de género, las cuales se refleja en los ámbitos laboral, económico, educativo, familiar, político y social, entre otros más; discriminación y desigualdad que, consecuentemente, genera violencia, que entre alguna de sus muchas manifestaciones se refleja en que los ingresos de las mujeres sean menores a los que perciben los hombres.

Tal aseveración se puede constatar con los datos que al respecto ha emitido la Organización de las Naciones Unidas, pues de acuerdo con este organismo, a nivel mundial, las mujeres ganan 23 centavos por cada dólar que perciben los hombres. Además, por su condición de madres, muchas mujeres no son consideradas para ascensos laborales.¹

La Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), aprobada por la Organización de las Naciones Unidas en 1979 y ratificada por 187 países, establece en su artículo primero que la discriminación contra la mujer es “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”

Es decir, la discriminación por razones de género incluye la presencia de un conjunto de estereotipos y prácticas sexistas que desvalorizan a las mujeres como grupo poblacional. Dicho demérito está profundamente arraigado en creencias sobre el cuerpo y la sexualidad de las mujeres, las cuales se traducen en “deberes” que ellas deben cumplir, “por el hecho de ser mujeres”, en la familia y en la sociedad.

Esos arraigos son posibles de observar en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) del 2010, en la que se revela que el 27 por ciento de la población está de acuerdo en que a una mujer se le castigue por haber abortado; mientras que el 8.6 por ciento de las mujeres afirma pedir permiso a su pareja para tomar anticonceptivos.²

De acuerdo con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), en los ámbitos de la educación y el trabajo doméstico, es donde más se muestran las consecuencias de la discriminación, toda vez que el 24 por ciento de las mujeres, de entre 15 y 19 años, no estudian ni trabajan; de igual manera, las mujeres de 12 años y más, dedican el 84 por ciento de su tiempo al trabajo en su hogar. Además, la discriminación contra las mujeres, se asienta en las desventajas que la sobrecarga del trabajo no remunerado impone sobre el uso de su tiempo y las oportunidades que tienen para acceder a la capacitación, ingresar al mercado laboral u ocupar puestos de representación pública.

En este sentido, el Conapred, organismo descentralizado y sectorizado en la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene en el desarrollo de sus atribuciones, el llevar a cabo las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación, así como formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato, a favor de las personas que se encuentren en el territorio nacional. Asimismo, se encuentran entre sus atribuciones el impulsar acciones afirmativas y políticas públicas para el logro de la igualdad de trato.

Al respecto, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia reconoce en la fracción X del artículo 36 que el titular de este Consejo conforma el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, pero no le otorga atribuciones, tal y como lo establece para el resto de las dependencias y entidades referidas en el citado artículo 36.

La misma situación sucede con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, que en su calidad de integrante del sistema, tiene atribuciones en ésta materia, tanto dentro su marco jurídico, como en el propio Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, sin omitir hacer notar que se encuentra responsabilizado en la fracción XI del mismo artículo 36.

Afortunadamente, con las reformas y armonización jurídica que atienden los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, se dio un gran avance de una visión asistencialista, a una de derechos humanos al crearse los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas; sin embargo, este importante sistema, el cual tiene atribuciones para garantizar el derecho a la asistencia social de personas y familias, que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar, en donde se incluye a mujeres en condiciones de vulnerabilidad, no se encuentra considerado dentro de la distribución de competencias en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

La Ley General de Salud establece que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, también conocido como DIF, es el organismo público descentralizado que tiene, entre sus principales objetivos, la promoción y prestación de servicios de asistencia social, además de contar con importantes atribuciones en la prestación de servicios de asistencia social en materia jurídica, psicología y social a niñas y mujeres en condiciones de vulnerabilidad.

El adecuado funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres debe considerarse como una prioridad en la política nacional y para ello se requiere que todas las dependencias, entidades u organismos que lo integran, tengan claro las atribuciones que le son propias para atender y contribuir en la resolución del problema nacional que significa la violencia contra las mujeres y, sin excepción, cumplan sus encomiendas con la debida diligencia. Ahí radica la importancia de la presente reforma, al armonizar y encauzar el buen funcionamiento del Sistema que regula la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, consciente de la importancia de seguir articulando mecanismos con el fin de instrumentar políticas públicas con perspectiva de género y respeto a los derechos humanos, en mi calidad de diputada federal del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión; con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I;

76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Artículo Único: Se adiciona una sección décima primera con el correspondiente artículo 48 Bis, que se le denominará como del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; y una sección décima segunda, con el correspondiente artículo 48 Ter, que se le denominará como del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; recorriéndose, en su orden, las actuales secciones décima primera y décima segunda, que pasan a ser la sección décima tercera y la sección décima cuarta, respectivamente; todos, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

Sección Décima Primera. Del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Artículo 48 Bis. Corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia:

I. Coordinar y prestar servicios de asistencia social en materia jurídica, psicología y social a niñas y mujeres en condiciones de vulnerabilidad;

II. Realizar acciones de prevención y atención de mujeres y niñas maltratadas o víctimas de violencia familiar;

III. Difundir la cultura del respeto a los derechos humanos de las mujeres y niñas; así como promover que las instancias de procuración de justicia garanticen la integridad de mujeres y niñas en situación de violencia de género que denuncian hechos relativos a la comisión de delitos;

IV. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertar acciones en materia de asistencia social a mujeres y niñas e situación de violencia de género, con los sectores público, social y privado de las entidades federativas federal; así como con organismos internacionales;

V. Coadyuvar con las dependencias e instancias que integran el Sistema en su consolidación;

VI. Proporcionar de manera periódica y dentro de su ámbito de competencia, la información completa y oportuna que le sea requerida al Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos y Delitos de Violencia contra las Mujeres, y

VII. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

Sección Décima Segunda. Del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Artículo 48 Ter. Corresponde al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación:

I. Generar y promover políticas y acciones cuyo objetivo o resultado esté encaminado a la prevención y eliminación de la discriminación contra las mujeres;

II. Promover el uso no sexista del lenguaje e introducir formas de comunicación incluyentes en el ámbito público y privado;

III. Conocer de las quejas por los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias contra las mujeres, atribuidas a particulares, personas físicas o morales, así como por servidores públicos federales o de los poderes públicos federales, e impondrá, en su caso, las medidas administrativas y de reparación;

IV. Promover la presentación de denuncias por actos que puedan dar lugar a responsabilidades previstas en la legislación, así como ejercer ante las instancias competentes, acciones colectivas para la defensa del derecho a la no discriminación en contra de las mujeres;

V. Elaborar guías de acción con la finalidad de aportar elementos de política pública para prevenir y eliminar la discriminación contra las mujeres;

VI. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertar acciones en materia de la eliminación de cualquier tipo de discriminación;

VII. Difundir las obligaciones asumidas por el Estado mexicano en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones en materia de no discrimi-

nación contra las mujeres, así como promover su cumplimiento por parte de los poderes públicos federales, para lo cual podrá formular observaciones generales o particulares;

VIII. Coadyuvar con las dependencias e instancias que integran el Sistema en su consolidación;

IX. Proporcionar de manera periódica y dentro de su ámbito de competencia, la información completa y oportuna que le sea requerida al Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos y Delitos de Violencia contra las Mujeres, y

X. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

Sección Décima Tercera. De las Entidades Federativas

Artículo 49. ...

Sección Décima Cuarta. De los Municipios

Artículo 50. ...

Artículo Transitorio

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

Notas

1 Visto en <http://www.unwomen.org/es>

2 visto en <http://www.excelsior.com.mx/node/720431>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a los 20 días del mes de abril de 2017.— Diputada Angélica Reyes Ávila (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Igualdad de Género, para dictamen.

CÓDIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones al Código Penal Federal, a cargo de la diputada María Bárbara Botello Santibáñez, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, diputada federal María Bárbara Botello Santibáñez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la fracción I del numeral 1 del artículo 6; numeral 1 del artículo 77 y el 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica la denominación del Título Decimoquinto del Libro Segundo y se le adiciona un Capítulo Sexto, al Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La falta de regulación en el uso de internet y de las redes sociales ha hecho propicio que a través de estos medios tan importantes de información y comunicación, se comentan conductas nocivas y lesivas de la dignidad humana y los derechos humanos, principalmente de las niñas, adolescentes y mujeres sin distinción.

En los últimos años, ha estado ocurriendo un fenómeno principalmente en los jóvenes conocido como “sexting” el cual comienza con el envío de contenidos de tipo sexualmente explícito mediante el uso de teléfonos móviles, los cuales son producidos generalmente por el propio remitente y que en algún momento, bajo diversos supuestos como el descuido; la falta de control sobre estos contenidos; el robo de computadoras, teléfonos móviles o dispositivos de almacenamiento; o incluso la ruptura de una relación de pareja, hace frecuente que se cometa un fenómeno que atenta contra la privacidad sexual conocido como “pornografía de venganza”.

La privacidad sexual implica el derecho a tomar decisiones y conductas individuales sobre los comportamientos sexuales realizados en el ámbito de la intimidad, siempre y cuando no interfieran en los derechos sexuales de los otros.

Esta privacidad es vulnerada cuando una persona ajena interfiere en el libre desarrollo sexual de otra, ya que actúa

con dolo al hacer pública su intimidad en un entorno virtual.

En este sentido, se requiere de un tipo penal que proteja el bien jurídico de la privacidad sexual, sobre todo el de las mujeres, principales afectadas por esta forma de violencia, cuyos daños y consecuencias van más allá de internet y las redes sociales, y que requieren de la reparación del daño causado.

La presente iniciativa tiene como propósito establecer un nuevo tipo penal que sancione la publicación o difusión de imágenes, audios o videos con contenido sexual de una persona que es exhibida en internet y en redes sociales, sin su consentimiento.

Es importante explicar que este delito tiene dos orígenes:

1. El primero es a través del jaqueo de cuentas de correo electrónico, robo de dispositivos móviles, de computadoras o dispositivos de almacenamiento de datos, actos delictivos que son cometidos a diario y que pueden o no tener como móvil de delito el indagar en la información de la víctima.

Es por ello, que se propone que el primer párrafo del artículo 276-Ter establezca que este delito lo comete quien o quienes publiquen, difundan o compartan sin consentimiento, a través de cualquier medio electrónico imágenes, audios o videos sobre la vida sexual de una persona.

Además, una vez publicada una imagen, un audio o un video, estos son vistos por cientos de usuarios, haciendo que su difusión se multiplique, además de que estos contenidos suelen ser compartidos entre individuos a través de dispositivos móviles.

2. El segundo caso es mucho más concreto para tipificar lo que se conoce como “pornografía de venganza”, el cual constituye una forma maliciosa de compartir imágenes sexuales privadas en internet y en redes sociales, principalmente.

Por ello, el segundo párrafo del 276-Ter propuesto señala que este delito se cometerá cuando en la publicación o difusión sin consentimiento está involucrado un individuo que tuvo o tiene alguna relación sentimental, afectiva o de confianza con la ofendida u ofendido.

En el primer supuesto, se propone imponer penas de prisión de 2 a 4 años; en el segundo, el aumento de las penas hasta en una mitad en su mínimo y en su máximo, cuando esté involucrado un individuo que tenga o haya tenido alguna relación sentimental, afectiva o de confianza con la ofendida u ofendido.

En la configuración de este delito, se procederá contra el sujeto activo a petición de la parte ofendida o de sus representantes.

Actualmente, en 27 estados de la Unión Americana, se han aprobado leyes que tipifican el fenómeno de “pornografía de venganza” como un delito, el cual es descrito como la acción de compartir imágenes o videos con contenido sexual sin el consentimiento de la persona en cuestión.

Asimismo, existen países como Filipinas, Francia, Alemania y Reino Unido que ya han legislado en esta materia, siendo en 2014 Israel el primer país en hacerlo. Ante este escenario, México requiere ponerse a la vanguardia en la protección de la privacidad sexual como bien jurídico de las adolescentes y mujeres, sin dejar de lado que también los hombres pueden ser víctimas de estas conductas.

Recientemente, el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (Unicef) ha alertado sobre el ciberacoso en cualquiera de sus modalidades porque representa para la víctima daños psicológicos, estigmas, discriminación, que la puede llevar hasta el suicidio.

La sexualidad es una parte integral de la personalidad de todo ser humano, por lo que proteger su privacidad debe favorecer al ejercicio de una vida íntima plena.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se **modifica** la denominación del Título Decimoquinto del Libro Segundo, y se le **adiciona** un Capítulo Sexto “Contra la Privacidad Sexual” que comprende el artículo 276-Ter, al Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Título Decimoquinto Delitos contra la Libertad, el Normal Desarrollo Psicosexual y la Privacidad Sexual

Capítulo VI Contra la Privacidad Sexual

Artículo 276-Ter. Comete el delito contra la privacidad sexual quien o quienes publiquen, difundan o compartan, a través de cualquier medio electrónico imágenes, audios o videos sobre la vida sexual de una persona, sin su consentimiento. Se impondrá prisión de 2 a 4 años.

Cuando en la publicación o difusión sin consentimiento esté involucrado un individuo que tenga o haya tenido alguna relación sentimental, afectiva o de confianza con la ofendida u ofendido, la pena aumentará hasta en una mitad en su mínimo y en su máximo.

Para este delito, se procederá contra el sujeto activo, a petición de parte ofendida o de sus representantes.

Transitorio

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

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 20 días del mes de abril de 2017.— Diputada María Bárbara Botello Santibáñez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

LEY GENERAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, a cargo de la diputada Mirna Isabel Saldívar Paz, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

La que suscribe, Mirna Isabel Saldívar Paz, diputada de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, vicecoordinadora del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, 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 en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 76; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

El autismo es una discapacidad permanente del desarrollo que se manifiesta a partir de los tres primeros años de edad. La tasa del autismo en todas las regiones del mundo es alta y tiene un impacto considerable en los niños, sus familias, las comunidades y la sociedad, enfermedad que se presenta en México, según estimaciones, en 1 de cada 100 nacidos vivos.¹ Lo anterior, da cuenta de que la evidencia de que los pacientes con trastornos del espectro autista son más frecuentes de lo que se pensaba y ha aumentado en las últimas décadas.

El conocimiento de esta realidad sustenta la elaboración de esta iniciativa, ya que los profesionales sanitarios de este ámbito de atención, en coordinación con otros profesionales, son agentes fundamentales en la detección precoz y consiguiente instauración de la mejor atención integral a los niños y niñas que presentan dicha discapacidad. Son, además, los más indicados para proporcionar a la familia información, apoyo y pautas de actuación.²

A pesar de los avances en investigaciones, hoy en día, muchos centros de atención de primer nivel desconocen los criterios diagnósticos para este trastorno, lo que lleva a los padres a pensar, erróneamente, que tienen hijos consentidos y que deben esperar a que maduren.

Es indiscutible que una intervención temprana, la cual despliegue apoyos adecuados (individuales, educativos, familiares y sociales), repercute ampliamente en la calidad de vida de los niños y en la capacidad de afrontamiento por parte de sus familias, facilitando su futura inserción social como persona más independiente; asimismo, se favorecen resultados positivos en áreas cognitivas, del lenguaje y en habilidades de la vida diaria.³

La realidad es que cualquiera que tome contacto con niños autistas se encuentra una y otra vez con la sensación de que ha transcurrido demasiado tiempo hasta que el niño es tratado por un especialista.

Una detección precoz de los trastornos del espectro autista es fundamental debido a que permite:

- Inicio temprano del tratamiento,
- Planificación educativa y atención médica,
- Previsión de ayudas familiares y asistenciales, y
- Manejo del estrés familiar.⁴

Lo anterior suele conllevar una mejor atención terapéutica, en un momento de la vida en que esta patología supone una detención en el desarrollo de las capacidades cognitivas y relacionales del sujeto y en su constitución psíquica; por ello, la intervención temprana mejora el pronóstico a largo plazo.

La detección precoz de niños con trastornos del espectro autista, posibilita la intervención temprana y lleva a mejores resultados del comportamiento adaptativo, sobre todo, en niños con autismo no asociado a discapacidad intelectual y entre los que eran más jóvenes al ser ingresados en algún programa o tratamiento y, en función de ello, es que se recomienda la detección precoz de niños con trastornos del espectro autista, como parte del proceso de atención del niño sano.⁵

Desde una perspectiva evolutiva, la intervención temprana parece mejorar el pronóstico global de los niños con trastornos del espectro autista, en cuanto a adaptabilidad en el futuro, además de los beneficios añadidos sobre la familia. De ello dan cuenta los trabajos al respecto, donde algunos de ellos han demostrado resultados positivos, sobre todo, en lo referente a problemas en la comunicación e interacción social, aunque continúan siendo necesarios más estudios en la materia.⁶

Es de insistir que el autismo se contempla como un problema a tener en cuenta en el seguimiento del niño sano; sin embargo, la formación al respecto es escasa y la utilización de escalas de desarrollo no se encuentran estandarizadas.⁷ Se cree que la incorporación de un alto nivel de vigilancia por parte de los profesionales sanitarios en los campos de desarrollo social, juego, lenguaje y comportamiento, mejora la identificación temprana de los pacientes con trastornos del espectro autista y otros desórdenes.

Al respecto, se argumenta que los profesionales sanitarios y educacionales deben regularmente discutir con los padres

el desarrollo psicomotor, intelectual y conductual de sus hijos, al menos entre los 8 a 12 meses y de los 2 a los 5 años, como parte del seguimiento del niño sano.⁸

Resulta fundamental reconocer la importancia que tiene la intervención temprana para el pronóstico futuro del niño, aspecto que ha influenciado a los profesionales de la salud y del comportamiento para estar atentos en la conducta de niños, cuyos síntomas no cumplen con la totalidad de los criterios para el trastorno autista, pero que se hallan dentro del espectro, según las clasificaciones diagnósticas existentes, de modo tal que les permita garantizar el acceso al tratamiento adecuado.

Existen justificaciones a favor de la intervención temprana, basadas en los conocimientos de neuro-plasticidad y, aunque no se sabe todavía cómo capitalizar totalmente la plasticidad cerebral y su potencial de recuperación, sí se está de acuerdo en que las técnicas de estimulación precoz más claras, son las que siguen el camino de la naturaleza, facilitando los procesos normales de desarrollo, a partir de intervenciones con el niño, la familia y el entorno.⁹

Otro aspecto importante a favor de la detección precoz, dado el importante componente genético del trastorno del espectro autista, es el consejo genético que se puede ofrecer a las familias en las que se detecte de manera anticipada un hijo con trastornos dentro del citado espectro. Este consejo es tan prioritario como la propia intervención del niño afectado.¹⁰

En este sentido, existen determinadas señales de alerta inmediata para cualquier niño, que indican necesidad de una evaluación específica más amplia, como las siguientes:

- No balbucea, no hace gestos (señalar, decir adiós con la mano) a los 12 meses,
- No dice palabras sencillas a los 18 meses,
- No dice frases espontáneas de dos palabras (no ecológicas) a los 24 meses, y
- Cualquier pérdida de habilidades del lenguaje o a nivel social a cualquier edad.

En síntesis, las barreras a las que se han enfrentado a lo largo del tiempo las personas con esta discapacidad, o que sufren de discriminación y exclusión social y/o económica,

han impedido su inclusión e integración a la sociedad, colocándolos en un estado de vulnerabilidad y, de esta manera, discriminación hacia este sector, truncando su desarrollo.

Por ello, es importante la labor de identificación temprana de los trastornos del espectro autista por parte de los profesionales sanitarios, lo que se facilita teniendo en cuenta “hitos y señales de alerta en el desarrollo” del niño sano.

Argumentación

Una de las preguntas que los padres, al tener un hijo con autismo, plantean al recibir el diagnóstico es cómo será el futuro de sus hijos, cómo será su vida; no obstante, aun cuando ese futuro no se puede predecir, sí sabemos que en los trastornos del espectro del autismo, es una clave fundamental la detección y la intervención tempranas.

Como se ha señalado, la prevalencia de personas con espectro autista dentro del país se estima en “1 por cada 100 nacimientos”; es decir, de los 2 millones 586 mil 287 nacimientos registrados en el año 2011, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), 25 mil 862 niños tendrán un trastorno autista. Sin embargo, es importante destacar que no existe una sistemática investigación epidemiológica que permita precisar esta cifra.

En esta tesitura, el legislador federal, previo al análisis del régimen comparado respecto al sistema de atención que otros estados han desarrollado en la materia, estableció la necesidad de expedir la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, la cual tiene como objetivo responder al interés general de la sociedad, y como finalidad, atender y proteger los derechos de un importante núcleo social que se encuentra en la Condición del Trastorno Autista y que, de acuerdo con las cifras y estadísticas nacionales, tanto en su prevalencia como en su proyección, será en muy poco tiempo, la discapacidad más importante entre los mexicanos.

Asimismo, se dispuso que sus disposiciones se armonicen y complementen con las normas vigentes en materia de cultura, educación, discapacidad, deporte, medio ambiente, recreación, salud y trabajo; a la vez que fortalezca la participación de los tres órdenes de gobierno, a fin de proteger los derechos civiles y humanos que les asisten a los mexicanos con la Condición del Espectro Autista por mandamiento de la ley suprema de toda la Unión.

México es un país que ha procurado adoptar medidas jurídicas para defender y garantizar los derechos humanos de las personas con la Condición del Espectro Autista; al respecto, se menciona sólo algunos ejemplos de protección jurídica que existen en el ámbito nacional, sobre los derechos humanos de las personas con dicha discapacidad:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el artículo 1o. de la Constitución se establece que:

“**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad

Los artículos 1, 19 y 28 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad contienen diversas disposiciones, entre ellas, el artículo 1o. dispone que el objeto de esta ley es establecer las bases que permitan la plena inclusión de las personas con discapacidad, en un marco de igualdad y de equiparación de oportunidades, en todos los ámbitos de la vida.

Asimismo, el artículo 19 dispone diversas acciones a favor del mejor desarrollo de las personas con discapacidad, mismas que se encuentran a cargo de las autoridades competentes, que son, por ejemplo:

a) Establecer medidas que garanticen la plena incorporación de las personas con discapacidad en todas las acciones y programas de desarrollo social.

b) Impulsar la prestación de servicios de asistencia social, aplicándolos para personas con discapacidad en situación de abandono o marginación.

c) Concertar la apertura de centros asistenciales y de protección para personas con discapacidad.

d) Impulsar el desarrollo de la investigación de la asistencia social para las personas con discapacidad, a fin de que la prestación de estos servicios se realice adecuadamente.

Por su parte, el artículo 28 aduce que corresponde a los órganos de los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias y jurisdicción, participar en la elaboración del Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad, observar y hacer observar las responsabilidades y obligaciones con relación a las personas con discapacidad.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

En esta ley, el artículo 1o. establece que las disposiciones de esa ley son de orden público y de interés social, cuyo objeto es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Ley de Asistencia Social

En cuanto a esta ley, su artículo 4o., fracciones I, V y VI, anuncia que, preferentemente, tendrán derecho a la asistencia social todas las niñas, niños y adolescentes, en especial, aquéllos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por deficiencias en su desarrollo físico o mental; así también, tienen preferencia los adultos mayores en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato; e igualmente, las personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

El tercer párrafo del artículo 25 de esa ley señala que las organizaciones no gubernamentales, legalmente constituidas, podrán acudir ante la Comisión Nacional de De-

rechos Humanos para denunciar las violaciones de derechos humanos, respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

El artículo 5o., en su fracción VI, se indica que la ley tiene por objeto garantizar el derecho de la asistencia social a las personas adultas mayores en caso de discapacidad.

Ley del Impuesto sobre la Renta

En esta ley, el artículo 186 establece el incentivo para el patrón para que contrate a personas que padezcan discapacidad motriz, quienes, para superarla, requieran usar permanentemente prótesis, muletas o sillas de ruedas; además de la mental, auditiva o de lenguaje, en un ochenta por ciento o más de la capacidad normal o de invidentes. En estos casos, tal estímulo consiste en que podrán deducir de sus ingresos, un monto equivalente a 100 por ciento del Impuesto sobre la Renta retenido de estos trabajadores.

Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

El artículo 4, fracción IV, inciso c), establece, con carácter obligatorio, el servicio cultural, consistente en la atención a personas con discapacidad.

Ley del Seguro Social

El artículo 45 de esta ley refiere que la existencia de discapacidad física, mental o sensorial, no es causa para disminuir el grado de la incapacidad temporal o permanente, ni las prestaciones que correspondan al trabajador.

Ley General de Asentamientos Humanos

El artículo 3, fracción XIX, determina que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población tenderán a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante el desarrollo y adecuación en los centros de población de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos que garanticen la seguridad,

libre tránsito y accesibilidad que requieren las personas con discapacidad.

Ley General de Cultura Física y Deporte

En dicha ley, el artículo 2, fracción XI, se aduce que los deportistas con algún tipo de discapacidad, no serán objeto de discriminación alguna.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El artículo 39, fracción XXIII, de este ordenamiento, establece que la Secretaría de Salud debe establecer y ejecutar planes y programas para la asistencia, prevención, atención y tratamiento a los discapacitados, considerando la participación que corresponda a otras dependencias asistenciales, públicas y privadas.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Se observa que en el artículo 6, fracciones III, IV y V de esta ley, dispone que la igualdad sustantiva, la no discriminación y la inclusión son, entre otros, principios rectores de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes del país. Asimismo, en el artículo 54, se prevé, específicamente, que las autoridades de los tres niveles de gobierno están obligadas a implementar medidas de nivelación y de inclusión en la sociedad, así como el respeto por la diferencia y la aceptación de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, como parte de la diversidad y la condición humana.

Como se observa en ese sucinto recuento normativo, puede concluirse que México tiene múltiples disposiciones normativas, dirigidas a las personas que sufren de alguna discapacidad, mismas que tienen por finalidad, hacerles más adecuado el acceso a sus derechos en atención a la discapacidad que sufren. No puede negarse que tales acciones normativas constituyen un progreso del Estado, en la búsqueda de otorgar a las personas con discapacidad, de aquellos elementos tendentes a disminuir progresivamente las diferencias, respecto de las personas que no sufren de alguna discapacidad.

Para mayor abundamiento, para tener un panorama más amplio, se recopilarán las partes correspondientes a diversos instrumentos internacionales, algunos de ellos celebrados por México, los cuales contienen variadas disposiciones relacionadas con la protección de los derechos

humanos de las personas con discapacidad, a fin de poder advertir la preocupación que han tenido los gobiernos, y los entes de derechos humanos a nivel internacional, en eliminar cualquier forma de discriminación que pudieran sufrir las personas con discapacidad.

Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos celebrados por México que contienen disposiciones protectoras de los derechos humanos de las personas con discapacidad

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 2

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Artículo 7

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 23

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

...

Declaración de los derechos del niño

Principio 1

El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen na-

cional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia.

Principio 5

El niño física o mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especiales que requiere su caso particular.

Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales

Artículo 9

Los estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.¹¹

Artículo 12

1. Los estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.¹²

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales Protocolo de San Salvador

Artículo 9. Derecho a la seguridad social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa.

...

Artículo 13. Derecho a la educación

...

3. Los estados parte en el presente protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

...

e. Se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

...

Artículo 18. Protección de los minusválidos

Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a:

a. Ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesarios para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades y que deberán ser libremente aceptados por ellos o por sus representantes legales, en su caso

...

Convención sobre los derechos del niño

Artículo 19

1. Los estados parte adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual

...

Artículo 23

1. Los estados parte reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad.

...

4. Los estados parte promoverán, con espíritu de cooperación internacional, el intercambio de información adecuada en la esfera de la atención sanitaria preventiva y

del tratamiento médico, psicológico y funcional de los niños impedidos, incluida la difusión de información sobre los métodos de rehabilitación y los servicios de enseñanza y formación profesional, así como el acceso a esa información a fin de que los Estados Partes puedan mejorar su capacidad y conocimientos y ampliar su experiencia en estas esferas. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad

Artículo I

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por:

1. Discapacidad El término “discapacidad” significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

2. Discriminación contra las personas con discapacidad

a. El término “discriminación contra las personas con discapacidad” significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

b. No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. En los casos en que la legislación interna prevea la figura de la declaratoria de interdicción, cuando sea necesaria y apropiada para su bienestar, ésta no constituirá discriminación.

Artículo II

Los objetivos de la presente convención son la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

Artículo III

Para lograr los objetivos de esta convención, los estados parte se comprometen a:

1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:

...

d. Medidas para asegurar que las personas encargadas de aplicar la presente Convención y la legislación interna sobre esta materia, estén capacitados para hacerlo.

2. Trabajar prioritariamente en las siguientes áreas:

a. La prevención de todas las formas de discapacidad prevenibles;

b. La detección temprana e intervención, tratamiento, rehabilitación, educación, formación ocupacional y el suministro de servicios globales para asegurar un nivel óptimo de independencia y de calidad de vida para las personas con discapacidad; y

...

Artículo V

...

2. Los estados parte crearán canales de comunicación eficaces que permitan difundir entre las organizaciones públicas y privadas que trabajan con las personas con discapacidad los avances normativos y jurídicos que se logren para la eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad.”

Por lo expuesto, tanto en las normas nacionales como en lo internacional, se puede colegir que, en México, existe una amplia legislación que compromete al gobierno, así como a la sociedad, al cumplimiento y aplicación de la normatividad enfocada a la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad.

A pesar de la progresiva adecuación de nuestras normas, respecto de los tratados internacionales, en México, las personas con algún tipo de discapacidad sufren diferentes tipos de discriminación en su vida cotidiana, lo cual merma su dignidad humana pues en los ámbitos laboral, social, religioso, sexual y cultural, son tratadas de forma discriminatoria. Por ello, es preciso que las personas con discapacidad se les fortalezcan sus derechos y se le reconozcan sus capacidades, cualificaciones y potencial.

En este punto, deberemos de entender por “ajustes razonables” la introducción, cuando sea necesario, de las modificaciones y ajustes pertinentes, que no impongan una carga excesiva, de manera que las personas con discapacidad puedan gozar de sus derechos humanos y libertades fundamentales, en igualdad de condiciones con los demás.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dispone que el hecho de no conceder a una persona “ajustes razonables” equivale a discriminación por motivos de discapacidad. En consecuencia, toda definición legislativa que contenga el término o enfoque hacia el combate a la discriminación, deberá incluir dichos ajustes razonables.

La convención ya referida, contiene implícitamente tres deberes distintos que obligan a todos los estados parte a:

- **La obligación de respetar:** los estados parte no deben injerirse en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

- **La obligación de proteger:** los estados parte deben impedir la vulneración de estos derechos por terceros.

- **La obligación de realizar:** los estados parte deben tomar las medidas oportunas **de orden legislativo**, administrativo, presupuestario, judicial y de otra índole que sean necesarias para el pleno ejercicio de estos derechos.¹³

Asimismo, en el artículo 4 de la multicitada convención se establece, como obligaciones generales, lo siguiente:

1. Los estados parte se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los estados parte se comprometen a:

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente convención;

b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;

c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;

...

4. Nada de lo dispuesto en la presente convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un estado parte o en el derecho internacional en vigor en dicho estado. No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos o existentes en los estados parte en la presente convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.

5. Las disposiciones de la presente convención se aplicarán a todas las partes de los estados federales sin limitaciones ni excepciones.

Continuando con las referencias a este ordenamiento internacional, en el artículo 8 se establece la obligación de la toma de conciencia:

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

a) Sensibilizar a la sociedad, incluso a nivel familiar, para que tome mayor conciencia respecto de las personas

con discapacidad y fomentar el respeto de los derechos y la dignidad de estas personas;

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

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

Como ya se ha observado, se hace necesario establecer en nuestro marco jurídico la adecuada armonización de conceptos con la citada convención y realizar las necesarias reformas legislativas en favor de los derechos de las personas con discapacidad; en realidad, las modificaciones que esta propuesta legislativa propone son obligatorias si se quiere lograr la igualdad en nuestra sociedad y, por lo tanto, un Estado parte, como el nuestro, ve como algo ineludible el adoptar una serie de medidas legislativas y especiales en distintas esferas de su campo social.

En específico, es nuestra responsabilidad como legisladores intervenir, a través de las reformas necesarias, en la legislación para lograr un cambio estructural a favor de las personas que se encuentren dentro de la Condición del Espectro Autista, impulsando un cambio que permita que éstos puedan trascender en los hechos.

Esta iniciativa es una invitación a que identifiquemos y analicemos las modificaciones necesarias desde el quehacer legislativo hacia la inclusión, la equiparación de oportunidades y la igualdad para las personas en condición de autismo.

Es preciso promover el respeto de los derechos que les han sido reconocidos, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en los tratados internacionales de los que México es parte, en el entendido de que su exigibilidad y justiciabilidad es fundamental para reconocer y aplicar, en el orden jurídico interno, el modelo social y de derechos humanos en este sector de la población, tal como lo dispone la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Es por lo anterior que la presente iniciativa reforma la fracción V del artículo 3, el artículo 5, la fracción I del artículo 11 y el artículo tercero transitorio de la presente ley, a fin de armonizar su redacción con la reforma recientemente

aprobada en la Comisión de Puntos Constitucionales, contenida en el decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, aprobada en la Cámara de Diputados el pasado miércoles 9 de diciembre de 2015, y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 29 de enero de 2016.

Igualmente, se propone adicionar la fracción IX y X del artículo 3, recorriéndose las subsecuentes de la presente ley, ante la necesidad de transitar hacia la detección oportuna del espectro autista en la infancia del país, por lo que se establecen los términos de **detección precoz y diagnóstico precoz**, con su respectiva categorización o definición.

Asimismo, se considera necesario adicionar el artículo 5 de la presente ley, a fin de establecer la responsabilidad para las autoridades de la federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales, en el ámbito de sus respectivas competencias, de expedir las normas legales y tomar las medidas presupuestales y administrativas correspondientes para atender y garantizar los derechos y necesidades fundamentales de las personas con la Condición del Espectro Autista.

Se reforma la fracción III y se le adiciona una XXII al artículo 10, recorriendo la actual; asimismo, se reforman la fracción VI del artículo 14, las fracciones I y IV del artículo 16 y la fracción II, del artículo 17, a fin de apoyar la promoción de los servicios de detección y diagnóstico precoz, con especial énfasis en la atención y tratamiento de las personas con trastorno del espectro autista en las zonas rurales.

Se adicionan las fracciones VII, VIII, IX y X al artículo 16, a fin de brindar atención y orientación sobre el trastorno del espectro autista a los familiares de las personas que lo presentan, asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la detección, atención y tratamiento de las personas con trastorno del espectro autista y proporcionar los servicios de salud que se necesiten, incluidas la pronta detección e intervención, cuando proceda y servicios destinados a prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades, incluidos los niños y las niñas y las personas mayores.

Por último, se modifica la fracción XI del artículo 16 de la ley, a fin de incorporar al Instituto Nacional de Estadística y Geografía como institución que coadyuve a la actualiza-

ción del sistema de información; esto, en razón de no sólo de ser el organismo público autónomo responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información, sino de que contribuya a la toma de decisiones dentro del sector, a través de la implementación de instrumentos estadísticos que proporcionen información e indicadores cualitativos y cuantitativos sobre los aspectos relacionados con la Condición del Espectro Autista, teniendo como finalidad la formulación de planes, programas y políticas.

En Nueva Alianza, sabemos que brindar los apoyos necesarios en la infancia temprana multiplicará las posibilidades de autonomía y autodeterminación en la juventud y la adultez de las personas con la Condición del Espectro Autista.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de diputada del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión; con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista

Único. Se reforma la fracción V y se adicionan una fracción IX y una X, recorriéndose las subsecuentes IX a XIX, que pasan a ser XI a XXI, del artículo 3; se reforma el artículo 5; se reforma la fracción III y se adiciona una fracción XXII, recorriéndose la actual que pasa a ser XXIII, del artículo 10; se reforma la fracción I, del artículo 11; se adiciona una fracción VI, recorriéndose la actual que pasa a ser VII, al artículo 14; se reforma el artículo 16; se reforman las fracciones II y V del artículo 17; y se modifica el artículo tercero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2015; todos, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, para quedar como sigue:

Artículo 3. ...

I. a IV. ...

V. Concurrencia: Participación conjunta de dos o más dependencias o entidades de la administración pública federal, o bien, de los estados, **la Ciudad de México** y los municipios que, de acuerdo con los ámbitos de su competencia, atienden la gestión y, en su caso, la resolución de un fenómeno social;

VI. a VIII. ...

IX. Detección Precoz: Identificación de una deficiencia física, psíquica o sensorial, o la constatación de la sintomatología que la hace presumible, en el momento más próximo a aquel en que la deficiencia se manifiesta, con el objetivo de adoptar todas las medidas preventivas o terapéuticas necesarias.

X. Diagnóstico Precoz: Empleo y uso de todos los recursos clínicos y de exploraciones complementarias, con el fin de objetivar tempranamente cualquier deficiencia en una fase inicial.

XI. a XXI. ...

Artículo 5. Las autoridades de la federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales **de la Ciudad de México**, con el objeto de dar cumplimiento a la presente ley, deberán implementar de manera progresiva las políticas y acciones correspondientes conforme a los programas aplicables, y **en el ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes para atender y garantizar los derechos y necesidades fundamentales de las personas con la condición del espectro autista, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales.**

Artículo 10. ...

I. y II. ...

III. Tener una detección y diagnóstico precoz, atención y tratamiento y una evaluación clínica temprana, precisa, accesible y sin prejuicios de acuerdo con los objetivos del Sistema Nacional de Salud;

IV. a XXI. ...

XXII. Recibir servicios de detección y diagnóstico precoz, atención y tratamiento de las personas con

trastorno del espectro autista, con énfasis en las zonas rurales; y

XXIII. Los demás que garanticen su integridad, su dignidad, su bienestar y su plena integración a la sociedad de acuerdo con las distintas disposiciones constitucionales y legales.

Artículo 11. ...

I. Las instituciones públicas de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones **de la Ciudad de México**, para atender y garantizar los derechos descritos en el artículo anterior en favor de las personas con la condición del espectro autista, en el ejercicio de sus respectivas competencias;

II. a V. ...

Artículo 14. ...

I. a V. ...

VI. Apoyar la promoción de los servicios de detección y diagnóstico precoz, atención y tratamiento de las personas con trastorno del espectro autista, particularmente en las zonas rurales; y

VII. Las demás que determine el titular del Poder Ejecutivo federal.

Artículo 16. ...

I. Realizar estudios e investigaciones clínicas y científicas, epidemiológicas, experimentales de desarrollo tecnológico y básico en las áreas biomédicas y socio-médicas para **la detección**, diagnóstico y tratamiento de las personas con la condición del espectro autista para procurar su **habilitación**;

II. a III. ...

IV. Atender a la población con la condición del espectro autista a través, según corresponda, de consultas externas, estudios clínicos y de gabinete, **detección y diagnósticos tempranos**, terapias de habilitación, orientación nutricional, y otros servicios que a juicio de los Institutos Nacionales de Salud y demás organismos y órganos del sector salud sean necesarios. Se exceptúa el servicio de hospitalización;

V. a VI. ...

VII. Brindar atención y orientación sobre el trastorno del espectro autista a los familiares de las personas que lo presentan.

VIII. Brindar servicios de detección y diagnóstico precoz, atención y tratamiento de las personas con trastorno del espectro autista, particularmente en las zonas rurales.

IX. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la detección, atención y tratamiento de las personas con trastorno del espectro autista, y

X. Proporcionarán los servicios de salud que necesiten las personas con trastorno del espectro autista, incluidas la pronta detección e intervención, cuando proceda, y los servicios destinados a prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades;

XI. Coadyuvar a la actualización del Sistema de Información a cargo de la Secretaría y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, mismo que deberá permitir contar con un padrón de las personas con la condición del espectro autista que reciben atención por parte del Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional, así como de la infraestructura utilizada para ello. Además, se desarrollarán instrumentos estadísticos que proporcionen información e indicadores cualitativos y cuantitativos sobre los aspectos relacionados con la condición del espectro autista, con la finalidad de coadyuvar en la formulación de planes, programas y políticas públicas.

Artículo 17. ...

I. ...

II. Negar la orientación necesaria para una detección, diagnóstico y tratamiento adecuado, y desestimar el traslado de personas a instituciones especializadas, en el supuesto de carecer de los conocimientos necesarios para su atención adecuada;

III. a IV. ...

V. Permitir que niños y jóvenes sean víctimas de burlas y agresiones que atenten contra su dignidad y estabilidad emocional por parte de sus maestros y compañeros, o cualquier otra persona;

VI. a XI. ...

Transitorios del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2015

Tercero. El Honorable Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, armonizarán y expedirán las normas legales para el cumplimiento de esta ley, y la derogación de aquéllas que le sean incompatibles, en un plazo máximo de 12 meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigor de esta ley.

Artículo Transitorio

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

Notas

1 Simón Mota, Dulce Isabel, Taller de acompañamiento para padres de niños con autismo / asesor Gutiérrez Ordoñez, María Eugenia, Dirección General de Bibliotecas de la UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Psicología, Ciudad Universitaria, México, septiembre 2015.

2 Pablo Rivero Corte, Guía de Práctica Clínica para el Manejo de Pacientes con Trastornos del Espectro Autista en Atención Primaria (España, junio 2010),

<http://portal.guiasalud.es/egpc/autismo/completa/apartado06/deteccion.html>, Grupo de Trabajo de la GPC para el Manejo de Pacientes con Trastornos del Espectro Autista en Atención Primaria, D. G. de la Agencia de Calidad del SNS, Programa de GPC en el SNS > GPC Autismo. V. Completa, Detección Precoz.

3 Guía de Diagnóstico y Tratamiento de los Trastornos del Espectro Autista, La atención en la Red de Salud Mental (Madrid, dic.2008), <http://www.sepyrna.com/documentos/2009-Comunidad-Madrid-guia-tea.pdf>

4 *Ibidem*.

5 Diagnóstico precoz de los Trastornos del Espectro Autista en edad temprana (18-36 meses) . Dras. Márcia Cortez Bellotti de Oliveira* y María M. Contreras* Arch Argent Pediatr 2007; 105(5):418-426 / 418, en

http://www.sap.org.ar/staticfiles/archivos/2007/arch07_5/v105n5a08.pdf

6 *Ibidem.*

7 *Ibidem.*

8 *Ibidem*

9 Guía de Práctica Clínica para el Manejo de Pacientes con Trastornos del Espectro Autista en Atención Primaria, (España, junio 2010), en:

<http://portal.guiasalud.es/egpc/autismo/completa/apartado06/deteccion.html>

10 *Ibidem.*

11 Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) ha prestado especial atención al goce de los derechos previstos en el artículo 9 por parte de las mujeres, las personas de edad y las personas con discapacidad.

12 El Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), señaló que el reconocimiento del derecho a la salud no significa evidentemente que sus beneficiarios tengan derecho a estar sanos. Se subraya, más bien, la obligación de los estados parte de asegurar a sus ciudadanos el disfrute “del más alto nivel posible de salud”.

Asimismo, dicho Comité ha dedicado esfuerzos a esclarecer el derecho a la salud y vigilar su cumplimiento y también, ha mantenido un debate general sobre ese tema y ha adoptado una observación general sobre los derechos de las personas con discapacidad.

13 Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Glosario de Términos sobre Discapacidad.

http://www.semar.gob.mx/derechos_humanos/glosario_terminos_discapacidad.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2017.— Diputada Mirna Isabel Saldívar Paz (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen.

LEY FEDERAL DE DERECHOS

«Iniciativa que reforma el artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos, a cargo de la diputada Arlet Mólgora Glover, del Grupo Parlamentario del PRI

Arlet Mólgora Glover, diputada federal a la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), la Zona Federal Marítimo Terrestre (Zofemat) es la franja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a la playa.¹ Para su delimitación, se deben seguir las reglas establecidas en el artículo 119 de la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) que es el instrumento que la regula de forma sustantiva.²

A mayor abundamiento, la LGBN expedida en mayo del 2004 tiene como objeto establecer los bienes que constituyen el patrimonio de la nación bajo el régimen de dominio público, las normas para adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de entidades, además de considerar como bien de uso común a la Zofemat.

No obstante, como veremos más adelante, la regulación integral de la Zofemat incorpora elementos constitucionales a partir del artículo 27³ y otros ordenamientos como la Ley Federal de Derechos que establece, entre otras cosas, las contribuciones correspondientes a su explotación de acuerdo con el uso para el que se destine la concesión otorgada.

En un artículo académico publicado por el investigador Luigi Iacobi Pontones Brito sobre la Zofemat, la describe como un *activo relevante* en tanto, la obtención de un título de concesión representa un valor agregado tanto para los desarrolladores como para los ocupantes y propietarios colindantes.⁴ Esto es así debido a la riqueza natural aledaña y, por supuesto, a la posibilidad para su explotación lucrativa y comercial.

La importancia en la delimitación y protección de la Zofemat en cuanto a su uso, aprovechamiento y explotación obedece, siguiendo a la Profepa: “a la gran extensión de litorales con que cuenta el país, así como por la riqueza de sus recursos naturales y la importancia de los ecosistemas que alberga”.⁵

A pesar de la relevancia medio ambiental y económica que reviste la regulación y protección de la Zofemat, ésta ha tenido apenas modificaciones legales y reglamentarias nimias a lo largo de los años. Por referir un ejemplo, el *Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar* —instrumento administrativo que detalla los alcances de la Ley General de Bienes Nacionales—, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en el año 1981, y ha permanecido vigente por más de 36 años con mínimas modificaciones.

En consecuencia, las reglas relacionadas con la Zofemat tienen una diversidad de problemas que poco a poco se han tenido que ir señalando y atendiendo.

Así, el caso que motiva la presentación de esta iniciativa está relacionado con el **alto cobro de derechos para los concesionarios, en particular para aquellos que no hacen una explotación comercial lucrativa, sino que su propiedad es colindante con la Zofemat y es destinada al uso estrictamente habitacional.**

Por principio de cuentas, cabe recordar que la Ley Federal de Derechos (LFD), publicada en diciembre de 1988 y actualizada cada año conforme a la aprobación del Paquete Económico,⁶ tiene como objeto determinar los derechos que se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación.

La LFD establece que las personas que usen, gocen o aprovechen las playas, la Zofemat y los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas están obligadas a pagar el derecho, con base en el contenido del artículo 232-C.

Este artículo históricamente ha contenido el método para la determinación del pago de derechos por metro cuadrado para los inmuebles colindantes a la Zofemat de acuerdo con sus diversos usos. Así, el 29 de diciembre de 1997 se adicionó por vez primera el tabulador para la determinación de derechos en el artículo 232-C que, en ese momento, contemplaba tres usos y 10 zonas con los siguientes montos:

ZONAS	USOS		
	PROTECCIÓN Y ORNATO (\$/m2)	AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ACUACULTURA (\$/m2)	DISTINTOS A LOS ANTERIORES (\$/m2)
ZONA I	0.18	0.055	0.50
ZONA II	0.35	0.055	1.00
ZONA III	0.70	0.055	2.00
ZONA IV	1.05	0.055	3.00
ZONA V	1.40	0.055	4.00
ZONA VI	2.10	0.055	6.00
ZONA VII	2.80	0.055	8.00
ZONA VIII	5.25	0.055	15.00
ZONA IX	7.00	0.055	20.00
ZONA X	14.00	0.055	40.00

Tabla 1 Tabulador artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos, publicado el 29 de diciembre de 1997.

Mediante reforma publicada el 1o. de diciembre de 2004, además de actualizarse los montos por cada zona geográfica, se modificó el “*uso distinto a los anteriores*” por el “*general*”. No obstante, **aún seguía sin definirse puntualmente a qué se refería cada uno de ellos, por lo que, acertadamente, la autoridad hacendaria ubicaba el uso habitacional dentro de protección y ornato por no implicar una especulación comercial ni un fin lucrativo y, por supuesto, por no encontrarse dentro de la categoría especial de explotación agrícola y ganadera.**

Por otra parte, mediante reforma publicada el 13 de noviembre de 2008 se creó la Zona XI con dos subzonas para cada uno de los usos. Sin embargo, no fue sino hasta el 11 de diciembre de 2013 que se publicó la reforma que definió expresamente las referencias a los 3 usos principales: *de protección, de ornato y general*. Por supuesto, adicional al uso para agricultura, ganadería, pesca, acuicultura y la extracción artesanal de piedra bola. Así, hoy la Ley Federal de Derechos establece en los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 232-C:

Se considerará como **uso de protección**, el que se dé a aquellas superficies ocupadas que mantengan el estado natural de la superficie concesionada, no realizando construcción alguna y donde no se realicen actividades de lucro.

Se considerará como **uso de ornato**, el que se dé a aquellas superficies ocupadas en las cuales se hayan realizado obras cuya construcción no requiera de trabajos de cimentación, y que estén destinadas exclusivamente para el embellecimiento del lugar o para el esparcimiento del solicitante, siempre y cuando dichas áreas no estén vinculadas con actividades lucrativas.

Se considera como **uso general** el que se dé a aquellas superficies ocupadas en las cuales se hayan realizado cons-

trucciones u obras con cimentación o estén vinculadas con actividades de lucro.

Como se advierte, estas definiciones no hicieron distinción alguna al destino final de la explotación de la Zofemat, por lo que caían en el mismo supuesto de determinación de la contribución, los inmuebles destinados a la explotación comercial, al establecimiento de hoteles y villas y, desde luego, a los destinados al uso estrictamente habitacional.

Por ello, la autoridad hacendaria y los municipios que realizan el cobro del impuesto comenzaron a determinar, unos y otros, a partir del tabulador correspondiente al *uso general*.

Al paso de los años, y ocurridas las correspondientes actualizaciones anuales, el tabulador para el año fiscal 2017 fue publicado, junto con la reforma a la Ley Federal de Derechos en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de diciembre de 2016. El tabulador vigente es el siguiente:

Zonas	Usos		
	Protección u Ornato (\$/m2)	Agricultura, ganadería, pesca, acuicultura y la extracción artesanal de piedra bola (\$/m2)	General (\$/m2)
ZONA I	\$0.35	\$0.139	\$1.29
ZONA II	\$0.84	\$0.139	\$2.71
ZONA III	\$1.80	\$0.139	\$5.54
ZONA IV	\$2.79	\$0.139	\$8.34
ZONA V	\$3.75	\$0.139	\$11.20
ZONA VI	\$5.84	\$0.139	\$16.84
ZONA VII	\$7.79	\$0.139	\$22.49
ZONA VIII	\$14.71	\$0.139	\$42.34
ZONA IX	\$19.66	\$0.139	\$56.48
ZONA X	\$39.45	\$0.139	\$113.09
ZONA XI	Subzona A	Subzona A	Subzona A
	Subzona B	Subzona B	Subzona B
	\$17.80	\$0.127	\$63.96
	\$35.73	\$0.127	\$128.03

Tabla 2 Tabulador artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos, publicado el 7 de diciembre de 2016.

Por supuesto, bajo esta nueva clasificación que se desprende de las definiciones incorporadas en el año 2013 —citadas anteriormente—, es claro que el elemento determinante para el cálculo de la contribución no es la posible explotación comercial, sino la afectación inmediata al entorno, relacionada con la cimentación requerida en la Zofemat para la construcción de inmuebles.

En consecuencia, la equiparación que subyace al tabulador, a la luz de las definiciones, genera una distorsión en la determinación del impuesto, que afecta los principios de proporcionalidad y equidad que refiere el artículo 31 constitucional en su fracción IV.

Esto es así ya que, por ejemplo, una franja colindante de similares dimensiones entre un inmueble destinado a

casa habitación y un inmueble destinado a la explotación comercial, pagarán el mismo derecho, a pesar de no ser destinados al mismo uso y tener, por supuesto, distintas implicaciones de impacto medio ambiental.

Como se puede advertir, la legislación equipara el uso llevado a cabo por ocupantes que habitan esa zona con la que realizan otro tipo de usuarios como hoteles o villas. La cuestión, como dijimos, se torna desequilibrada ya que los fines y el grado de explotación es diferente entre unos y otros.

En otras palabras, las personas que tienen casas o departamentos para uso habitacional en la Zofemat no pretenden obtener alguna clase de lucro en razón del beneficio brindado por la concesión y, sin embargo, de acuerdo con la definición del uso general, están obligadas al pago de la misma contribución que los hoteles y variedades de prestadores de servicios turísticos que tienen el lucro de manera inherente a su actividad.

Las personas propietarias de bienes inmuebles en la Zofemat, de un año a otro, aumentaron su contribución debida entre un 150% y un 400%, según la zona de la que se trate. En tanto que los propietarios de locales comerciales mantuvieron su misma base impositiva a pesar de contar, ellos sí, con la posibilidad de lucrar con la Zofemat de conformidad con su título de concesión.

El gravamen determinado de manera genérica provoca un desequilibrio en las cargas y los beneficios que obtienen unos y otros.

Por otra parte, si bien la delimitación de la Zofemat obedece a una coordinación entre instancias federales y estatales; en el caso de la administración y el cobro de las contribuciones, ésta se realiza a partir de acciones coordinadas de las autoridades de los tres niveles de gobierno. En efecto, el artículo 11 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) establece que la Federación, por conducto de la SEMARNAT, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que las entidades y los Municipios asuman la facultad de administrar y vigilar las áreas naturales protegidas de su jurisdicción territorial; así como el control de las acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la Zofemat, de acuerdo con la fracción V del mismo artículo citado.⁷

El punto anterior es importante, ya que los municipios deberán atender la captación de un recurso federal a partir de lo que establezcan las leyes federales —en este caso, la Ley Federal de Derechos— y los convenios de coordinación que en su caso se suscriban. En cualquier caso, atendiendo el principio de legalidad impositiva, deberán sujetarse a lo que una eventual modificación a la Ley Federal de Derechos establezca, máxime si se trata de una modificación razonada a partir de los argumentos esgrimidos en el cuerpo de esta iniciativa.

En consecuencia, resulta imperativo modificar la Ley Federal de Derechos para establecer el reconocimiento de un uso habitacional en la Zofemat, que hoy no puede ser incluido en la categoría de ornamental o de protección y, por otra parte, tampoco puede incluirse en el uso general que importa una explotación comercial.

El tabulador contenido en el artículo 232-C deberá adecuarse para que la determinación de la contribución para uso habitacional coincida con el monto destinado al uso ornamental o de protección y, por otro lado, deberá establecerse una definición puntual de uso habitacional a fin de que no se pretenda usar esta figura para cometer fraude a la Ley o hacer explotaciones comerciales y no pagar los derechos correspondientes.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta honorable Asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos para quedar como sigue:

Artículo 232-C. ...

Zonas	Usos		
	Habitacional, protección u ornato (\$/m ²)	Agricultura, ganadería, pesca, acuicultura y la extracción artesanal de piedra bola (\$/m ²)	General (\$/m ²)
ZONA I	\$0.35	\$0.139	\$1.29
ZONA II	\$0.84	\$0.139	\$2.71
ZONA III	\$1.80	\$0.139	\$5.54
ZONA IV	\$2.79	\$0.139	\$8.34
ZONA V	\$3.75	\$0.139	\$11.20
ZONA VI	\$5.84	\$0.139	\$16.84
ZONA VII	\$7.79	\$0.139	\$22.49
ZONA VIII	\$14.71	\$0.139	\$42.34
ZONA IX	\$19.66	\$0.139	\$56.48
ZONA X	\$39.45	\$0.139	\$113.09
ZONA XI	Subzona A \$17.80	Subzona A \$0.127	Subzona A \$63.96
	Subzona B \$35.73	Subzona B \$0.127	Subzona B \$128.03

Se considerará como uso habitacional, el que se dé a aquellas superficies ocupadas en las cuales se hayan realizado construcciones u obras con cimentación, y sus propietarios los destinen al único objeto de ser casa habitación, aun en la modalidad de propiedad en condominio, sin la realización de actividades de lucro.

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

Transitorio

Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y será aplicable al ejercicio fiscal correspondiente al año 2018.

Notas

1 ¿Qué es la Zona Federal Marítimo Terrestre?, Procuraduría Federal de Protección al Consumidor. Visible en:

http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1441/1/mx/que_es_la_zona_federal_maritimo_terrestre.html [Fecha de consulta: 7 de abril de 2017]

2 Adicional al artículo 119, la Ley General de Bienes Nacionales establece que la SEMARNAT es la encargada del deslinde y delimitación de la Zofemat, al igual que de la promoción de su uso y aprovechamiento sustentables. Para ello, establecerá las normas y políticas aplicables considerando los programas de desarrollo urbano, las normas de protección ecológica la satisfacción de los requerimientos de la navegación y comercio marítimo y demás actividades. También puede celebrar convenios de coordinación para que los gobiernos de los estados y municipios administren, conserven y vigiles tales bienes. La Secretaría está obligada a realizar evaluaciones trimestrales que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación. Finalmente se establece que los concesionarios y permisionarios que aprovechen y exploten la Zofemat, pagarán los derechos correspondientes, conforme a lo dispuesto en la legislación fiscal aplicable.

3 El artículo 27 de la Constitución mexicana establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional son originarias de la nación, teniendo esta última el derecho de transmitir su dominio a los particulares constituyendo propiedad privada. No obstante, la nación, en todo tiempo, está facultada para imponer a la propiedad privada las modalidades necesarias con base en el interés público y el beneficio social. Con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública también lo puede hacer con los elementos susceptibles de apropiación. Es obligación del Estado dictar las medidas necesarias para la adecuada provisión, uso y destino de las tierras, aguas y bosques para regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; así como para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y evitar la destrucción de los elementos naturales. Las aguas de los mares territoriales, las marinas interiores, y las de las lagunas y esteros que se comuniquen de manera permanente o intermitente con el mar son propiedad de la nación. En estos casos, el dominio es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos por particulares o sociedades sólo pueden realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal. La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas mexicanas es exclusiva de los mexicanos por nacimiento o naturalización pero el Estado puede conceder el mismo derecho a los extranjeros mediante convenios con la Secretaría de Relaciones Exteriores siempre que se acuerde no invocar la protección de sus gobiernos nacionales, bajo la pena de perder el beneficio de la tierra adquirida y con la restricción de no adquirir el dominio dentro de cien kilómetros a lo largo de fronteras y cincuenta de las playas. Por su parte, el artículo 48 del texto constitucional establece que las islas, cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los mares territoriales, las aguas marinas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional dependen de manera di-

recta del gobierno federal. Igualmente, el artículo 73 otorga como una de las facultades del Congreso de la Unión dictar leyes relativas al derecho marítimo.

4 Luigi Iacobi Pontones Brito, Particularidades de la Zona Federal Marítimo Terrestre, Política y gestión ambiental, Revista mundo verde. Disponible en:

http://ceja.org.mx/IMG/PARTICULARIDADES_ZONA_MARITIMO.pdf. [Fecha de consulta: 5 de abril de 2017]

5 ¿Qué es la Zona Federal Marítimo Terrestre?, Procuraduría Federal de Protección al Consumidor. Visible en:

http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1441/1/mx/que_es_la_zona_federal_maritimo_terrestre.html [Fecha de consulta: 7 de abril de 2017]

6 De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, el paquete económico es: un concepto que se ha acuñado en la terminología del proceso presupuestario mexicano, para referirse al conjunto de documentos que el Ejecutivo federal está obligado por ley a enviar, a más tardar el 8 de septiembre de cada año, a las cámaras del Congreso para su análisis, discusión y eventual aprobación. Estos documentos son: la Ley de Ingresos, la miscelánea fiscal (referida a las diversas disposiciones en torno al Código Fiscal de la Federación y, en materia impositiva, sobre las leyes del ISR, IVA, IEPS, IETU), los Criterios Generales de Política Económica y el proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). La Constitución reserva como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la discusión, modificación y aprobación del PEF. Visible en:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=174> [Fecha de consulta: 5 de abril de 2017]

7 Del mismo modo el artículo 51 de la LGEEPA establece que las autorizaciones, concesiones o permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales en esas áreas —la Zofemat incluida—, el tránsito de embarcaciones o la construcción o utilización de infraestructura en ellas quedan sujetas a los programas de manejo correspondientes creados en coordinación con la Secretaría de Marina.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veinte días del mes de abril de dos mil diecisiete.— Diputados: José Luis Toledo Medina, Arlet Mólgora Glover (rúbricas).»

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

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

«Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a cargo de la diputada Ximena Tamariz García, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, Ximena Tamariz García, diputada de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad a lo dispuesto en los artículos 6 fracción I, 77 y 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de esta Honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa de reforma de los artículos 2, 4, 16, 24, 26 y 99 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Exposición de Motivos

Fue a mediados de los años sesenta cuando surge la planeación urbana en México con las bases legales que estableció la Ley General de Asentamientos Humanos, fecha relativamente tardía en comparación de países similares al nuestro en población y desarrollo. Dicho ordenamiento, estableció por primera vez el régimen de planeación, que iba más allá de la simple gestión de crecimiento urbano, y fungió como el principal marco jurídico en el tema de desarrollo en centros urbanos. Sin duda que la Ley General de Asentamientos Humanos, sentó las bases para una efectiva gestión territorial de nuestro país, sin embargo, no se ha visto reflejo alguno de un verdadero sistema de planeación.

En los años ochenta se promulgó la Ley de Planeación, la cual crea el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y atribuye a la Administración Pública Federal, especialmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, conforme lo establece el artículo 11.

Artículo 11.- La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo.

Dicho sistema democrático, cuenta con varios tipos de programas: los sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Básicamente, le da la forma a la obligación del Estado a brindar los contenidos mínimos de planeación y programas, así como su procedimiento para aprobarlos y sanciones al momento de no cumplirlas.

Más tarde, en los años noventa, se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, que tiende a privilegiar a los elementos naturales de cierto espacio por encima de lo que se construirá. Además tiene como principal objetivo, normar en una determinada porción de territorio, la ubicación y los diferentes usos de suelo que de ella emanen; a modo de fomentar un orden espacial determinado, que es lo que los estados más desarrollados buscan.

Las leyes mencionadas son parte de un amplio marco jurídico que busca mejores instrumentos y mecanismos de planeación y gestión pública entre población, territorio y las diversas variables económicas, sociales y ambientales, con el objetivo de contribuir a elevar la calidad de vida de los mexicanos.

Marco jurídico que se ha ido actualizando, como la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que se aprobó el año pasado. Esta nueva ley está armonizada a estándares internacionales en materia de protección civil y gestión integral del riesgo; mandata una planeación con visión de largo plazo; faculta a los estados, municipios y a la federación para que participen en la regulación y sanción de los asentamientos humanos; y establece diversos mecanismos e instancias de coordinación y colaboración entre ámbitos de gobierno y entre los sectores público, social y privado, entre otros aspectos.

En la ley en comento, se establecen instrumentos para la retroalimentación de las políticas públicas en materia de desarrollo urbano, como son el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y los Observatorios Ciudadanos-Urbanos. El Consejo Nacional, tiene como objetivo la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, desde la Estrategia Nacional con visión de largo plazo, el programa nacional y acciones que la Secretaría formule, hasta lineamientos acuerdos y normas oficiales mexicanas emitidas por la Secretaría, entre otros instrumentos y mecanismos relacionados a las políticas públicas en la materia (artículo 14 y 15); mientras

que los observatorios tienen un perfil más técnico-académico para generar información e indicadores, así como dar seguimiento a las acciones de política pública.

La Organización de las Naciones Unidas – Hábitat, ha recomendado la creación de Observatorios de Desarrollo Urbano a nivel nacional y subnacional, para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sustentable y la implementación progresiva de la Agenda Hábitat y la Agenda 21. La estrategia operativa de la red de Observatorios Urbanos, con la coordinación global de ONU-Habitat, incluye los siguientes objetivos:

I. Estimular procesos consultivos para identificar e integrar las necesidades y oportunidades de información urbana.

II. Contribuir en la capacitación de los actores urbanos en relación a la recolección, gestión y uso de la información urbana para políticas sectoriales, a partir del foco de indicadores y la replicación de buenas prácticas y buenas políticas.

III. Propiciar informaciones y análisis objetivos a todos los actores urbanos para que participen en igualdad de condiciones y con eficiencia en los procesos de toma de decisión con respecto a las políticas urbanas y su implementación.

IV. Compartir informaciones, conocimiento y experiencias con otros observatorios urbanos, utilizando tecnologías e infraestructuras apropiadas para cada caso.

Durante la administración federal 2000-2006, la Secretaría de Desarrollo Social, conformó en 2005 la Red Nacional de Observatorios Urbanos con 10 Observatorios Urbanos Locales, lo que permitió crear el Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SININ) y homologar indicadores en los temas de vivienda, desarrollo social, manejo del medio ambiente, gobernabilidad y desarrollo económico.

Con dichos observatorios, se buscaba también adecuar políticas públicas y disminuir los problemas urbanos y sociales de las ciudades, contribuir a la producción del conocimiento científico y académico del desarrollo en las ciudades, bajo un esquema metodológico homologado en los procesos de gestión y monitoreo.

La actual Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, retoma los observatorios urbanos, para el estudio, investigación, organización y difusión de información y conocimientos sobre

los problemas socio-espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública.

De igual forma, los observatorios tienen a su cargo las tareas de analizar la evolución de los fenómenos socio-espaciales, en la escala, ámbito, sector o fenómeno que corresponda según sus objetivos, las políticas públicas en la materia, la difusión sistemática y periódica, a través de indicadores y sistemas de información geográfica de sus resultados e impactos (art 99).

Por lo cual, los observatorios urbanos y el propio Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, por su integración plural y carácter técnico-consultivo, se constituyen en mecanismos idóneos para mejorar las políticas nacionales y estatales en esta materia, y en particular para contribuir al avance del desarrollo sostenible que el Estado Mexicano ha comprometido en diversos instrumentos internacionales.

El 25 de septiembre del año 2015, México suscribió la nueva agenda de desarrollo sostenible, junto con los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, la cual adopta en conjunto 17 objetivos globales a cumplir en el año 2030. Dichos objetivos tienen como meta erradicar la pobreza, proteger el planeta, y asegurar la prosperidad para todos, y en su conjunto tienen como nombre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Dicha agenda representa una estrategia para mejorar el bienestar social, la preservación del medio ambiente y el crecimiento económico en pro de las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y el acceso a la justicia.

El Objetivo 11 de los ODS busca que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, mediante el cumplimiento de las siguientes metas para el año 2030:

- “Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.
- Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

- Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.
- Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural natural del mundo.
- Reducir de forma significativo el número de muertes y de personas afectadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y reducir sustancialmente las pérdidas económicas directas vinculadas al producto interno bruto mundial causadas por los desastres, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones vulnerables.
- Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.
- Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional.
- Para 2020, aumentar sustancialmente el número de ciudades y asentamientos humanos que adopten y pongan en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.
- Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante la asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.”¹

Por lo cual, será fundamental que la nueva legislación en comento considere el enfoque del desarrollo sostenible en las políticas que se deben instrumentar en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, sobre todo considerando que nuestro país es mayoritariamente urbano.

“La población de México es, en su mayoría, urbana desde hace al menos tres décadas. Ya en 1995 la mayoría de la

población nacional (60 por ciento) habitaba localidades de 15,000 o más habitantes” (Aguilar y Graizbord, 2001: 583) Con cifras del INEGI del 2010, en el país, cerca del 78 por ciento de los mexicanos viven en ciudades,² en donde se genera el 74 por ciento del Producto Interno Bruto.³ Por lo que éstas se han convertido en el hábitat primordial de los ciudadanos mexicanos, y es necesario poner plena atención en el desarrollo de éste para el correcto crecimiento de todos los sectores que la involucran.

Según el Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015, realizado por ONU Hábitat, entre el 2000 y 2012, México vivió un crecimiento en su población en un 20 por ciento. De igual forma, en ese mismo periodo, la cantidad de vehículos en el país pasó de ser 15.6 a 35 millones de unidades, es decir, de 160 a 300 vehículos por cada 1,000 habitantes.⁴

Las ciudades mexicanas son cada vez más grandes y menos accesibles. Es hora de que tomemos consciencia de la necesidad de hacer ciudades más integradas, asequibles e inclusivas, y cumplir los ODS debe de ser prioridad nacional, y no sólo me refiero a lo ecológico, sino también, a conseguir a ser socialmente más justas y económicamente viables.

Como se mencionó anteriormente, el punto número 11 de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), estipula que para el año 2030, se debe alcanzar que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. La ley se publicó el 28 de noviembre del 2016, casi más de un año después de la aprobación de los ODS, y no contempla de forma explícita el tema del desarrollo sostenible en los objetivos de la Ley, ni en la parte de las políticas públicas y atribuciones que tienen los diversos ámbitos de gobierno.

La falta de planeación en diferentes órganos de gobierno, ha traído como consecuencia ciudades dispersas, no sustentables, y caóticas, por lo tanto, los problemas de salud que involucran a sus propios habitantes, las zonas densas no planeadas, la falta de espacios verdes y la cultura del “concreto” hacen que las ciudades actuales cuenten con una menor calidad de vida en comparación con años anteriores.

Es necesario coadyuvar en los instrumentos de planeación, para lograr el crecimiento ordenado y la plena aplicación de las políticas públicas nacionales. La movilidad urbana sustentable, la correcta densificación, la armonización de

la ciudad, son acciones que se requieren en las ciudades mexicanas para poder brindar la calidad de vida que los ciudadanos se merecen.

De ahí que la presente iniciativa propone que el enfoque de desarrollo sostenible se incorpore en la estrategia nacional de ordenamiento territorial, toda vez que ésta tiene una visión de largo plazo (20 años) y que es la forma cómo podrían incluirse los objetivos, metas e indicadores de cumplimiento para lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Asimismo, busca que sea a través del Consejo Nacional que se proponga y opine sobre los objetivos, metas nacionales e indicadores al respecto, y que sean los observatorios urbanos quienes den seguimiento e informen sobre el avance de dicho objetivos, metas e indicadores de cumplimiento para lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Estas reformas en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano nos permitirán avanzar en las metas internacionales de la Agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y lograr que las presentes y futuras generaciones de mexicanos tengan condiciones ambientales, económicas y sociales favorables para su desarrollo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, propongo la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforman los artículos 2, 4, 16, 26 y 99 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para quedar como sigue:

Artículo 2. Todas las personas sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, limitación física, orientación sexual, tienen derecho a vivir y disfrutar ciudades y Asentamientos Humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos, seguros y sostenibles.

...

...

Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:

I. a X. ...

XI. Sostenibilidad. Coordinar y generar sinergias de políticas, estrategias y acciones de carácter multidimensional y espacialmente integradas para transferir a las futuras generaciones condiciones ambientales, económicas y sociales favorables para su desarrollo.

Artículo 16. El Consejo Nacional tendrá las siguientes facultades:

I. a XV. ...

XVI. Proponer y opinar sobre los objetivos, metas nacionales e indicadores para lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y

XVII. Las demás que le señale esta Ley.

Artículo 24. ...

La estrategia nacional de ordenamiento territorial deberá:

I. a III. ...

IV. Establecer los objetivos, metas e indicadores de cumplimiento para lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y

V. Plantear los mecanismos para su implementación, articulación intersectorial y evaluación.

Artículo 26. El programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, se sujetará a las previsiones del plan nacional de desarrollo y a la estrategia nacional de ordenamiento territorial y contendrá:

I. a XII. ...

XIII. Los criterios, mecanismos, objetivos e indicadores en materia de **inclusión, seguridad, resiliencia y sostenibilidad.**

nibilidad que deberán observar los tres órdenes de gobierno en la elaboración de sus programas o planes en las materias de esta Ley, y

XIV. ...

Artículo 99. ...

Los observatorios tendrán a su cargo las tareas de analizar la evolución de los fenómenos socio-espaciales, en la escala, ámbito, sector o fenómeno que corresponda según sus objetivos, las políticas públicas en la materia, la difusión sistemática y periódica, a través de indicadores y sistemas de información geográfica de sus resultados e impactos. **Asimismo, darán seguimiento e informarán sobre el avance de los objetivos, metas e indicadores de cumplimiento para lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.**

Transitorio

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

Notas

1 Metas del Objetivo 11 – Organización de las Naciones Unidas – Objetivos de Desarrollo Sostenible

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

2 http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P

3 Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015, Pág. 18

<http://www.onuhabitat.org/Reporte%20Nacional%20de%20Movilidad%20Urbana%20en%20Mexico%202014-2015%20-%20Final.pdf>

4 *Ibidem*. Pág. 30

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2017.— Diputada Ximena Tamariz García (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, para dictamen.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación; de las leyes General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a cargo de la diputada Concepción Villa González, del Grupo Parlamentario de Morena

Concepción Villa González, diputada de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1, 3, fracción VIII, 6, numeral 1, fracciones I, II, IV y X, 36, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, bajo las siguientes.

Consideraciones

Primera. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que todas las personas gozarán de los **derechos humanos** reconocidos en nuestra Carta Magna y en los tratados internacionales de los cuales nuestro país sea parte; además, se prohíbe toda forma de discriminación; y, muy importante, se establece la **obligación de todas las autoridades** de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos.

En el artículo 6o. del pacto fundamental se prevé:

Artículo 6o. ...

Toda persona tiene **derecho al libre acceso a información** plural y oportuna...

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. ...

I. **Toda la información en posesión de cualquier autoridad**, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial... **es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente** por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que dicten las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el **principio de máxima publicidad**...

...

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el **ejercicio de los recursos públicos** y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los **resultados obtenidos**.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los **recursos públicos que entreguen** a personas físicas o morales.

...

VIII...

La ley establecerá aquella información que se considere **reservada o confidencial**...

Aunado a lo anterior, en el artículo 25 de la Carta Magna se dispone:

Artículo 25. ...Corresponde al estado la rectoría del **desarrollo nacional** para **garantizar que éste sea integral y sustentable**, que favorezca la soberanía de la nación y su **régimen democrático**...

Y, en el 26 de la Constitución federal se prevé:

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de **planeación democrática** del desarrollo nacional...

La planeación será **democrática y deliberativa**. Mediante los mecanismos de participación que defina la ley, **recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad**...

A su vez, en el artículo 31, fracción IV de la norma máxima, se dispuso:

Artículo 31. Son **obligaciones** de los mexicanos:

...

IV. **Contribuir para los gastos públicos**, así de la federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

De su lado, en el diverso 35, fracción V, se contiene un derecho fundamental:

Artículo 35. Son **derechos** del ciudadano:

...

V. Ejercer en toda clase de negocios el **derecho de petición**.

...

Ahora bien, conforme al contenido del artículo 133 de la Carta Magna, los tratados internacionales forman parte de la Ley Suprema de la Unión, lo que significa que deben aplicarse en forma obligatoria, por lo cual es conveniente citar los atinentes:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone:

Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la **libertad de opinión y de expresión**; este derecho incluye el 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."

Y, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se estatuye:

Artículo 19.

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. 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...

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se dispuso:

Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y 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 último, en los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información¹, adoptados en Río Janeiro, Brasil, por el Comité Jurídico Interamericano, se puede leer:

1. **Toda información es accesible en principio.** El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una **sociedad democrática**, y proporcionales al interés que los justifica. **Los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada** y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación.

2. El derecho de acceso a la información **se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno**, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas.

3. El derecho de acceso a la información se refiere a **toda información significativa**, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio.

...

6. Las **excepciones** al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser **claras y limitadas**.

7. La **carga de la prueba** para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada.

De su lado, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 1 establece el objeto para el cual fue creada: "...**garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad...**". Y en los artículos 3, 6 y 8 se reafirman los lineamientos constitucionales e internacionales:

Artículo 3. **Toda la información** generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal... **es pública**, accesible a cualquier persona y sólo podrá ser **clasificada excepcionalmente como reservada en forma temporal** por razones de **interés público y seguridad nacional** o bien, como confidencial."

Artículo 6. En la aplicación e interpretación de la presente ley deberá prevalecer el **principio de máxima publicidad**... favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Artículo 8. ...

Ninguna persona será objeto de inquisición judicial o administrativa por el ejercicio del **derecho de acceso a la información, ni se podrá restringir este derecho por vías o medios directos o indirectos.**

De lo anterior se colige que el pacto fundamental, los tratados internacionales y la ley reglamentaria tienden, por un lado, a lograr el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas, sin distingo alguno y, por el otro lado, la obligación del Estado de garantizar el goce efectivo de dicho ejercicio, en el ámbito de sus competencias y atribuciones. Entre estos derechos están el derecho a la **información plural y oportuna** y el derecho a **participar, definir y gozar** de los beneficios del **desarrollo sustentable**.

Segunda. El esquema tradicional de un Estado que todo lo puede, todo lo dirige y todo controla, y un ciudadano que todo lo acepta, característica de la **democracia representativa**, está siendo redefinido por un nuevo esquema, en el cual los ciudadanos exigen y tienen **mayor participación en la gestión de los asuntos públicos: la democracia participativa**.

Los procesos de toma de decisiones públicas en los Estados democráticos de derecho, se caracterizan por poner a disposición de los gobernados procesos participativos, como una forma de contener o limitar los procesos donde frecuentemente los intereses privados prevalecen por encima de los intereses públicos y sobre el bien común². En este tenor, el conjunto de disposiciones jurídicas que sustentan el andamiaje de los derechos humanos, exige no sólo codificar los principios, valores y fines sociales en un espacio territorial determinado, sino que incluye la obligación de parte del Estado de establecer los medios eficaces para garantizar su goce efectivo: materializarlos a favor de los gobernados, en la forma más amplia posible (principio pro persona).

El **derecho a la participación** en los procesos de toma de decisiones está indisolublemente imbricado con **el derecho de acceso a la información**; éste, tiene dos vertientes: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos, como del derecho a la verdad, el derecho a la libertad de expresión, el derecho de petición y el derecho al control del ejercicio del poder público.

En este orden de exposición, el derecho de **acceso a la información pública** gubernamental contiene al menos ocho principios rectores³ pero, sin duda los principios de **máxima publicidad y reserva temporal limitada**⁴ son los de mayor trascendencia para la construcción de un régimen democrático robusto, como una vía para mejorar los canales de comunicación entre gobernantes y gobernados y transparentar la actuación de los entes del Estado:

“...este derecho es consecuente con el **buen gobierno**, la **participación ciudadana**, la **eficiencia en la administración pública**, la **rendición de cuentas** y el **combate a la corrupción**, el fomento del periodismo de fondo, el **desarrollo humano**, la inclusión social, y la **consecución de derechos sociales, económicos, políticos y civiles**...”⁵. (Énfasis agregado)

Como se ha establecido, el objeto de la ley reglamentaria está relacionado con la obligación a cargo de los entes gubernamentales de “**garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad**”, y su restricción sólo puede ser de manera excepcional y temporal, por las razones expresamente establecidas: interés público, seguridad nacional o confidencial.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido claramente qué debe entenderse por información pública⁶:

“...es el **conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal**, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público, considerando que en este ámbito de actuación rige la **obligación de éstos de rendir cuentas y transparentar sus acciones frente a la sociedad**...”.

Es conveniente aclarar que, llegado el momento, la autoridad que posee la información solicitada es quien tiene la **carga de la prueba** (*onus probandi*) para justificar alguna restricción a la información solicitada⁷; la declaración debe realizarse caso por caso, nunca de manera genérica, indeterminada o general; siempre y cuando se justifique el posible o inminente daño que se causaría de otorgarse o hacerse pública (**prueba de daño** específica)⁸; y, la restricción deberá observar un lapso de tiempo justificado y bien determinado.

Estas consideraciones han sido bien definidas por los máximos tribunales de nuestro país, quienes han establecido que aun cuando en las leyes reglamentarias se disponga que cierta información puede considerarse en primera instancia como reservada, ésa disposición no es del todo absoluta; es decir, la autoridad requerida está obligada a realizar una ponderación exhaustiva del **caso en concreto**, para, por ejemplo, ante un eventual conflicto de intereses, determinar si el **interés social** puede estar por encima del **interés público**⁹ o en otros casos **el interés público por encima de derechos de terceros**¹⁰. Esto significa que la omisión gubernamental en ponderar caso por caso es constitutiva de violación del derecho de los gobernados a estar debida y oportunamente bien informados, al limitar su derecho a participar y definir el bien común.

En resumen, en los Estados democráticos de derecho se reconoce el origen del poder público: **los mandantes son los ciudadanos y los mandatados son los gobernantes** –no al revés–, “de donde se sigue la **regla general** consistente en que los poderes públicos no están autorizados para mantener secretos o reservas frente a los ciudadanos en el ejercicio de las funciones estatales... salvo las excepciones previstas en la ley”¹¹.

Tercera. Desde una perspectiva de **derechos humanos** –como lo proponen expertos en el tema¹²– la existencia

misma del Estado está supeditada a la construcción y operación de toda una estructura de gobierno capaz de proporcionar a las personas el máximo bienestar social e individual posible, capaz de superar las desigualdades sociales y económicas que aquejan a los grupos sociales más vulnerables, erradicándolas o disminuyéndolas a su mínima expresión. Para ello es menester el diseño de una estructura de gobierno que genere la mayor cantidad de recursos para satisfacer las necesidades sociales más apremiantes: salud, educación, vivienda, cultura, paz pública, entre otras.

La **política tributaria** es una herramienta fundamental a disposición de los gobernantes para generar y recaudar los recursos públicos necesarios para enfrentar los desequilibrios económicos y las carencias sociales. De su formulación, diseño y aplicación dependerá en gran parte su incidencia en el papel transformador de la realidad social y su contribución al combate de la desigualdad y por ende, el impacto positivo o negativo “en la efectividad y cumplimiento de los **derechos humanos**”¹³. El corolario es sencillo: entre mejor sea el diseño, formulación y aplicación, se alcanzará una mayor recaudación y por ende se dispondrá de mayores recursos para invertirlos en los programas y obras sociales.

A partir del principio de **legalidad**, que permea todo el sistema jurídico nacional vigente, por un lado se entiende que las autoridades deben regir todos sus actos dentro del marco jurídico constitucional y convencional vigente; por el otro lado, los ciudadanos pueden desarrollar sus actividades públicas y privadas libremente, como mejor les convenga o acomode¹⁴, siempre y cuando sean lícitas.

Así, en lo atinente, en el máximo ordenamiento constitucional se prevé como una **obligación ciudadana** el “**contribuir para los gastos públicos**”, bajo los principios rectores de **proporcionalidad y equidad**.

La **obligación** prevista se refiere a la relación jurídica existente entre los gobernantes y los gobernados, los primeros para definir tal obligación y los segundos para cumplir con la misma. El principio de **proporcionalidad** está asociado con la obligación de contribuir de acuerdo con la “capacidad económica de los contribuyentes, que debe ser gravada diferencialmente conforme a **tarifas progresivas**... y en proporción a los ingresos obtenidos”¹⁵; a su vez, el principio de **equidad** significa sustancialmente que “los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de **igualdad frente a la norma jurídica**”¹⁶.

Como se advierte, el principio de proporcionalidad se entiende como la imposición de impuestos de manera **progresiva**, está asociado con la potencialidad real de contribuir al gasto público,¹⁷ o sea: a mayores ingresos mayor carga, y de manera inversa, cuando los ingresos son menores, disminuye el esfuerzo impuesto. De su lado, en cuanto al principio de equidad, implica “dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales”¹⁸.

Bajo los principios precisados se espera que la recaudación del Estado sea óptima, suficiente para garantizar el **goce efectivo de los derechos humanos**.

Sin embargo, la concepción de la política fiscal, siempre sujeta a los arreglos alcanzados por los grupos políticos y económicos mejor organizados y con alta incidencia en los diferentes estamentos del poder público, refleja la viabilidad de la misma y diversos **obstáculos** estructurales para su consecución.

Entre éstos, tenemos “la existencia de sistemas fiscales **regresivos**”¹⁹, donde mediante impuestos indirectos no se grava los ingresos considerando la capacidad contributiva de los obligados: ganancias, utilidades, dividendos, entre otros, sino, por ejemplo, se grava el consumo, lo cual incrementa la carga fiscal sobre los grupos sociales menos favorecidos económicamente. También se considera como un obstáculo la existencia del **sistema de exenciones** (disminuciones, reducciones, condonaciones, entre otros eufemismos) que “permiten a las élites reducir sus cargas tributarias a costa de la capacidad del Estado de proveer bienes y servicios”²⁰. Además, la existencia de una **autoridad fiscalizadora débil**²¹ también contribuye a privar al Estado de los recursos necesarios para superar las carencias de los grupos sociales más vulnerables, pues auspicia, prohija o permite abiertamente que los grupos económicos y políticos más fuertes eludan contribuir al gasto público en los términos dispuestos legal y constitucionalmente. Otro obstáculo está relacionado con la existencia de un andamiaje fiscal que permite o propicia la **evasión y elusión fiscal**, con la merma inherente en la disponibilidad de recursos públicos para el gasto público.

Estos obstáculos son considerados como **privilegios fiscales**²² o **traslado de beneficios**²³ por diversos estudiosos del tema y forman parte del proceso de “**captura del Estado**”^{24, 25}. El nivel de captura se relaciona con el mayor o menor margen para elusión de los principios de proporcionalidad y equidad; con los bajos, altos u óptimos niveles de las tasas impositivas; con los amplios o restringidos

márgenes de discrecionalidad en la imposición a disposición de las autoridades; con la existencia limitada o no de figuras jurídicas mediante las cuales se exentan, disminuyen, reducen, condonan o cancelan las cargas a imponer, entre otras. Evidentemente, las élites diseñan, operan y se benefician de la debilidad del sistema; y, los Estados más fuertes, robustos, democráticos, son más difíciles de capturar.

Para contrarrestar la captura de los Estados, la comunidad internacional recomienda mejorar las estrategias de cobro de carteras de créditos²⁶, ampliar la base tributaria, mejorar los sistemas recaudatorios y un combate frontal a la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos; lo anterior incluye el combate a la corrupción, el fortalecimiento de la **regulación nacional**, el incremento de la cooperación internacional y la **eliminación de los paraísos fiscales off-shore y on-shore**²⁷.

De hecho, en su calidad de país integrante de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México está obligado a rendir un **Informe País** anual, en el cual deberá informar los impuestos que aplicó, los beneficios fiscales otorgados y las actividades ejecutadas por la administración pública —estrechamente relacionadas con la política fiscal—, en relación con las empresas multinacionales. Además, el informe debe incluir el reporte de ingresos de esas empresas, los beneficios obtenidos antes de impuestos, los impuestos pagados y devengados, número de trabajadores, capital declarado, beneficios no distribuidos y activos tangibles²⁸.

Cuarta. En nuestro país existen amplias capas de la población con necesidades básicas insatisfechas.

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en 2014 más de 55.3 por ciento de la población total vivía bajo una o más de las dimensiones de la pobreza²⁹, es decir: más de 66 millones de mexicanos carecen de los bienes y servicios indispensables para tener una vida digna. De éstos, más de 23 millones no tienen capacidad para adquirir una canasta básica³⁰, o sea: no tienen acceso a los nutrientes mínimos para subsistir día a día. Tan sólo de 2012 a 2014, en la administración del gobierno federal actual, la pobreza aumentó en al menos 2 millones de personas, al pasar de 53.3 millones a 55.3 millones³¹.

Lo anterior no puede ser de otra manera si consideramos que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y

Empleo, en el cuarto trimestre de 2016 casi la mitad de la población ocupada (24 millones) tenía ingresos de apenas una o dos unidades de medida de actualización (UMA)³², equivalentes a 146.08 pesos diarios³³; de los cuales, destinan hasta el 50 por ciento para adquirir alimentos y bebidas, casi 20 por ciento para gastos de transporte, y con el 30 por ciento restante tienen que enfrentar gastos de salud, educación, vestido y calzado, vivienda, gas doméstico, electricidad, entre otros.

Como una conclusión parcial, podemos aseverar que el conjunto de políticas públicas destinadas a combatir las condiciones de pobreza de la mayoría de los mexicanos ha sido ostensiblemente ineficaz; sobre todo si partimos de un hecho toral: la vida precaria de millones de personas **no es un hecho natural**, ineludible.

Las circunstancias de precariedad en las cuales viven amplios sectores de la población no están aisladas.

En nuestro país existe una de las **concentraciones de ingresos más altas de todo el mundo**: 21 por ciento. Este porcentaje está muy por arriba de países con condiciones socioeconómicas (estructurales) similares, como Argentina (17 por ciento), Irlanda (11 por ciento) o Singapur (13 por ciento). O bien, en comparación con otras economías donde los **Estados son robustos**, México los supera con creces: China (6 por ciento), Suecia (7 por ciento), España (8 por ciento) o Reino Unido (16 por ciento)³⁴.

Esto se resume nítidamente en los datos siguientes: en 2014, 10 por ciento de los contribuyentes más ricos de la nación ya concentraba 64.4 por ciento de la riqueza total que se genera (socialmente); 1 por ciento más rico de la población obtenía el 21 por ciento de los ingresos totales generados³⁵. Mediante una mirada retrospectiva: en el año de 1996 la riqueza de las 15 personas más adineradas ascendía a 25 mil 600 millones de dólares, pero para 2014 la riqueza acumulada por estas 15 personas ya alcanzaba los **142 mil 900 millones de dólares**³⁶. De acuerdo con los últimos registros, en 2016 la riqueza agregada de los 15 mexicanos más acaudalados **aumentó en 17 por ciento** respecto del año inmediato anterior³⁷, en medio de la devaluación de la moneda nacional y la ya perenne debilidad de la economía nacional.

Como puede advertirse, tan sólo en las dos últimas décadas la riqueza acumulada en apenas 15 personas se multiplicó hasta en 600 por ciento; al mismo tiempo que el número de personas en pobreza crecía sostenidamente.

Quinta. Una explicación plausible de la ineficacia en el combate a las condiciones de pobreza en las cuales viven amplias capas de la población y de la alta concentración del ingreso está asociada con algunos factores.

En México existe un **sistema fiscal regresivo** que vulnera el principio constitucional de proporcionalidad, al privilegiar gravar el consumo; en lugar de gravar los ingresos en forma progresiva, lo que se lograría aumentando el impuesto sobre la renta hasta el promedio que observan los países integrantes de la OCDE (50 por ciento); o gravar los dividendos y las ganancias de capital en el mercado accionario (donde además existen múltiples exenciones); o fijar impuestos adecuados a la industria de extracción minera.

Como se ha expuesto, la mayoría de los mexicanos gasta la mayor parte de sus ingresos en adquirir bienes y servicios básicos, en una proporción considerablemente mayor a la de los mexicanos con mayores ingresos. Por ejemplo, en 2014, mientras los hogares con más altos ingresos destinaron el 22.5 por ciento de sus ingresos a adquirir alimentos, bebidas y tabaco, los hogares con menores ingresos tuvieron que destinar hasta 50.7 por ciento para el mismo rubro³⁸. Esto consolida la tesis de Esquivel Hernández: los impuestos regresivos se traducen en que “los hogares pobres pueden terminar pagando, en forma de impuestos, más que los hogares ricos”³⁹.

En nuestro país existe un sistema jurídico-contable que permite, auspicia, prohíja y alienta la **elusión o evasión fiscal**, lo que pulveriza y hace nugatorios los fines inherentes a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria. De acuerdo con datos de la Auditoría Superior de la Federación, tan sólo en el año 2012 la **evasión fiscal** ascendió a **483 mil 874 millones de pesos**⁴⁰.

A lo anterior es necesario agregar la estrategia de los grandes corporativos empresariales, quienes mediante la **judicialización del pago** eluden o disminuyen significativamente el pago de sus obligaciones fiscales o administrativas. La judicialización de los créditos fiscales es premiada por el sistema fiscal, pues, una vez iniciado el procedimiento por el causante para “impugnar” el monto del pago, permite a corporativos y autoridades llegar a un acuerdo peculiar en el cual los causantes obtienen quitas significativas, como los “**acuerdos conclusivos**”; éstos, además de privar al estado de ingresos legítimos y necesarios para el gasto público, **no son sujetos de publicidad**, pues no están incluidos en las obligaciones actuales de

transparencia, lo que fomenta la **opacidad en la administración pública federal**.

En diversos ordenamientos jurídicos vigentes, como el Código Fiscal de la Federación o la Ley de Ingresos se prevé la **cancelación y condonación** de diversos créditos fiscales.

La cancelación de créditos está prevista bajo dos supuestos: abandono del cobro por incosteable o por insolvencia del deudor. La opacidad del sistema fiscal está asociada con la benevolencia para con los deudores que conocen los vericuetos legales; tan sólo de 2008 a 2016 las autoridades exactoras cancelaron créditos por un monto de **593 mil 348 millones 34 mil 131.63 de pesos**⁴¹.

Eso no es todo. **La cancelación de créditos se concentra en los grandes deudores:** por ejemplo, de julio de 2015 a julio de 2016, de un monto total de **51 mil 638.32 millones de pesos** cancelados, los contribuyentes que pertenecen al decil más alto de ingresos (10) obtuvieron la cancelación de **49 mil 386 millones de pesos**, o sea, 96 por ciento del total cancelado⁴².

La condonación de créditos fiscales consiste básicamente en el perdón total o parcial de la obligación fiscal. Está diseñada para mejorar la captación de recursos a corto plazo, al incentivar a los contribuyentes incumplidos a regularizar su situación fiscal y está orientada a beneficiar a los contribuyentes con capacidad contributiva baja, además de fomentar el retorno de capitales no reportados⁴³.

A pesar de sus objetivos, la condonación de adeudos se realiza de manera discrecional por la autoridad, llegando a perdonar hasta 100 por ciento del adeudo, sin criterios ciertos establecidos y, como en el caso de las cancelaciones, el mecanismo es aprovechado por los deudores mayores.

Por ejemplo, una vez que Fundar analizó información oficial, logró establecer que tan sólo en 2015 **de 100 por ciento de las multas condonadas (2 mil 308 millones 238 mil 337 pesos), los deudores mayores (personas morales) se beneficiaron con 98.68 por ciento del total de los beneficios otorgados**⁴⁴; es decir, los deudores mayores dejaron de pagar al fisco 2 mil 277 millones 656 mil 136 pesos, por lo que este mecanismo tampoco benefició a los deudores para quienes está dirigido (los deudores menores se beneficiaron con el restante 1.32 por ciento).

Se han creado otros supuestos legales para la condonación de créditos, como el programa Ponte Al Corriente (2013), la condonación del impuesto al valor agregado a entidades federativas y municipios (relacionados con derechos de los trabajadores), condonación para artistas, apoyo para atender a zonas de catástrofes naturales o condonación por concurso mercantil, entre otros. De éstos, sólo dos ejemplos: primero, mediante el programa Ponte Al Corriente se recaudaron 40 mil 335 millones de pesos de un total de **166 mil 479 millones de pesos**; del monto total condonado, tan sólo **36 personas morales** se beneficiaron con 50.2 por ciento de los descuentos otorgados⁴⁵. Segundo, del 5 de mayo de 2015 al 15 de agosto de 2016, el corporativo GEO, obtuvo un beneficio fiscal de **3 mil 62 millones de pesos** por condonación en la modalidad de concurso mercantil⁴⁶.

A lo anterior habrá que agregar lo siguiente: en América Latina y el Caribe, México tiene el monto mayor de la **salida financiera ilícita** por la práctica corporativa de “manipulación de comercio” (**sobrefacturar y subfacturar**); tan sólo en 2013 salieron del país **60 mil 227 millones de dólares**⁴⁷, por compraventas –internacionales– entre empresas de **un mismo corporativo**.

Además, nuestro país tiene uno de los porcentajes más bajos de recaudación como porcentaje del producto interno bruto (**20 por ciento**) –incluso por debajo de países como Bolivia (29 por ciento) o Barbados (30 por ciento), y muy por debajo del promedio en la OCDE: **34 por ciento**⁴⁸.

Estas circunstancias permiten sostener que en nuestro país tenemos una **autoridad fiscal débil**, lo que se considera como un **obstáculo** para obtener una recaudación óptima, que garantice recursos suficientes para destinarlos al gasto público, en la consecución del goce efectivo de los **derechos humanos**.

Con lo anterior se puede considerar que el sistema tributario vigente permite que parte de las personas con mayores ingresos eludan sus obligaciones fiscales, concentrando los **beneficios fiscales en unos cuantos**. El sistema fiscal en sí configura todo un **paraíso** fiscal para los grandes corporativos, quienes lo aprovechan para evitar cumplir con la obligación de contribuir al gasto público, bajo los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad tributaria.

Sexta. Para mejorar el sistema recaudatorio se propone **fortalecer la regulación nacional**, eliminando los resqui-

cios legales que en el diseño jurídico administrativo actual permiten la **opacidad** y prohíjan la **evasión y elusión** legal de las obligaciones fiscales.

La interpretación del **secreto fiscal** como un **derecho absoluto**, de parte de las autoridades del Sistema de Administración Tributaria (SAT)⁴⁹, es una violación franca al derecho de **acceso a la información**, del principio de **progresividad** y del principio **pro persona** bajo los cuales deben ser interpretados los **derechos humanos** reconocidos en la Carta Magna.

No obstante que existe determinación firme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) respecto de la constitucionalidad del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación (CFF), en el sentido de que la “absoluta reserva” prevista en ese artículo es **relativa y sólo de manera justificada está por encima del interés público**, la autoridad exactora sistemáticamente niega la información que está bajo su resguardo, argumentando –indebida y erróneamente– la absoluta reserva a que los obliga dicho dispositivo legal.

La autoridad fiscal –también sistemáticamente– niega la información que le es solicitada sin realizar el **análisis de interés público** en el **caso concreto** a que está obligada, para satisfacer la obligación a su cargo de **acreditar la prueba de daño** definida en el artículo 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y prevista en el diverso 97 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP). La prueba de daño consiste en la obligación a cargo de la autoridad de analizar en el caso concreto el riesgo real, demostrable e identificable de **perjuicio** al interés público o a la seguridad nacional, en caso de divulgar la información requerida; y que **el riesgo de perjuicio supera el interés público** en caso de que se difunda la información. Al respecto, es oportuno citar lo siguiente:

“...dicha norma sólo establece una protección prima facie que obliga a las autoridades a no revelar la información de los contribuyentes, mas **no se opone al mandato constitucional de acceso a la información**, en virtud de que las **solicitudes correspondientes deben analizarse en cada caso concreto**, atendiendo a las reglas de reserva y confidencialidad que establezca la Ley federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, en su caso, al **interés público**...”

De esta forma, el precepto impugnado no alude a una reserva genérica ni a una reserva temporal...”⁵⁰

De la parte citada se advierte que el pleno de la SCJN ha determinado que la negativa sistemática de la autoridad fiscal a brindar a los ciudadanos la información que le es solicitada, es jurídicamente injustificada. La autoridad exactora pretende obviar que no en todos los casos —sino más bien de manera excepcional, el derecho a la protección de datos personales está por encima del derecho a la información.

La determinación del Máximo Tribunal de nuestro país ha sido seguida por el Instituto Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales (Inai):

“...aun y cuando la información sobre la que versa la solicitud de acceso está en principio protegida por el **secreto fiscal**... Resulta necesario que la protección sea sometida a un **análisis de interés público**, en virtud de que en el caso concreto, se está frente a intereses contrapuestos...”

Sobre el particular debe realizarse **una evaluación de los beneficios y los perjuicios que se ocasionarían con la divulgación de la información** que nos ocupa...”⁵¹

De lo anterior se sigue que, al momento de resolver las solicitudes de información formuladas por los ciudadanos, la autoridad recaudadora utiliza genéricamente la redacción actual del artículo 69 del CFF para denegar la información que está bajo su resguardo, usándola repetidamente como muletilla legal, sin que ésa interpretación sea acorde con los textos constitucional, convencional y legal vigentes.

Por lo anterior, en aras de la consecución de los principios de **máxima publicidad** y de la **excepcionalidad temporal** de la reserva de la información, es preciso adecuar el texto del artículo 69 en comento, para evitar dudas respecto del sentido bajo el cual debe interpretarse la reserva legal:

Código Fiscal de la Federación	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 69. El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación. Dicha reserva no comprenderá los casos que señalen las leyes fiscales...</p>	<p>Artículo 69. El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar reserva y confidencialidad, en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación, bajo los lineamientos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y realizando, en el caso concreto, el análisis de interés público correspondiente. Dicha reserva no comprenderá los casos que señalen las leyes fiscales...</p>

La **redacción propuesta** se corresponde absolutamente con la determinación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (al interpretar el artículo 69 citado) y es concordante con las resoluciones que al respecto ha emitido el pleno del Inai (máxima autoridad constitucional en materia de acceso a la información), por lo cual **ya forma parte del derecho vigente**. Lo único que se propone es armonizar el texto del artículo 69 en comento, con las resoluciones jurídicas **vinculantes** supra-citadas.

En el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación ya existe un listado de excepciones a la reserva fiscal: quienes tengan a su cargo créditos fiscales firmes, quienes se hayan beneficiado con la cancelación o condonación de algunos créditos fiscales, entre otros. Sin embargo, existen otros supuestos donde ciertos contribuyentes han obtenido el perdón (condonación) de algún crédito fiscal, sin que estén sujetos a las reglas de **transparencia**, como aquéllos que han suscrito **acuerdos conclusivos**.

Al respecto, el pleno del Inai ha determinado que estos beneficios no pueden permanecer en la opacidad, considerando que se trata de recursos públicos que ha dejado de percibir el Estado. En términos llanos, se trata de una **transferencia de recursos públicos en sentido negativo, del Estado a los particulares**:

...

En razón de lo expuesto, se determina que existe un interés público de **transparentar los beneficios** derivados de la cancelación y condonación de créditos fiscales...

...

En virtud de que se trata de un asunto relacionado directamente con una **política pública** de carácter fiscal que implica subvenciones y, por tanto, una **transferencia de recursos en sentido negativo...**”52.

En la consecución de un Estado democrático de derecho, donde los representantes no están autorizados para mantener reservas y secretos frente a los ciudadanos, se propone transparentar de manera completa la información relacionada con los beneficios fiscales obtenidos por unos cuantos; información que no debe permanecer oculta legalmente, por tratarse de una política pública. Por lo anterior, es necesario adicionar una fracción donde específicamente se disponga que los **acuerdos conclusivos**, por tratarse de una transferencia de recursos públicos del Estado a los particulares, son parte de la información a disposición de los ciudadanos.

Además, para **transparentar el ejercicio del poder público**, es necesario que se **especifique y haga público el supuesto o razón** jurídica que sirve de base a la autoridad fiscal para conceder en el caso concreto el beneficio fiscal otorgado; de esa manera se transparenta el ejercicio de la atribución legal conferida al SAT y los ciudadanos estarán en aptitud de analizar si la actuación de esa entidad pública está o no justificada, de acuerdo con la ley.

Código Fiscal de la Federación	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 69...</p> <p>....</p> <p>La reserva a que se refiere el primer párrafo de este artículo no resulta aplicable respecto del nombre denominación, o razón social y clave del registro federal de contribuyentes de aquéllos que se encuentren en los siguientes supuestos:</p> <p>I... II... III... IV... V... VI. Que se les hubiere condonado algún crédito fiscal.</p> <p>El Servicio de Administración Tributaria publicará en su página de internet el nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de contribuyentes de aquéllos que se ubiquen en alguno de los supuestos a los que se refiere el párrafo anterior. Los contribuyentes que estuvieran inconformes...</p>	<p>Artículo 69...</p> <p>....</p> <p>La reserva a que se refiere el primer párrafo de este artículo no resulta aplicable respecto del nombre denominación, o razón social y clave del registro federal de contribuyentes de aquéllos que se encuentren en los siguientes supuestos:</p> <p>I... II... III... IV... V... VI... VII. Que haya suscrito algún acuerdo conclusivo. VIII. Que haya obtenido alguna reducción en el pago de multas, en términos del artículo 15 de la Ley de Ingresos o el artículo 70-A de este código.</p> <p>El Servicio de Administración Tributaria publicará en su página de internet el nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de contribuyentes de aquéllos que se ubiquen en alguno de los supuestos a los que se refiere el párrafo anterior. En los casos subsumidos bajo las fracciones V, VI, VII y VIII, se deberá incluir la razón específica que justificó la cancelación, condonación o reducción del crédito. Los contribuyentes que estuvieran inconformes...</p>

En un ejercicio exegético, es preciso armonizar el **texto propuesto** con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Ley Federal de Transparencia y

Acceso a la Información Pública, para evitar confusiones o contradicciones que menoscaben el derecho de acceso a la información de las personas.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 71. Además de lo señalado en el artículo anterior de la presente ley, los sujetos obligados de los Poderes Ejecutivos Federal, de las Entidades Federativas y municipales, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:</p> <p>I... a)... b)... c)...</p> <p>d). El nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de contribuyentes a los que se les hubiera cancelado o condonado algún crédito fiscal, así como los montos respectivos. Asimismo, la información estadística sobre las exenciones previstas en las disposiciones fiscales;</p> <p>e)... f)... g)...</p>	<p>Artículo 71. Además de lo señalado en el artículo anterior de la presente ley, los sujetos obligados de los Poderes Ejecutivos Federal, de las Entidades Federativas, de la Ciudad de México y municipales, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:</p> <p>I... a)... b)... c)...</p> <p>d). El nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de los contribuyentes a los que se les hubiera cancelado, condonado o reducido algún crédito fiscal, incluidos quienes hayan suscrito algún acuerdo conclusivo, así como los montos respectivos y la razón específica que justificó la cancelación, condonación o reducción del crédito o motivó la suscripción del acuerdo conclusivo. Asimismo, la información estadística sobre las exenciones previstas en las disposiciones fiscales;</p> <p>e)... f)... g)...</p>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 69. Además de lo señalado en el artículo anterior, los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:</p> <p>I... a)... b)... II... a)... b)... III. En materia hacendaria: a)...</p>	<p>Artículo 69. Además de lo señalado en el artículo anterior, los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:</p> <p>I... a)... b)... II... a)... b)... III. En materia hacendaria: a)...</p>

<p>b)... c)... d). El nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de los contribuyentes a los que se les hubiera cancelado o condonado algún crédito fiscal, ya determinado y exigible, así como los montos respectivos; debiendo vincular tales actos con los datos de identificación señalados en este párrafo de los contribuyentes. Asimismo, la información estadística sobre las exenciones previstas en las disposiciones fiscales; y</p> <p>e)...</p>	<p>b)... c)... d). El nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de los contribuyentes a los que se les hubiera cancelado, condonado o reducido algún crédito fiscal, ya determinado y exigible, además de quienes hayan suscrito algún acuerdo conclusivo, así como los montos respectivos y la razón específica que justificó la cancelación, condonación o reducción del crédito o motivó la suscripción del acuerdo conclusivo; debiendo vincular tales actos con los datos de identificación de los contribuyentes señalados en este párrafo. Asimismo, la información estadística sobre las exenciones previstas en las disposiciones fiscales; y</p> <p>e)...</p>
--	---

En un escenario de desigualdad social extrema, como el que ha caracterizado a nuestro país, es necesario reducir los resquicios que son aprovechados una y otra vez —bajo una estrategia legal bien delineada— por algunos particulares para eludir o evadir el total o parte de su obligación de contribuir al gasto público, bajo los principios constitucionales.

En el capítulo II del Código Fiscal de la Federación, de los artículos 69-C al 69-H se prevé la posibilidad de que los contribuyentes que sean requeridos o se les practiquen vi-

sitas para la revisión de su contabilidad, bienes y mercancías o se les practiquen revisiones electrónicas relacionadas con una o varias contribuciones, **y no estén de acuerdo con los hechos u omisiones** asentados en el acta final, en el oficio de observaciones o en la resolución provisional, pueden beneficiarse de la suscripción de un **acuerdo conclusivo** de forma **reiterada e indefinida**.

Este artilugio legal permite a algunos contribuyentes —sujetos a revisión por la presunción de omisiones o irregularidades en sus contribuciones— obtener el beneficio de la **condonación** de hasta **100 por ciento de las multas** a que se han hecho acreedores por hechos u omisiones establecidos provisionalmente. Para ello, por un lado, basta con la mera manifestación de que **no están de acuerdo con los hechos u omisiones** que las autoridades verificadoras han asentado o determinado provisionalmente; y, por el otro lado, no existen reglas claras sobre cómo es que la autoridad decide el porcentaje que se otorga en cada caso.

Como se ha expuesto, tan sólo en 2015 los deudores mayores **se beneficiaron con 98.68 por ciento del total de los beneficios otorgados**, dejando de pagar al fisco casi **2 mil 278 millones de pesos**; y, ciertos deudores utilizan esta figura de manera reiterada, abusando de la misma. Esto es posible gracias a la redacción actual del artículo 69-G del código en cita.

Para evitar tanto actos de discrecionalidad de la autoridad como un abuso de esta figura legal por los particulares, es necesario que la autoridad exactora fije de manera cierta los requisitos y parámetros bajo los cuales procederá el perdón solicitado y que éstos sean públicos.

Por lo anterior, con la finalidad ulterior de contar con recursos públicos suficientes para **garantizar el goce efectivo de los derechos humanos** de la mayoría de la población, se propone limitar la posibilidad de que algunos contribuyentes utilicen la figura jurídica de los acuerdos conclusivos como un mecanismo para eludir sus obligaciones fiscales de forma reiterada y se alcance el objetivo público proyectado con su creación: que regularicen su situación fiscal **ciertamente en el corto plazo**, no de forma declarativa o simulada.

Además, es preciso que los contribuyentes que han obligado a la autoridad a realizar alguna labor de verificación respecto de su situación fiscal, disminuyan el beneficio obtenido por acogerse a la firma de un acuerdo conclusivo, de 100 por ciento a 50 por ciento al menos.

Código Fiscal de la Federación	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 69-G. El contribuyente que haya suscrito un acuerdo conclusivo tendrá derecho, por única ocasión, a la condonación del 100% de las multas en la segunda y posteriores suscripciones aplicará la condonación de sanciones en los términos y bajo los supuestos que establece el artículo 17 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente. Las autoridades fiscales deberán tomar en cuenta los alcances del acuerdo conclusivo para, en su caso, emitir la resolución que corresponda. La condonación prevista en este artículo no dará derecho a devolución o compensación alguna.</p>	<p>Artículo 69-G. El contribuyente que haya suscrito un acuerdo conclusivo tendrá derecho, por única ocasión, a la condonación del 50% de las multas, para lo cual el Servicio de Administración Tributaria establecerá las reglas de carácter general, los requisitos y supuestos por los cuales procederá la condonación. Las autoridades fiscales deberán tomar en cuenta los alcances del acuerdo conclusivo para, en su caso, emitir la resolución que corresponda. La condonación prevista en este artículo no dará derecho a devolución o compensación alguna.</p> <p>El contribuyente que haya suscrito un acuerdo conclusivo no podrá ser sujeto de acogerse a la firma de otro acuerdo de este tipo, durante los cinco años subsiguientes contados a partir de la firma.</p>

Con el ánimo inequívoco de reducir las condiciones de desigualdad en que vive cotidianamente la mayoría de la población, a través del cumplimiento de la obligación de contribuir al gasto público de todos los obligados, bajo los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad, se propone reformar el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación, de manera **que no se siga premiando** —también— **la infracción de las disposiciones fiscales y aduaneras, incluyendo las determinadas por el propio contribuyente:**

Código Fiscal de la Federación	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 74. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar hasta el 100% las multas por infracción a las disposiciones fiscales y aduaneras, inclusive las determinadas por el propio contribuyente, para lo cual el Servicio de Administración Tributaria establecerá, mediante reglas de carácter general, los requisitos y supuestos por los cuales procederá la condonación, así como la forma y plazos para el pago de la parte no condonada.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 74. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar hasta el 50% las multas por infracción a las disposiciones fiscales y aduaneras, inclusive las determinadas por el propio contribuyente, para lo cual el Servicio de Administración Tributaria establecerá, mediante reglas de carácter general, los requisitos y supuestos por los cuales procederá la condonación, así como la forma y plazos para el pago de la parte no condonada.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

El artículo 146-A del Código Fiscal de la Federación prevé la posibilidad de otorgar beneficios fiscales a los contribuyentes, mediante la **cancelación** de los mismos, lo que significa la renuncia del Estado a contar con parte de los recursos públicos indispensables para destinarlos a la satisfacción de las necesidades básicas de amplias capas de la población.

A lo anterior es necesario agregar que el procedimiento de cancelación no tiene reglas precisas bajo las cuales se pueda o no otorgar este beneficio; sólo se prevé los supuestos de procedencia (incosteabilidad del cobro o insolvencia del

deudor) y algunos rangos dentro de los cuales se pretenden subsumir los supuestos citados.

Para prevenir actos de discrecionalidad y opacidad es necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito público (a través del Servicio de Administración Tributaria) fije de manera pública las **reglas de carácter general, los requisitos y supuestos por los cuales procederá la cancelación de créditos fiscales** (como está dispuesto en el mismo código para la figura de la condonación). Esto coadyuvará a transparentar la actuación de los sujetos facultados para decidir la cancelación de los créditos y dará a los ciudadanos la posibilidad de conocer si la cancelación de créditos ha sido legítima, acorde con los fines de un Estado preocupado por garantizar el goce efectivo de los derechos humanos.

Código Fiscal de la Federación	
Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 146-A.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá cancelar créditos fiscales en las cuentas públicas, por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios.	Artículo 146-A.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá cancelar créditos fiscales en las cuentas públicas, por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios. Además, el Servicio de Administración Tributaria establecerá, mediante reglas de carácter general, los requisitos y supuestos por los cuales procederá la cancelación.

Finalmente, el desarrollo del país no puede fincarse sobre la precariedad de la vida de amplias capas de la población y la opacidad de la administración pública. Los beneficios que se atribuyen a la política pública de la condonación, cancelación, reducción o disminución de créditos fiscales deben transparentarse y reducirse a su mínima expresión, para tener una **administración pública eficaz** que garantice el **goce efectivo de los derechos humanos de las mexicanas y los mexicanos**.

Por lo anterior, someto a su consideración el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Por el que se reforman los artículos 69, 69-G, 74 y 146-A; del artículo 69, se reforma el párrafo primero, se adicionan las fracciones VII y VIII en el párrafo décimo segundo y se reforma el párrafo décimo tercero; del artículo 69-G se reforma el párrafo único actual y se adiciona un párrafo segundo; del artículo 74, se reforma su

párrafo primero; y, del artículo 146-A se adiciona un párrafo sexto; todos, del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 69. El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar reserva y confidencialidad, en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación, bajo los lineamientos de la Ley Federal de transparencia y Acceso a la Información Pública y realizando, en el caso concreto, el análisis de interés público correspondiente. Dicha reserva no comprenderá los casos que señalen las leyes fiscales...

Artículo 69. ...

...

La reserva a que se refiere el primer párrafo de este artículo no resulta aplicable respecto del nombre denominación, o razón social y clave del registro federal de contribuyentes de aquéllos que se encuentren en los siguientes supuestos:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. Que haya suscrito algún acuerdo conclusivo.

VIII. Que haya obtenido alguna reducción en el pago de multas, en términos del artículo 15 de la Ley de Ingresos o el artículo 70-A de este código.

El Servicio de Administración Tributaria publicará en su página de internet el nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de contribuyentes de aquéllos que se ubiquen en alguno de los supuestos a los que se refiere el párrafo anterior. En los casos subsumidos bajo las fracciones V, VI, VII y VIII, se deberá incluir la razón es-

pecífica que justificó la cancelación, condonación o reducción del crédito. Los contribuyentes que estuvieran inconformes...

Artículo 69-G. El contribuyente que haya suscrito un acuerdo conclusivo tendrá derecho, por única ocasión, a la condonación de 50 por ciento de las multas, para lo cual el Servicio de Administración Tributaria establecerá las reglas de carácter general, los requisitos y supuestos por los cuales procederá la condonación. Las autoridades fiscales deberán tomar en cuenta los alcances del acuerdo conclusivo para, en su caso, emitir la resolución que corresponda. La condonación prevista en este artículo no dará derecho a devolución o compensación alguna.

El contribuyente que haya suscrito un acuerdo conclusivo no podrá ser sujeto de acogerse a la firma de otro acuerdo de este tipo, durante los cinco años subsecuentes contados a partir de la firma.

Artículo 74. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar hasta 50 por ciento las multas por infracción a las disposiciones fiscales y aduaneras, inclusive las determinadas por el propio contribuyente, para lo cual el Servicio de Administración Tributaria establecerá, mediante reglas de carácter general, los requisitos y supuestos por los cuales procederá la condonación, así como la forma y plazos para el pago de la parte no condonada.

...

...

...

Artículo 146-A. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá cancelar créditos fiscales en las cuentas públicas, por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios.

...

...

...

...

Además, el Servicio de Administración Tributaria establecerá, mediante reglas de carácter general, los requisitos y supuestos por los cuales procederá la cancelación.

Artículo Segundo: Por el que se reforma el párrafo primero y la fracción I en su inciso “d”, ambos del artículo 71 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para quedar como sigue:

Artículo 71. Además de lo señalado en el artículo anterior de la presente ley, los sujetos obligados de los Poderes Ejecutivos federal, de las entidades federativas, de la Ciudad de México y municipales, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

I. ...

a)...

b)...

c)...

d) El nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de los contribuyentes a los que se les hubiera cancelado, condonado o reducido algún crédito fiscal, incluidos quienes hayan suscrito algún acuerdo conclusivo, así como los montos respectivos y la razón específica que justificó la cancelación, condonación o reducción del crédito o motivó la suscripción del acuerdo conclusivo. Asimismo, la información estadística sobre las exenciones previstas en las disposiciones fiscales;

e)...

f)...

g)...

Artículo Tercero: Por el que se reforma la fracción III en su inciso “d)” del artículo 69 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para quedar como sigue:

Artículo 69. Además de lo señalado en el artículo anterior, los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal, deberán

poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

I...

a)...

b)...

II...

a)...

b)...

III. En materia hacendaria:

a)...

b)...

c)...

d) El nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de los contribuyentes a los que se les hubiera cancelado, condonado o reducido algún crédito fiscal, ya determinado y exigible, además de quienes hayan suscrito algún acuerdo conclusivo, así como los montos respectivos y la razón específica que justificó la cancelación, condonación o reducción del crédito o motivó la suscripción del acuerdo conclusivo; debiendo vincular tales actos con los datos de identificación de los contribuyentes señalados en este párrafo. Asimismo, la información estadística sobre las exenciones previstas en las disposiciones fiscales; y

e)...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor conforme a lo siguiente:

I. El artículo primero entrará en vigor el día primero de enero de 2018; y,

II. El artículo segundo y el artículo tercero entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 www.oas.org/CJI/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

2 Foster, Sheila. (2002). "Environmental Justice in an Era of Devolved Collaboration", en Mutz K. y otros, *Justice and natural resources. Concepts, strategies, and applications*. Island Press. USA. Página 139.

3 Ruiz García, Laura (2016). *Transparencia. Herramienta para una nueva gobernanza*. Editorial Flores. México, página 34.

4 Máxima divulgación, en términos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar el artículo 13 de la Convención.

5 Kubli-García, Fausto. *El principio de máxima publicidad en el régimen constitucional mexicano*. UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 855-861 págs. Visible el 28 de febrero de 2017 en: www.juridicas.unam.mx

6 164032. 2a. LXXXVIII/2010. Segunda Sala. Novena Época. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Agosto de 2010, Pág. 463.

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución 147. 73o período ordinario de sesiones, 7 agosto de 2008. Punto resolutivo 7.

8 "...las normas deben permitir que el sujeto obligado pondere la posibilidad de negar la información tomando en consideración una expectativa razonable del daño que puede ser generado por la entrega y divulgación de la información...". Ministro Juan Nepomuceno Silva Meza, voto particular, 10 de julio de 2012. A. R. 699/2011.

9 Registro 2013019. Tesis 1. 6o. C.54. Décima Época, SJF, 11 de noviembre de 2016. **Información reservada. El interés social debe prevalecer sobre el orden público.**

10 Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. Sentencia Definitiva, 19 de mayo de 2016. J.A. 191/2016. 11-12 págs.

11 Obra citada, página 7.

12 Benhumea Gómez, Édgar Iván, y otros. (2015). *Privilegios Fiscales. Beneficios inexplicables para unos cuantos*. Fundar Centro de Análisis e Investigación (Programa de Justicia Fiscal y Desigualdad). México, página 9.

13 Ídem, páginas 7-10.

- 14 Artículo 5o. constitucional federal, derecho al trabajo.
- 15 Registro 232197. Séptima Época, Primera Parte. Pleno, SJF, Volumen 199-2014. Materia: Constitucional Administrativa. Impuestos, proporcionalidad y equidad de los.
- 16 Ídem.
- 17 María de la Luz Ramos Rivas. *Derecho Fiscal*. Apuntes Digitales, Plan 2012. UNAM, FCA-División Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia. México, págs. 61-65. Visible 7 de marzo de 2017 en: <http://fcasua.contad.unam.mx/apuntes/interiores/docs/2012/contaduria/3/1452.pdf>
- 18 Ídem.
- 19 Benhumea Gómez, Édgar Iván, y otros. (2015), obra citada, 10 pág.
- 20 Idem.
- 21 Idem.
- 22 Benhumea Gómez, Édgar Iván, y otros. (2015), obra citada, página 11.
- 23 Podesta Andrea et al (2017). Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe. CEPAL - Naciones Unidas. Chile, 34 pág.
- 24 Esquivel Hernández, Gerardo (2015). Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político. OXFAM México. México, página 8.
- 25 Benhumea Gómez, Édgar Iván y otros (2015), obra citada, página 11.
- 26 *Ibid.*, página 12.
- 27 Podesta Andrea y otros (2017). Obra citada, página 7.
- 28 *Ibid.*, 34 pág.
- 29 Citado por Gabriel Corona, México, pobreza, desigualdad y exclusión social, en *Milenio*, 23 de febrero de 2017, columna: Paidea Política. México.
- 30 Esquivel Hernández, Gerardo et al, (2015). Obra citada 7 pág.
- 31 Coneval (2015), Medición de la pobreza. Resumen Ejecutivo. México, julio 2015. Visible el 3 de marzo de 2017, en:
www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx
- 32 Citado por Rubén Migueles, 24 millones de mexicanos tienen sueldo de \$5 mil al mes, en *El Universal*, 15 de febrero de 2017. México.
- 33 Sistema de Administración Tributaria, SHCP. Visible 6 de marzo de 2017, en:
http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas_indicadores/Paginas/salarios_minimos.aspx
- 34 Esquivel Hernández, obra citada página 10.
- 35 *Ibid.*, página 7.
- 36 Obra citada página 10.
- 37 Estevez, Delia (2017). 2017, Un buen año para los 15 mexicanos en la lista de los más ricos, en *Diario Forbes*, 20 de marzo de 2017. México, visible en:
<https://www.forbes.com.mx/listas/listas-mexico/>
- 38 Inegi 2014. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Inegi, México, visible el 3 de marzo de 2017, en:
http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_07_3.pdf
- 39 Esquivel Hernández. Obra citada, página 22.
- 40 Benhumea Gómez, Édgar Iván, y otros. (2015), Obra citada, 11 pág.
- 41 *Ibid.* 23 pág.
- 42 *Ibid.* páginas 7 y 42.
- 43 Obra citada, página 24.
- 44 Obra citada, página 25.
- 45 Obra citada página 27.
- 46 Obra citada, página 30.
- 47 Podesta Andrea y otros (2017). Obra citada, páginas 25-28.
- 48 Benhumea Gómez, Édgar Iván, y otros. (2015), Obra citada, páginas 12-14.
- 49 Sin que sea un derecho, sino un regla, y sin que sea absoluto, sino relativo.

50 Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, A.R. 699/201, Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, A.R. 1789/2016, 17 de febrero de 2017. 55 pág.

51 Inai, RDA 5354/15, Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, J.A. 191/2016, 19 de mayo de 2016, página 57.

52 Obra citada, página 58.

Ciudad de México, a 20 de abril de 2017.— Diputada Concepción Villa González (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen.

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo de la diputada Mariana Benítez Tiburcio, del Grupo Parlamentario del PRI

Mariana Benítez Tiburcio, diputada federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Nacional de Procedimientos Penales respecto al procedimiento penal especial para pueblos y comunidades indígenas, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

Cuando decimos que nuestro país tiene una composición pluricultural nos referimos a las distintas lenguas, creencias religiosas, tradiciones e identidades que caracterizan a las sociedades y grupos que existen en México. Nuestra di-

versidad cultural se debe, entre otras cosas, a la gran variedad de pueblos y comunidades indígenas o grupos etnolingüísticos que habitan en nuestro país, especialmente a aquellos que datan desde antes de la época colonial. La presencia de estas comunidades enriquece a la cultura e historia mexicana y es un factor de desarrollo económico, intelectual, moral y espiritual de los mexicanos.

De acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en su publicación de 2006 sobre “Regiones Indígenas” existen 10.22 millones de personas indígenas distribuidas en nuestro país; siendo Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Yucatán los estados con mayor cantidad de población indígena. Dentro de estos grupos etnolingüísticos se hablan 62 idiomas distintos, siendo el Náhuatl, el Maya, el Zapoteco y el Mixteco los más hablados en México.¹

Estas cifras no solo revelan la alta presencia de población indígena en México sino también la obligación del Estado de garantizar sus derechos y preservar la diversidad en un mundo cada vez más globalizado. Nuestra Constitución, en aras de proteger y reconocer los derechos de los pueblos indígenas, contempla en su artículo segundo tres derechos de gran importancia para estas comunidades: **el derecho a su cultura e identidad, el derecho a la libre determinación y el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.**

Lejos de pensar que estos derechos contraponen la jurisdicción estatal y la indígena, debemos entender que ambas se complementan en una relación coordinada, que evita lagunas jurídicas y que dota de mayor certeza a las partes.

Desafortunadamente, en la práctica, la titularidad de estos derechos por parte de los pueblos indígenas no ha sido suficiente para garantizar su acceso a la justicia. Esto en gran medida se debe a que, cuando un indígena es parte de un procedimiento penal, las normas adjetivas penales no contemplan su idiosincrasia ni lengua diversa al español. Lo que conlleva a que la persona indígena quede en desventaja frente a la contraparte no indígena pues, **los elementos culturales y lingüísticos son diferencias sustanciales que se erigen como impedimento para que estas comunidades accedan efectivamente a la justicia estatal.**

Esta situación de desventaja es aún más trascendente cuando consideramos que la población indígena ha sido determinada históricamente como una población vulnerable, debido a los altos grados de marginación, discriminación y

desplazamientos forzados de sus tierras de los que son y han sido objeto. Así, es importante que como legisladores pongamos especial énfasis en la protección de los derechos de esta comunidad.

Ante esta problemática y debido al proceso de transición y transformación que actualmente sufre nuestro sistema procesal penal, no debemos soslayar el derecho constitucional de los pueblos y comunidades indígenas de acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

Reconocemos que no ha sido fácil cambiar al nuevo sistema penal acusatorio, ya llevamos 8 años transitando a un nuevo modelo de justicia y ahora es el momento oportuno para que promovamos las reformas necesarias para garantizar el acceso a la justicia de una de las comunidades más vulnerables en México: la indígena.

Por ello, en esta iniciativa se considera que para garantizar este derecho y el respeto de su cultura e identidad es **imprescindible que la reforma en materia procedimental penal contemple la inclusión de derechos específicos de los indígenas para que éstos no queden al margen de estos cambios normativos que inciden potencialmente en el goce de sus derechos.**

II. Argumentos que sustentan la iniciativa

i. Obligación del Estado de proteger la cultura e identidad indígena

El derecho de las comunidades indígenas a la preservación de sus tradiciones, conocimientos y, en general, su cultura e identidad está protegido tanto a nivel nacional como a nivel convencional.

A nivel constitucional el artículo segundo, inciso A) fracción IV contempla el **derecho de los pueblos indígenas a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y**, de manera general, todos los elementos que constituyan su **cultura e identidad**. A nivel convencional este derecho se prevé en el artículo 13 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el artículo 8.2 de del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la Organización Mundial del Trabajo (en adelante Convenio 169 de la OIT).

Este derecho tiene dos partes, primero el de los indígenas de transmitir de generación en generación sus historias,

idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literarias y una segunda parte que conlleva la obligación del Estado de reconocer los derechos colectivos, culturales y de identidad de los pueblos indígenas dentro de su comunidad y cuando se relacionan con personas no indígenas. Esto es de suma importancia, puesto que implica la obligación del Estado de respetar las particularidades de las comunidades indígenas trascendiendo más allá de su comunidad a todo el territorio e instituciones en nuestro país.

La importancia de preservar la cultura indígena como una diversa a la predominante radica en reconocer sus diferencias, intereses y necesidades y dar cabida dentro un mismo contexto a diversas lenguas, conceptos del mundo y tradiciones; es decir, implica **la factibilidad de la diversidad**, “pues, un derecho que desconozca las diferencias propias de las culturas presentes en la sociedad [...] desvirtúa un verdadero proceso de democratización.”²

En segundo lugar, la importancia de proteger la cultura indígena radica en la **influencia positiva que tienen en la conservación de sus tierras y ecosistemas**. Son los indígenas los que cuidan sus tierras y no permiten la extinción de los recursos naturales debido a la relación espiritual que tienen con la naturaleza.

Finalmente, a nivel internacional otro ejemplo de preservar la cultura indígena es que en 2014 se celebró en la ONU, la Primera Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas cuya temática se centró en hacer efectivos los derechos de estas comunidades. Dentro de sus resolutivos se establecieron los siguientes compromisos:

7. Nos comprometemos a adoptar, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, medidas apropiadas a nivel nacional, incluidas medidas legislativas, administrativas y de política, para alcanzar los fines de la Declaración y promover que se conozca entre todos los sectores de la sociedad, incluidos los integrantes de los órganos legislativos, el poder judicial y la administración pública.

16. Reconocemos que las instituciones de justicia de los pueblos indígenas pueden contribuir de manera positiva a proporcionar acceso a la justicia, resolver las controversias y fomentar las relaciones armoniosas en el seno de las comunidades de los pueblos indígenas y de la sociedad. Nos comprometemos a coordinar y mantener el diálogo con esas instituciones, allí donde existan.

22. Reconocemos que los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas y las comunidades locales aportan una importante contribución a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica. Reconocemos la importancia de que los pueblos indígenas participen, siempre que sea posible, de los beneficios de sus conocimientos, innovaciones y prácticas.³

Además en la conferencia se señaló que el total de la población indígena en el mundo asciende a 370 millones de personas. Ello, aunado a la Declaración de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT, subraya la presencia y necesidad de que los derechos de los indígenas formen parte de la agenda nacional e internacional. Esta suma de razones recalca la importancia que poseen los derechos de las comunidades indígenas no solo en México, sino también a nivel mundial.

Por ello subrayamos que el Estado, más allá de proteger el derecho a la cultura e identidad indígena dentro de sus comunidades, debe protegerlo también en otros ámbitos trascendiendo a un territorio, es decir, como un derecho e identidad indígena inherente a la persona que se auto-identifica como tal.

De una interpretación progresiva del derecho a la cultura, entendemos que el Estado debe garantizar a cualquier indígena que participe en un proceso penal el goce de derechos específicos; entre los que destacan que el indígena tenga acceso a un defensor o asistente jurídico que conozca su idioma y sus tradiciones y, en caso de que no sea posible, cuente con un intérprete que conozca su lengua. Dicho intérprete deberá asistir a la víctima o al imputado **desde la notificación o presentación de la denuncia, según corresponda, hasta la conclusión del procedimiento penal.** Además, es necesario que dentro de los criterios para la individualización de la pena se tomen en cuenta sus especificidades culturales y que el Juez, de determinar culpable a un indígena, **otorgue preferencia a penas no privativas de la libertad** que puedan ser compurgadas dentro de la comunidad indígena a la que pertenezca el individuo.

La protección de la cultura indígena debe permear el ámbito procesal penal para que, en el caso de que integrantes de la comunidad indígena accedan a la jurisdicción estatal, existan normas adjetivas que incorporen las diferencias culturales y de idioma de las comunidades indígenas. Ello permitiría disminuir la situación de vulnerabilidad a la que

se enfrentan los indígenas cuando son parte de un proceso penal dentro de la jurisdicción estatal.

En el ámbito adjetivo las diferencias culturales y lingüísticas deben contemplarse desde dos vertientes. La primera de ellas, para que el Juez de la jurisdicción ordinaria considere los usos y costumbres indígenas en el momento de juzgar y dictar la pena y; en la segunda, para que desde la notificación o denuncia penal la persona indígena o la comunidad indígena parte en el juicio, tenga acceso a un intérprete y conozca su situación jurídica o los derechos que se le están vulnerando.

Una vez ya reconocidas las diferencias culturales y lingüísticas entre indígenas y no indígenas como lo hace la Constitución, toca a la legislación adjetiva hacer distinciones procesales para permitir a las comunidades un mejor acceso a la justicia.

Conclusión:

Reconocernos como un país multicultural implica la obligación del Estado no solo de fomentar las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas, sino también de fomentar que las particularidades de estas comunidades sean respetadas y acogidas inclusive en el ámbito penal. Con ello se evita que la diversidad cultural deje en desventaja a estas comunidades.

Así, se considera necesario y también razonable que el Código Nacional de Procedimientos Penales contemple estos derechos específicos para que los indígenas que sean parte en un proceso penal no estén en una situación de desventaja por hablar una lengua diversa al español y por tener tradiciones diferentes.

ii. Jurisdicción indígena y libre determinación de los pueblos

El derecho de las comunidades indígenas a la libre determinación está previsto en el inciso A) fracción II del artículo 2 constitucional y tiene por objeto facultar a las comunidades indígenas a aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, siempre que respeten los derechos humanos y, en especial, la dignidad y derechos de las mujeres. Este derecho constitucional a la libre determinación implica que las comunidades pueden acceder a una “jurisdicción indígena” además de a la jurisdicción ordinaria.

La jurisdicción indígena puede definirse como la forma en que las comunidades indígenas, mediante sus propias instituciones previenen, combaten y sancionan los delitos con base en sus costumbres y tradiciones. Es la institución o autoridad indígena quien determina la culpabilidad del individuo y quien tiene la facultad de solucionar conflictos entre miembros de su comunidad.

A nivel internacional el derecho de los indígenas a su libre determinación y, en consecuencia, a su propia jurisdicción está reconocido en el artículo 34 de la Declaración Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Nueva York de 2007 y, en especial, en el artículo 9.1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes de la OIT que, a la letra, señala:

Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, **deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.**

Esto nos ejemplifica dos cosas, primero que se deben respetar los métodos tradicionales de represión de delito como un derecho de las comunidades indígenas a su propio sistema jurídico y segundo, que este derecho está condicionado a que el sistema indígena sea compatible con el sistema jurídico nacional y los derechos humanos. Esto por la necesidad de armonizar la jurisdicción indígena con otras de las jurisdicciones reconocidas por el Estado mexicano. De acuerdo con nuestra constitución, esta coordinación e integración del sistema jurídico nacional y el indígena debe regularse en las leyes y constitución de cada entidad federativa.⁴

Así, sólo cuando la legislación estatal lo señale aplicará la jurisdicción indígena. La competencia indígena se determinará con base en la *ratione materiae, loci y personae*; es decir, dependiendo de si la conducta sancionada se verificó en territorio indígena y respecto de bienes o personas indígenas.

De un análisis general de las legislaciones estatales se denota que **las normas competenciales de la jurisdicción indígena son diferentes de entidad en entidad.** Por ejemplo, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca establece en su artículo 38

que las autoridades de las comunidades indígenas tendrán jurisdicción en las controversias en que ambas partes sean indígenas o cuando una de las partes sea indígena; en contraste, la Ley del Sistema de Justicia Maya del estado de Yucatán señala en su artículo 14 que “podrán acceder al procedimiento de justicia ante el juez maya, los integrantes de la comunidad maya que así lo deseen.” **Con ello queremos señalar que las personas que pueden ser juzgadas por las autoridades indígenas se determinan de forma diversa en cada estado.**

Contrario a la diversidad en las legislaciones estatales de la materia, el artículo 420 del Código Nacional de Procedimientos Penales (en adelante CNPP) determina, de forma general, la competencia de las comunidades indígenas. Esto claramente contraviene la facultad constitucional expresa en la que se atribuye a los estados su regulación. Así, el actual artículo 420 señala que:

Artículo 420. Pueblos y comunidades indígenas

Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima, o en su caso sus familiares, acepten el modo en el que la comunidad, conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos proponga resolver el conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer.

En estos casos, cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que así se declare ante el Juez competente.

Se excluyen de lo anterior, los delitos previstos para prisión preventiva oficiosa en este Código y en la legislación aplicable.

En su caso, este artículo debe declarar la extinción de la acción penal cuando, de acuerdo a la legislación estatal, la comunidad indígena sea la competente para conocer del asunto. Además en este artículo se podrían señalar las acciones necesarias para garantizar el derecho de acceso a la justicia estatal a los indígenas, parte del proceso penal. En la presente Iniciativa se propone reformar el texto de dicho artículo para quedar de la siguiente manera:

Artículo 420. Pueblos y comunidades indígenas

Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de una comunidad o Pueblo Indígena o bienes personales de alguno de sus miembros y **conforme a la jurisdicción indígena se proponga la resolución de su conflicto, se declarará la extinción de la acción penal**, garantizando en todo momento una **interpretación intercultural de los derechos humanos**, salvo en los casos en que la jurisdicción no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer. El juez o tribunal que conozca del caso verificará únicamente elementos de constitucionalidad y convencionalidad.

En todo momento, las comunidades y pueblos indígenas, en uso de su autonomía y libre determinación, establecerán su competencia material, territorial y personal que corresponda.

Si existen causas para que las autoridades de la Federación o de los Estados deban conocer de estos casos, se estará a las reglas de la atracción.

Con ello no habría transgresión al mandato constitucional y se velaría por los derechos de las comunidades indígenas.

En este mismo sentido se propone la reforma al artículo 327 del CNPP para añadir una fracción décima para sea causa de sobreseimiento el hecho de que la materia del juicio ya haya sido resuelta por una comunidad indígena. Así se propone que el artículo en comento quede de la siguiente manera:

Artículo 327. Sobreseimiento

X. Cuando el hecho haya sido resuelto por la comunidad indígena conforme a su sistema normativo.

XI. En los demás casos en que lo disponga la ley.

Además de declarar la extinción de la acción penal es necesario reconocer (como lo mandata nuestra Constitución y las normas internacionales) el derecho de los pueblos indígenas de mantener sus propios sistemas de justicia. En este tenor se propone añadir un artículo 420 bis del CNPP que disponga lo siguiente:

Artículo 420 Bis.

Se reconoce la capacidad colectiva de los pueblos y comunidades indígenas de mantener sus sistemas normativos, por lo tanto, se garantizará que las instituciones y autoridades públicas respeten sus determinaciones, dado que la existencia de varias jurisdicciones exige necesariamente una distribución y coordinación de competencias en un plano de complementariedad.

Conclusión:

Nuestra constitución establece la facultad de las entidades federativas de regular los alcances de la libre determinación de los pueblos indígenas y en consecuencia, de la jurisdicción indígena. En contravención con esta facultad constitucional, el artículo 420 del CNPP determina una parte de las competencias de estas comunidades indígenas. Esto contraviene los derechos de las comunidades puesto que cada comunidad indígena tiene reglas competenciales distintas. En aras de respetar la diversidad cultural e inclusive legal debemos permitir que sean los estados en coordinación con las comunidades indígenas las que determinen los supuestos de su competencia y que el CNPP solo remita a la legislación estatal en ese aspecto.

iii. Derecho de Acceso a la Justicia y el principio de igualdad ante la ley

El derecho de acceso a la justicia está previsto en el artículo 17 constitucional de manera general y de manera específica para las comunidades indígenas en el artículo segundo constitucional, inciso A, fracción VIII. Dicha diferenciación se debe a que las comunidades indígenas pueden solventar su derecho de acceso a la justicia, como ya se mencionó, en dos modos distintos: mediante la jurisdicción indígena y la jurisdicción estatal.

El derecho de las comunidades indígenas de acceder a la jurisdicción estatal se contempla a nivel internacional, en el Convenio 169 de la OIT en los artículos 8.1, 9.2 10 y 12 y en la Declaración Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en los artículos 5 y 40, éste último a la letra señala:

Artículo 40

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos **equitativos y justos** para el arreglo de conflictos y con-

trroversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones **se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales** de derechos humanos.

Del artículo se desprenden dos cosas de especial relevancia. Por un lado, que la jurisdicción estatal es la que tiene competencia para resolver cuando se involucran tanto intereses del Estado como de las comunidades indígenas pues, en ese caso, será el Estado “quien administre la justicia a través de sus órganos jurisdiccionales”.⁵ Por el otro lado, el artículo señala que la justicia impartida por el Estado deberá cumplir con tres requisitos: considerar las **tradiciones** de las poblaciones indígenas, contar con **procedimientos equitativos** para el arreglo de los conflictos y **contemplar los derechos humanos**.

Si en la jurisdicción estatal no se contemplan estos tres requisitos, los indígenas no acceden a su derecho a la justicia. Esto se debe a que aunque el respeto de las tradiciones indígenas es un derecho autónomo de acceso a la justicia, su realización es una condición necesaria para que los miembros de esta comunidad efectivamente accedan a la justicia. Las particularidades culturales, idiosincracia e idioma deben contemplarse y convertirse en normas adjetivas específicas para identificar las diferencias entre individuos con identidad indígena y no indígena y lograr una igualdad sustantiva entre ellos.

En este sentido y como parte del respeto a las tradiciones indígenas, el artículo 10.2 del Convenio 169 de la OIT señala que en la individualización de la pena, tratándose de miembros de la comunidad indígena, se deberán **preferir sanciones distintas al encarcelamiento**. Por ello, proponemos una adición al artículo 410 del CNPP para que el Juez en la sentencia prefiera que la pena sea compurgada en la población indígena y sea una pena distinta al encarcelamiento.

Artículo 410. Criterios para la individualización de la sanción penal o medida de seguridad

....

Cuando el sentenciado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena **se tomarán en cuenta**, además de los

aspectos anteriores, **sus costumbres y especificidades culturales**. Se deberá dar **preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento, inclusive para que dichas sanciones puedan ser compurgadas en su comunidad**.

Respecto a “los procedimientos equitativos para la solución de conflictos”, nuestro ordenamiento debe contemplar, como lo establece el artículo 12 de la OIT, “medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.”⁶

Este artículo refuerza la necesidad de contemplar las especificidades de una cultura para que acceda a la justicia. En este sentido se propone garantizar mediante varias adiciones y reformas al CNPP que la persona indígena que sea parte de un proceso penal sea asistida por un intérprete que, además, conozca su cultura. Este derecho también es reconocido en nuestra CPEUM en el artículo 2 fracción VIII al señalar que “Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.” De acuerdo con la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la inscripción de esta prerrogativa en el texto constitucional vela por la defensa adecuada y el acceso a la justicia del indígena.

Dentro de las adiciones al CNPP también se propone por una parte, que durante la investigación el juez o tribunal durante el juicio, sean asistidos por **un perito especializado en cuestiones indígenas**, quien podrá participar en el debate y, por otra parte, que la persona imputada y/o a la víctima puedan hacer uso de la lengua indígena del que sean hablantes. Con ello se garantiza el principio de igualdad de medios procesales, porque se transmite al órgano jurisdiccional la especificidad cultural de la persona indígena y esta persona no se ve limitada al expresarse, puesto que puede hacerlo en su propio idioma. Con ello también se garantiza el principio de igualdad ante la ley, que protege que los indígenas estén en igualdad de condiciones que un no indígena.

Esta suma de reformas debe contemplarse adicionando los artículos 420 Bis, 420 Bis A, 420 Bis B y 420 Bis C, para que se garantice un procedimiento especial para pueblos y comunidades indígenas y efectivamente se respete su acceso a la justicia, su cultura e identidad.

Conclusión:

Si bien la inclusión del artículo 420 es un paso importante en nuestra legislación procesal, no ha sido suficiente para asegurar que la justicia penal respete la diversidad cultural.

Para que efectivamente las comunidades indígenas tengan acceso a la justicia se deben incluir sus tradiciones, contemplar intérpretes que garanticen la igualdad de condiciones, peritos especializados, que la parte indígena pueda expresarse en su lengua, se contemplen las normas internacionales y los principios de “igualdad ante la ley” e igualdad de medios procesales.

Considerando el análisis vertido en anteriores líneas, resulta impostergable una reforma a diversos artículos del CNPP para adecuar la norma con la realidad de todos los pueblos y comunidades indígenas de México y así, maximizar sus derechos.

III. Ordenamientos a modificar y texto normativo propuesto

Por las razones esgrimidas, se proponen las siguientes adiciones y reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales.

REDACCIÓN ACTUAL	PROPUESTA REFORMA
<p>Artículo 17. Derecho a una defensa y asesoría jurídica....</p> <p>....</p> <p>Sin correlativo</p>	<p>Artículo 17. Derecho a una defensa y asesoría jurídica....</p> <p>....</p> <p>En el caso de los miembros de pueblos o comunidades indígenas, el defensor y el asesor deberán tener conocimiento de su lengua y cultura y, en caso de que no fuere posible, deberá actuar asistido de un intérprete que tenga dicho conocimiento.</p>
<p>Artículo 45. Idioma</p> <p>....</p> <p>....</p> <p>En el caso de los miembros de pueblos o comunidades indígenas, se les nombrará intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, aun cuando hablen el español, si así lo solicitan.</p>	<p>Artículo 45. Idioma</p> <p>....</p> <p>....</p> <p>En el caso de los miembros de pueblos o comunidades indígenas, el Estado garantizará que se les nombre intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, aun cuando hablen el español.</p>
<p>Artículo 108. Víctima u ofendido</p> <p>Sin correlativo</p>	<p>Artículo 108. Víctima u ofendido</p> <p>....</p> <p>También, se considerará víctima a las comunidades indígenas, en los hechos punibles que impliquen discriminación o genocidio respecto de los miembros de la etnia o generen regresión demográfica, depredación de su hábitat, contaminación ambiental, explotación económica o alienación. □</p>
<p>Artículo 113. Derechos del imputado</p> <p>XII. A ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete en el caso de que no comprenda o hable el idioma</p>	<p>Artículo 113. Derechos del imputado</p> <p>XII. A ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete en el caso de que no comprenda o hable el idioma español; cuando</p>

español; cuando el imputado perteneciere a un pueblo o comunidad indígena, el Defensor deberá tener conocimiento de su lengua y cultura y, en caso de que no fuere posible, deberá actuar asistido de un intérprete de la cultura y lengua de que se trate;	el imputado pertenezca a un pueblo o comunidad indígena, el Defensor deberá tener conocimiento de su lengua y cultura y, en caso de que no fuere posible, deberá actuar asistido de un intérprete desde la notificación de la denuncia hasta la conclusión del procedimiento penal.
Artículo 327. Sobreseimiento	Artículo 327. Sobreseimiento
X. En los demás casos en que lo disponga la ley. □	X. Cuando el hecho haya sido resuelto por la comunidad indígena conforme a su sistema normativo. XI. En los demás casos en que lo disponga la ley.
Artículo 410. Criterios para la individualización de la sanción penal o medida de seguridad	Artículo 410. Criterios para la individualización de la sanción penal o medida de seguridad
....
....
Cuando el sentenciado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena se tomarán en cuenta, además de los aspectos anteriores, sus usos y costumbres.	Cuando el sentenciado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena se tomarán en cuenta, además de los aspectos anteriores, sus usos y costumbres, así como las características propias de su cultura. Se deberá dar preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento, inclusive para que dichas sanciones puedan ser purgadas en su comunidad.
Artículo 420. Pueblos y comunidades indígenas	Artículo 420. Pueblos y comunidades indígenas
Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima, o en su caso sus familiares, acepten el modo en el que	Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de una comunidad o Pueblo Indígena o bienes personales de alguno de sus miembros y conforme a la jurisdicción indígena se proponga la resolución de su conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la jurisdicción no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del

<p>la comunidad, conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos proponga resolver el conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer.</p> <p>En estos casos, cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que así se declare ante el Juez competente.</p> <p>Se excluyen de lo anterior, los delitos previstos para prisión preventiva oficiosa en este Código y en la legislación aplicable.</p>	<p>derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer y garantizando en todo momento una interpretación intercultural de los derechos humanos. El juez o tribunal que conozca del caso verificará únicamente elementos de constitucionalidad y convencionalidad.</p> <p>En todo momento, las comunidades y Pueblos Indígenas, en uso de su autonomía y libre determinación, establecerán su competencia material, territorial y personal que corresponda.</p> <p>Si existen causas para que las autoridades de la Federación o de los Estados deban conocer de estos casos, se estará a las reglas de la atracción.</p> <p>Artículo 420 Bis.- Se reconoce la capacidad colectiva de los pueblos y comunidades indígenas de mantener sus sistemas normativos, por lo tanto, se garantizará que las instituciones y autoridades públicas respeten sus determinaciones, dado que la existencia de varias jurisdicciones exige necesariamente una distribución y coordinación de competencias en un plano de complementariedad.</p> <p>Artículo 420 Bis A.- Cuando un miembro de un pueblo o comunidad indígena, sea imputado por la comisión de un delito y se le deba procesar en la jurisdicción ordinaria, además de lo previsto en este Código, deben observarse las siguientes disposiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministerio Público durante la investigación y el juez o tribunal durante el juicio serán asistidos por un perito especializado en cuestiones indígenas, quien podrá participar en el debate; y,
--	---

	<p>2. Antes de dictarse sentencia, el perito elaborará un dictamen que permita conocer con mayor profundidad los patrones de comportamiento referenciales del imputado, mismo que deberá de estar debidamente fundamentado con la finalidad de atenuar o extinguir su responsabilidad penal; este dictamen deberá ser sustentado oralmente en el debate.</p> <p>Artículo 420 Bis B.- Durante el proceso, el juez o tribunal garantizará, en términos del artículo 45, a la persona imputada y/o a la víctima el uso de la lengua de la que sean hablantes. Los servidores públicos que intervengan en el proceso penal deberán conocer la lengua indígena del lugar o región donde ejerzan el cargo.</p> <p>Artículo 420 Bis C.- En las investigaciones y procesos penales que involucren a integrantes de un pueblo o comunidad indígena, el Ministerio Público, el juez o tribunal verificarán que el asunto no haya sido resuelto por el pueblo o comunidad indígena, de ser así, se procederá en términos de la fracción X del artículo 327. En caso contrario, actuarán tomando en cuenta las características propias de su cultura, para tal efecto, deberán allegarse de informes de autoridades indígenas, organizaciones y peritajes especializados. Paralelamente, analizarán si resultan competentes para resolver el conflicto específico, de no actualizarse esta circunstancia, declinarán competencia a la autoridad tradicional.</p>
<p>Artículo 485. Causas de extinción de la acción penal</p> <p>La pretensión punitiva y la potestad para ejecutar las penas y medidas de seguridad se extinguirán por las siguientes causas:</p> <p>I a X...</p>	<p>Artículo 485. Causas de extinción de la acción penal</p> <p>La pretensión punitiva y la potestad para ejecutar las penas y medidas de seguridad se extinguirán por las siguientes causas:</p> <p>I a X...</p> <p>XI. Sometimiento a la jurisdicción indígena.</p>

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

Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Nacional de Procedimientos Penales respecto al procedimiento penal especial para pueblos y comunidades indígenas

Primero. Se adiciona un quinto párrafo al artículo 17 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 17. Derecho a una defensa y asesoría jurídica adecuada e inmediata

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

En el caso de los miembros de pueblos o comunidades indígenas, el defensor y el asesor deberán tener conocimiento de su lengua y cultura y, en caso de que no fuese posible, deberá actuar asistido de un intérprete que tenga dicho conocimiento.

Segundo. Se adiciona un párrafo al artículo 45 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 45. Idioma

...
...

En el caso de los miembros de pueblos o comunidades indígenas, el Estado garantizará que se les nombre intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, aun cuando hablen el español.

...
...

...
...
...

Tercero. Se adiciona un párrafo al artículo 108 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 108. Víctima u ofendido

...

También, se considerará víctima a las comunidades indígenas, en los hechos punibles que impliquen discriminación o genocidio respecto de los miembros de la etnia o generen regresión demográfica, depredación de su hábitat, contaminación ambiental, explotación económica o alienación.

...
...

Cuarto. Se reforma la fracción XII al artículo 113 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 113. Derechos del imputado

...

I – XI...

XII. A ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete en el caso de que no comprenda o hable el idioma español o cuando el imputado pertenezca a un pueblo o comunidad indígena, el Defensor deberá? tener conocimiento de su lengua y cultura y, en caso de que no fuere posible, deberá? actuar asistido de un intérprete **desde la notificación de la denuncia hasta la conclusión del procedimiento penal.**

Quinto. Se reforma y adiciona una fracción al artículo 327 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 327. Sobreseimiento

...

...

I. – IX...

X. Cuando el hecho haya sido resuelto por la comunidad indígena conforme a su sistema normativo.

XI. En los demás casos en que lo disponga la ley.

Sexto. Se reforma y adiciona el artículo 410 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 410. Criterios para la individualización de la sanción penal o medida de seguridad

...

...

...

...

...

...

Quando el sentenciado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena se tomarán en cuenta, además de los aspectos anteriores, sus usos y costumbres, así como las características propias de su cultura. Se deberá dar preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento, inclusive para que dichas sanciones puedan ser compurgadas en su comunidad.

Séptimo.- Se reforma el artículo 420 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 420. Pueblos y comunidades indígenas

Quando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de una comunidad o Pueblo Indígena o bienes personales de alguno de sus miembros y **conforme a la jurisdicción indígena se proponga la resolución de su conflicto, se declarará la extinción de la acción penal,** salvo en los casos en que la jurisdicción no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer y garantizando en todo momento una interpretación intercultural de los derechos humanos. El juez o tribunal que conozca del caso verificará únicamente elementos de constitucionalidad y convencionalidad.

En todo momento, las comunidades y Pueblos Indígenas, en uso de su autonomía y libre determinación, establecerán su competencia material, territorial y personal que corresponda.

Si existen causas para que las autoridades de la Federación o de los Estados deban conocer de estos casos, se estará a las reglas de la atracción.

Octavo. Se adicionan los artículos 420 Bis, 420 Bis A, 420 Bis B y 420 Bis C del Código Nacional de Procedimientos Penales para quedar como sigue:

Artículo 420 Bis. Se reconoce la capacidad colectiva de los pueblos y comunidades indígenas de mantener sus sistemas normativos, por lo tanto, se garantizará que las instituciones y autoridades públicas respeten sus determinaciones, dado que la existencia de varias jurisdicciones exige necesariamente una distribución y coordinación de competencias en un plano de complementariedad.

Artículo 420 Bis A. Cuando un miembro de un pueblo o comunidad indígena, sea imputado por la comisión de un delito y se le deba procesar en la jurisdicción ordinaria, además de lo previsto en este Código, deben observarse las siguientes disposiciones:

I. El Ministerio Público durante la investigación y el juez o tribunal durante el juicio serán asistidos por un perito especializado en cuestiones indígenas, quien podrá participar en el debate; y,

II. Antes de dictarse sentencia, el perito elaborará un dictamen que permita conocer con mayor profundidad los patrones de comportamiento **referenciales del imputado, mismo que deberá de estar debidamente fundamentado con la finalidad de atenuar o extinguir su responsabilidad penal; este dictamen deberá ser sustentado oralmente en el debate.**

Artículo 420 Bis B. Durante el proceso, el juez o tribunal garantizará, en términos del artículo 45, a la persona imputada y/o a la víctima el uso de la lengua de la que sean hablantes.

Los servidores públicos que intervengan en el proceso penal deberán conocer la lengua indígena del lugar o región donde ejerzan el cargo.

Artículo 420 Bis C. En las investigaciones y procesos penales que involucre a integrantes de un pueblo o comunidad indígena, el Ministerio Público, el juez o tribunal verificarán que el asunto no haya sido resuelto por el pueblo o comunidad indígena, de ser así, se procederá en términos de la fracción X del artículo 327.

En caso contrario, actuarán tomando en cuenta las características propias de su cultura, para tal efecto, deberán allegarse de informes de autoridades indígenas, organizaciones y peritajes especializados. Paralelamente, analizarán si resultan competentes para resolver el conflicto específico, de no actualizarse esta circunstancia, declinarán competencia a la autoridad tradicional.

Noveno.

Artículo 485. Causas de extinción de la acción penal

La pretensión punitiva y la potestad para ejecutar las penas y medidas de seguridad se extinguirán por las siguientes causas:

I a X...

XI. Sometimiento a la jurisdicción indígena.

Transitorios

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

Segundo. Los procesos penales iniciados con fundamento en la legislación vigente, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de la presente reforma. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de ésta última.

Notas

1 Pueblos Indígenas de México, Federico Navarrete Linares, coord. Leila Oulhaj, página 13.

2 Jorge Antonio Ortiz Quiroga, “La identidad cultural de los pueblos indígenas en el marco de la protección de los derechos humanos y los procesos de democratización en Colombia” en *Revista de derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, 2013.

3 Documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, Asamblea General de las Naciones Unidas, del 22 de septiembre de 2014.

4 Así se establece en el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 2o. constitucional que a la letra dice lo siguiente:

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 en cada entidad, así? como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

5 Elí Rodríguez Martínez, La Jurisdicción Indígena en el ordenamiento jurídico mexicano, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/34/pr/pr9.pdf>, consultado el 16 de mayo de 2016.

6 Artículo 12 Convenio 169 de la OIT

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2017.— Diputada Mariana Benítez Tiburcio (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

«Iniciativa que reforma el artículo 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, a cargo de la diputada Marbella Toledo Ibarra, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La que suscribe, Marbella Toledo Ibarra, diputada federal a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo señalado en 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, somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo tercero, del artículo 151, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Dentro del sistema jurídico mexicano yacen las resoluciones laborales, entendidas como todas aquellas declaraciones de voluntad producidas por el juzgador, que tienden a ejercer sobre el proceso una influencia directa, inmediata o de definición de la controversia. Tomando en consideración su naturaleza jurídica las resoluciones se clasifican en:

a) Acuerdos. Si se refieren a determinaciones de trámite o cuando decidan cualquier cuestión dentro del negocio.

b) Autos incidentales o resoluciones interlocutorias. Son aquellas que resuelven dentro o fuera de juicio un incidente.

c) Laudos. Deciden el fondo del conflicto.

Es importante subrayar que el sistema procesal en materia laboral contempla dos formas básicas para terminar la relación jurídica procesal, la ordinaria denominada laudo, y la extraordinaria, como lo es, la composición o convenio, conciliación, autocomposición, caducidad, etcétera.

El término laudo voz verbal de *laudere* de *laus*, *laudis*, significa alabar, alabanza, luego en la Edad Media recibió otros significados, “fallar como árbitro”. En nuestros días, sentencia y laudo en materia de trabajo se consideran como sinónimo aunque su evolución semántica sea distinta.

Para Jorge Alberto Silva Silva, se entiende por laudo a las resoluciones dictadas por árbitros nombrados para casos determinados, así como aquellas dictadas por órganos permanentes a los que las partes se hubieran sometido si al arbitraje hubiere tenido lugar en uno de los lugares partes¹. Por tanto, podemos decir que el laudo es el acto jurisdiccional en virtud del cual un órgano jurisdiccional aplica la norma al caso concreto al de resolver la incertidumbre del derecho.

Cabe hacer notar que la distinción entre laudos y decisiones procesales es que los laudos vinculan a los árbitros y pueden ser objeto de un recurso de nulidad o de una solicitud de ejecución.

Sobre este tópico, es importante precisar que la ejecución del laudo arbitral representa la última fase del procedimiento arbitral, toda vez que por virtud de la ejecución de un laudo se le dan efectos a los resuelto en el mismo aun en contra de la voluntad de una de las partes.

Bajo esta tónica, es inconcuso que la ejecución constituye el mecanismo por virtud del cual, mediante la intervención judicial y con el posible uso de la fuerza pública, se cumplen coactivamente la resolución del laudo.

En México los laudos burocráticos se ejecutan en términos de lo dispuesto por el artículo 151, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, precepto normativo que a letra dice:

“**Artículo 151.-** Cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndola da (sic) que, de no hacerlo, se procederá conforme a lo dispuesto en el capítulo anterior.”

El citado numeral de la Ley Federal Burocrática, dispone que cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, requiera a la demandada el cumplimiento de la resolución. Asimismo, el precepto normativo en cita refiere que en términos del artículo 148, del mismo ordenamiento, el Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos.

El referido ordenamiento; al establecer que la parte que obtuvo la ejecución del laudo habrá de asociarse con el Tribunal, perite concluir que no sólo corresponda a la ejecutante la solicitud de inicio del procedimiento de ejecución forzosa del laudo, sino que también, se encuentra obligada a intervenir en la prosecución de ese procedimiento hasta su conclusión, al resultar necesaria su asociación con el Actuario comisionado por el Tribunal burocrático, cuantas veces sean necesarias, a efecto de requerir el cumplimiento del laudo.

Para arribar a esta conclusión, es menester tener en cuenta la definición de “asociado” que al efecto establece el Diccionario de la Lengua Española, mismo que a la letra dice:

“*asociado, da*

Del part. de asociar.

1. adj. Dicho de una persona: Que acompaña a otra en alguna comisión o encargo. U. t. c. s.

2. m. y f. Persona que forma parte de una asociación o compañía.”

Además estimar lo contrario, implicaría desconocer la figura de la prescripción contenida en el numeral 114, fracción III, de la referida ley, que establece que prescriben en dos años las acciones para ejecutar las resoluciones del tribunal, y si bien es cierto que en términos del artículo 150 de la ley burocrática, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la inmediata y

eficaz ejecución de sus laudos, también es verdad que esa obligación es correlativa con la parte interesada en el sentido de que ésta tiene a su vez la obligación de manifestar su voluntad de continuar con la acción de ejecución ejercida, lo cual debe realizar dentro del término de dos años, ya que de no hacerlo, su falta de interés daría lugar, en su caso, a que opere la prescripción de la acción para ejecutar el laudo, pues razonar en sentido contrario implicaría que dicha ejecución se tornara indefinida, lo que contravendría el principio de certeza jurídica que prevé el artículo 14 constitucional.

Por estas razones, los diputados ciudadanos, sometemos para su discusión y, en su caso aprobación, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 151, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional

Artículo Único. Se **reforma** el artículo 151, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 151. Cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que cumpla la resolución, **apercibiéndole** que, de no hacerlo, se procederá conforme a lo dispuesto en el capítulo anterior. **Corresponde a la parte ejecutante el inicio y la prosecución del procedimiento de ejecución del laudo burocrático.**

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 de la Honorable Cámara de Diputados, México, a 20 de abril de 2017.— Diputada Marbella Toledo Ibarra (rúbrica).»

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

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

«Iniciativa que reforma el artículo 52 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a cargo del diputado Alfredo Anaya Orozco, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Alfredo Anaya Orozco, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 60., numeral 1, fracción I; 77; 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente: iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones VIII, IX y se adiciona la fracción X, del artículo 52 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Exposición de Motivos

A pesar de que hoy en día muchas de las políticas públicas ambientales tienen por objeto desincentivar el uso del automóvil, lo cierto es que este tipo de transporte particular es empleado por millones de mexicanas y mexicanos para llevar a cabo sus actividades cotidianas.

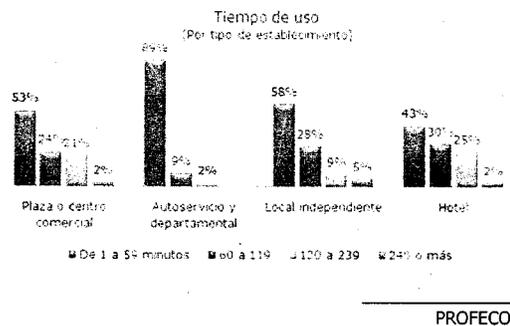
De esta manera, los estacionamientos constituyen un servicio público fundamental para la movilidad urbana, así como para la vida económica y social en todas las ciudades del país.

De acuerdo con la Secretaría de Movilidad del Distrito Federal (Semovi) cada año se suman más de 250 mil vehículos nuevos en promedio al parque vehicular de la Ciudad de México¹, lo que da un total de 5.5 millones de automóviles en circulación. En la ciudad de Guadalajara se ha incrementado casi 62 por ciento del parque vehicular que es igual a millón 886 mil 392 vehículos². En la ciudad de Monterrey existen un millón 907 mil 561 carros registrados en circulación. Así, en todo el país se calcula que hay 24.8 millones de automóviles lo que significa que el promedio nacional de carros por cada mil mexicanos asciende a 210 vehículos.³

El uso del automóvil implica necesidades particulares, entre ellas, un lugar para estacionarlo. Dado que en las grandes ciudades es cada día más difícil encontrar un lugar de estacionamiento en la vía pública, principalmente en zonas comerciales, oficinas o de gran actividad económica, los estacionamientos públicos resultan una opción para muchos automovilistas.

Los propietarios prefieren estacionar su automóvil en un estacionamiento que les ofrece seguridad y comodidad, para lo cual, pagan una tarifa regulada por diversas disposiciones locales. Incluso en los establecimientos mercantiles donde, por ley, deben contar con un determinado número de cajones de estacionamiento para sus clientes, cobran una tarifa por usar estos lugares.

De acuerdo con la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), el tipo de estacionamientos más empleados en nuestro país son los de las tiendas de autoservicio y departamentales. En segundo lugar, se ubican los de las plazas o centros comerciales, como se demuestra en la siguiente gráfica.



El Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (IPTD), por su parte, señala que los estacionamientos representan el 42 por ciento de los espacios en la ciudad, por arriba de los destinados a vivienda (32 por ciento), oficinas (15 por ciento) y comercios (9 por ciento).⁴

Planteamiento del problema

A pesar de que los estacionamientos cobran una tarifa por brindar un servicio de seguridad para los automóviles de las personas, es muy común que muchos de ellos promuevan, ya sea mediante anuncios o al reverso de los boletos que se les entregan a los usuarios, la siguiente leyenda: “No nos hacemos responsables por los daños/pérdidas y/o robos totales y parciales que pueda sufrir su auto al interior del estacionamiento”.

Esta leyenda genera una sensación de incertidumbre, preocupación e indignación para los usuarios, porque advierte que una parte importante del patrimonio de las personas se encuentra en riesgo, a pesar de pagar por un servicio para protegerlo.

Cabe hacer notar que, en algunas entidades federativas, como la Ciudad de México y Zacatecas, ya han legislado para obligar a los dueños de los estacionamientos públicos a contratar un seguro de responsabilidad civil que ampare los daños que se pudieran causar a los automóviles resguardados en dichos establecimientos, e incluso en los servicios conocidos como *valet parking*. Sin embargo, en la gran mayoría de los estacionamientos del país, los estacionamientos siguen advirtiendo a sus clientes que la empresa no se hace responsable por los daños que pudieran sufrir los automóviles.

Ello desvirtúa por completo la finalidad de pagar por un servicio de estacionamiento, pues su propósito, precisamente consiste en proteger al auto y a su dueño, mediante al pago de una cuota.

La Profeco ha identificado las ciudades con más quejas sobre los estacionamientos de las cuales la Ciudad de México, Toluca y Guadalajara ocupan los tres primeros lugares en quejas contra estacionamientos públicos con 70 por ciento de todo el país.

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), por su parte, ha recomendado a los propietarios de vehículos hacer válido un seguro en caso de daño o inundación en estacionamientos públicos.

Argumentación

En 1990, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) interpretó que, en los casos de robos ocurridos al interior de estacionamientos públicos, los dueños están obligados a responder a las víctimas. Nuestro máximo tribunal de justicia, lo argumentó en los siguientes términos:

“La circunstancia de que en un centro de depósito de vehículos, en este caso un estacionamiento público, ocurre el robo de un automóvil, ello no exonera al propietario de dicho estacionamiento del pago de los daños que sufra el propietario de la unidad depositada, sin importar que el depositario cuenta con una póliza de seguro que cubra el pago total del vehículo robado, pues sobre este tópico y

atendiendo a la naturaleza jurídica del depósito, el depositario está obligado directamente con el depositante para responder respecto de cualquier eventualidad que surgiera con la unidad depositada, o por consiguiente, quedando establecido que es el depositario aun cuando exista diversa póliza o seguro éste es quien tiene la obligación directa de gestionar el cumplimiento del respectivo contrato ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, razón por la cual puede pretender dejarle esa obligación de reclamo al depositante, pues éste no contrató directamente con la compañía de seguros.”⁵

Como se mencionó antes, la Ley de Establecimientos Mercantiles de la Ciudad de México ya establece que los estacionamientos deben contar con un seguro por cualquier siniestro. Al respecto, el artículo 48 de este ordenamiento dicta que los titulares u operadores de estacionamientos públicos tienen la obligación de contar con un seguro de responsabilidad civil o fianza que garantice a los usuarios el pago de los daños que pudieran sufrir en su persona, vehículo, o en la de terceros hasta por 9 mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal por vehículo, 2 mil días de salario mínimo general vigente por motocicleta y de 500 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal por bicicleta.

Asimismo, establece las siguientes modalidades para la reparación de los daños:

Autoservicio-Responsabilidad por robo total, robo y daño parcial del vehículo, motocicleta o bicicleta e incendio del inmueble donde se depositó el vehículo, motocicleta o bicicleta, cuando éste sea atribuible al titular u operador; y

Acomodadores de vehículos, motocicletas o bicicletas. Responsabilidad por robo total, robo y daño parcial, robo o daño de accesorios mostrados a la entrega del vehículo, motocicleta o bicicleta e incendio del inmueble donde se depositó el vehículo, motocicleta o bicicleta, cuando éste sea atribuible al titular u operador.

La Ley de Estacionamientos Públicos para el Estado de Zacatecas, por su parte, menciona en su artículo 5 que todos los estacionamientos públicos deben contar obligatoriamente con un seguro vigente que cubra el robo total o parcial de los vehículos, así como la reparación de los daños causados en caso de siniestro.

En ese sentido, se precisa que la póliza de seguro debe contener obligatoriamente la siguiente leyenda: “El prestador

de servicio de estacionamiento público será responsable y garante de la guarda, custodia y devolución de los vehículos, así como de sus accesorios y objetos que contengan. En caso de robo total o parcial de los vehículos o de daños en caso de siniestro, este boleto será su póliza de seguro”.⁶

La Conducef recomienda verificar que el boleto que se entregue en el estacionamiento al usuario, contenga datos como el nombre o razón social y domicilio del prestador del servicio de estacionamiento; asimismo la Clave del Registro Federal de Contribuyentes (RFC); los números telefónicos para reportar quejas; la clasificación del estacionamiento y, de acuerdo con ello, la tarifa aplicable.

Contenido de la iniciativa

La presente iniciativa tiene por objeto obligar a los dueños de los establecimientos públicos a contratar un seguro de responsabilidad civil que cubra los daños y robos, tanto totales como parciales, que pudieran sufrir los vehículos que son depositados en estos establecimientos.

Para ello, se propone adicionar el artículo 52 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	
Texto vigente	Propuesta de modificación
Artículo 52. La legislación estatal en la materia señalará los requisitos y alcances de las acciones de Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población, y establecerá las disposiciones para:	Artículo 52. La legislación estatal en la materia señalará los requisitos y alcances de las acciones de Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población, y establecerá las disposiciones para:
I. (...)	I. (...)
II. (...)	II. (...)
III. (...)	III. (...)
IV. (...)	IV. (...)
V. (...)	V. (...)
VI. (...)	VI. (...)
VII. (...)	VII. (...)
VIII. Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de Conservación, Mejoramiento y Crecimiento, y	VIII. Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de Conservación, Mejoramiento y Crecimiento;
IX. La prevención, vigilancia y control de los procesos de ocupación irregular de las tierras.	IX. La prevención, vigilancia y control de los procesos de ocupación irregular de las tierras, y
	X. Que los titulares de los estacionamientos u operadores de estacionamientos públicos tengan la obligación de contar con un seguro de responsabilidad civil o fianza que cubra los daños y robos, tanto totales como parciales, que pudieran sufrir los vehículos que son depositados en estos establecimientos.

Con esta modificación, los estacionamientos de centros comerciales, tiendas departamentales, restaurantes, hospitales y, en general, todos los estacionamientos públicos del país, estarán obligados a reparar los daños que pudieran tener los automóviles, que son depositados en estos establecimientos con la idea de proteger los vehículos.

Por lo anteriormente expuesto, fundamentado y motivado, me permito someter a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforman las fracciones VIII, IX y se adiciona la fracción X, todas del artículo 52 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para quedar como sigue:

Artículo 52. La legislación estatal en la materia señalará los requisitos y alcances de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para:

- I. (...)
- II. (...)
- III. (...)
- IV. (...)
- V. (...)
- VI. (...)
- VII. (...)

VIII. Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento;

IX. La prevención, vigilancia y control de los procesos de ocupación irregular de las tierras, y

X. Que los titulares de los estacionamientos u operadores de estacionamientos públicos tengan la obligación de contar con un seguro de responsabilidad civil o fianza que cubra los daños y robos, tanto totales como parciales, que pudieran sufrir los vehículos que son depositados en estos establecimientos.

Artículos Transitorios

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

Segundo. En un plazo de 90 días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, los congresos de las entidades federativas deberán adecuar las leyes correspondientes, según lo dispuesto en este decreto.

Notas

1 <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/03/16/1081206>

2 <http://www.infotmador.com.mx/Jalisco/2015/615677/6-poco-claras-las-politicas-para-desmotivar-el-uso-del-auto.htm>

3 <http://www.milenio.com/monterrey/Nuevo-Leon-registro-vehiculos-0-562143816.html>

4 <http://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2016/08/23/conocetus-derechos-entrar-estacionamiento.html>

5 <http://sjf.scin.gob.mx/sidsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=226307&Clase=DetalleTesis&Semana=0>

6 <http://www.rodenjuridico.gob.mx/Documentis/Estatal/Zacatecas/wo110646.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2017.— Diputado Alfredo Anaya Orozco (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, para dictamen.

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

«Iniciativa que reforma el artículo 187 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo de la diputada Marbella Toledo Ibarra, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La que suscribe, Marbella Toledo Ibarra, diputada federal a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión del Grupo

Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo señalado en 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, somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el último párrafo al artículo 187 del Código Nacional de Procedimientos Penales, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 186, señala:

“Artículo 186. Definición

Los acuerdos reparatorios son aquéllos celebrados entre la víctima u ofendido y el imputado que, una vez aprobados por el Ministerio Público o el Juez de control y cumplidos en sus términos, tienen como efecto la extinción de la acción penal.”

Sobre el particular es conveniente señalar que el artículo 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere el ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público; así como a los particulares en los casos en que sí lo determine la Ley.

Lo anterior permite concluir que en ambos casos el ejercicio de la acción penal implica que el juzgador tome conocimiento de un asunto en particular; por consiguiente, podríamos señalar que el ejercicio de la acción penal se puntualiza en las conclusiones acusatorias.

Bajo esta lógica, cuando hablamos de extinción de la acción penal, podemos decir que se pone fin a la solicitud de que el juez conozca de una controversia determinada.

Luego entonces, resulta necesario abordar lo relativo a los efectos que producen los acuerdos reparatorios dentro del sistema procesal penal, pues acorde con lo previsto por el artículo 187, del Código Nacional de Procedimientos Penales, los acuerdos reparatorios procederán únicamente en los casos siguientes:

I. Sobre delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido;

II. Delitos culposos; o

III. Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas.

En dicho precepto, se señalan además causas de excepción, sobre las cuales no podrán operar los acuerdos reparatorios a saber:

I. En los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos;

II. Cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las entidades federativas; y

III. En caso de que el imputado haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto.

Como puede advertirse, en el artículo 187, del Código Nacional de Procedimientos Penales, se contemplan las hipótesis en que opera el acuerdo reparatorio para extinguir la acción penal, así como aquellos casos de excepción.

Sin embargo, existe un supuesto de excepción que debe incluirse en este precepto normativo relativo a aquellos casos en las víctimas del delito sean menores de edad.

Lo anterior en razón de que, si bien es cierto, generalmente, el perdón del ofendido en los delitos perseguibles por querrela implica la extinción de la acción penal (tal como se puede advertir de la fracción I, del segundo párrafo, del artículo en cita); en los delitos en que la víctima sea un menor de edad no es posible interpretar esta regla como absoluta, pues subsiste un interés especial más allá del que corresponde al representante del menor de otorgar el perdón, el cual consiste en proteger los derechos de la infancia a la luz de su interés superior.

En ese sentido, los diputados de Movimiento Ciudadano proponemos como caso de excepción a los acuerdos reparatorios aquellos en que la víctima del delito sea una persona menor de edad. Lo anterior a efecto de evitar una posible revictimización, tal y como lo ha razonado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis aislada:

Menor de edad víctima del delito. El perdón del ofendido no es procedente cuando la extinción de la causa penal afecte la dignidad de la víctima menor de edad. Proteger la dignidad del menor en el proceso penal implica

evitar que sea humillado, degradado o envilecido. Así, para determinar la procedencia del perdón del ofendido, el juez debe asegurar que la extinción de la acción penal, el sobreseimiento de la causa o la eliminación de las medidas de seguridad impuestas al agresor, no provoquen algún tipo de sufrimiento, intimidación, situación de riesgo o amenaza para la dignidad personal del menor. Para ello, el juez debe analizar la naturaleza del delito, esto es, ponderar qué bien jurídico protege, y si éste incide en los valores resguardados por el derecho a la dignidad humana, así como evaluar si la forma y lugar en que se cometió el delito, constituyen, en sí, una forma de humillación o trato degradante.”¹

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

Decreto que se reforma el último párrafo al artículo 187 del Código Nacional de Procedimientos Penales

Único. Se reforma el último párrafo al artículo 187 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 187. [...]

[...]

[...]

Tampoco serán procedentes en **aquellos casos en que la víctima sea un menor de edad; ni en aquellos** en que el imputado haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto.

Transitorios

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

Segundo. Se abrogan todas las disposiciones que opongan al presente decreto.

Nota

1 Época: Décima Época. Registro: 2011389. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 29, Abril de 2016, Tomo II. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: 1a. XCIX/2016 (10a.). Página: 1125

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro de la Honorable Cámara de Diputados. México, a 20 de abril de 2017.— Diputada Marbella Toledo Ibarra (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

LEY PARA IMPULSAR EL INCREMENTO SOSTENIDO DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA NACIONAL

«Iniciativa que adiciona el artículo 3o. de la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, a cargo del diputado Luis Alfredo Valles Mendoza, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

El suscrito, Luis Alfredo Valles Mendoza, diputado federal de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión y Coordinador del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, 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; 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XV artículo 3 de la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, con base en el siguiente

Planteamiento del problema

Como mexicanos hemos heredado una gran cantidad de valores, tradiciones y habilidades innatas en diversos ámbitos: la mano de obra mexicana es reconocida en todas partes del mundo y en todos los sectores productivos. No es cierto cuando en algunos discursos se menciona que México envía lo peor de su gente al exterior, esas declaraciones no pueden estar más equivocadas, ya que el talento mexicano brilla, sobresale y es reconocido cada día más a nivel global.

No obstante, la salida de miles de mexicanos al exterior sin retorno representa una pérdida potencial de productividad y competitividad nacional, cuando salen a prepararse y a triunfar en sus actividades profesionales, pero no regresan a México para implementar lo aprendido y galardonado.

Este fenómeno socioeconómico es conocido como “fuga de cerebros”, y se puede explicar por múltiples factores como las limitadas condiciones de crecimiento para académicos y estudiantes en su país de origen, por la escasa oferta laboral a la que acceden y las mejores oportunidades de carrera disponibles en otros países.

De acuerdo a estudios de la UNESCO, Estados Unidos es el país receptor de migración intelectual número uno del mundo, seguido del Reino Unido, Alemania, Francia y Australia. En el caso particular de México, un estudio de The World Resources Sun Center en 2012 señala que casi el 60 por ciento de los científicos mexicanos que han obtenido el grado de doctor en Estados Unidos han manifestado su intención de permanecer en dicho país.

De acuerdo con González (2015),¹ y con los datos que presenta la American Community Survey de Estados Unidos, en el periodo que va de 1990 a 2005, la cantidad de migrantes mexicanos residentes en dicho país con escolaridad profesional y posgrado casi se cuadruplicó, pues pasó de 114 mil 522 a 442 mil 960 personas; de los cuales, cerca del 17 por ciento contaba con estudios de posgrado. Del total de migrantes con estudios terciarios, casi el 50 por ciento se dedica a ocupaciones profesionales; mientras que en el caso de los que tienen algún posgrado, la cifra se incrementa hasta el 66.5 por ciento.

Por su parte, Ávila (2013)² refiere que entre el año 2000 y 2012, los mexicanos con estudios superiores, tanto de posgrado como personal profesional asociado o licenciatura que viven en Estados Unidos, se incrementó significativamente al pasar de 411 mil 292 a 1 millón 14 mil 651 en 2012. De dicho total, el 84.9 por ciento eran profesionales asociados o tenían licenciatura, mientras que el restante 15.1 por ciento contaban con algún posgrado.

Un dato relevador que se desprende del análisis de Ávila (2013) es que 1 de cada 10 mexicanos con título profesional y 1 de 4 cuatro con posgrado viven en los Estados Unidos; además, del total de mexicanos con educación superior o posgrado, la mitad realizó sus estudios en México para después migrar hacia el país del norte.

De este modo, México ocupa la sexta posición a nivel mundial de los países con el mayor número de migrantes internacionales altamente calificados. No obstante, dicha posición no es correspondida, es decir, con migración de retorno o repatriación, pues aunque entre 2005 y 2010 re-

gresaron a México alrededor de 1 millón de personas provenientes de Estados Unidos, sólo el 5.6 por ciento tenían educación superior.

En este sentido, la UNESCO en la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI, pone de manifiesto la importancia de atender la descapitalización intelectual o fuga de cerebros que sufren los países en vías de desarrollo, dado que priva a dichos países de profesionistas de alto nivel, lo que reduce su potencial de crecimiento económico y limita las innovaciones en sus sectores productivos.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la fuga de cerebros representa una importante pérdida de recursos fiscales, pues muchas de las personas que emigran al extranjero recibieron educación pública; es decir, se beneficiaron de los impuestos y luego abandonaron el territorio nacional.³ Tan es así, que la misma Elinor Ostrom, premio Nobel de Economía en 2009, refirió que la fuga de cerebros en México afecta la competitividad del país, lo cual redundará en pérdidas económicas.

La contribución que México realiza a la producción mundial de conocimiento es menor al 1 por ciento; esto se explica gracias a la escasa inversión que se realiza en investigación y desarrollo experimental, que en 2012 sólo alcanzó el equivalente al 0.5 por ciento del PIB, representando el nivel de inversión más bajo entre los países miembros de la OCDE, incluso menor al promedio latinoamericano (González, 2015).

De acuerdo con el portal de Nanotecnología y Materiales Avanzados de la Universidad de las Américas de Puebla, a México le cuesta un estimado de 45 mil pesos al año la educación de cada estudiante. En total, el país gasta 100 mil millones de pesos por año en la formación superior de los jóvenes, de los cuales, 1 de cada 16 licenciados decide ir a trabajar a los Estados Unidos, mientras que 1 de cada 5 profesionistas con maestría emigra al norte y 1 de cada 3 doctores también.

Estas cifras son reveladoras y desafortunadas, ya que nuestro país está perdiendo la oportunidad de dinamizar y mejorar la competitividad de los diversos sectores de la economía nacional ante la falta de una política pública para repatriar y evitar la fuga de talentos mexicanos.

Argumentación

México está posicionado como una potencia mundial en la producción automotriz; tan sólo en 2015 el sector aportó 18.3 por ciento al PIB manufacturero, creando oportunidades laborales para 730 mil 923 empleados, de acuerdo con el INEGI. No obstante, la industria automotriz transita un período de renovación impulsado por las tecnologías de la innovación y comunicación que requieren de un nivel de capacitación y especialización elevado de la mano de obra para continuar posicionada como sector estratégico de la economía nacional.

En el mismo sentido, los procesos al interior de las empresas muestran una tendencia de digitalización de sus productos y servicios, por lo que las micro, pequeñas y medianas empresas que pretenden sobrevivir en esta nueva economía requieren de una mano de obra altamente capacitada que ayude a incrementar la eficiencia de los recursos con que operan y ser capaces de competir con otras empresas en un ambiente de innovación continua.

Paralelo a lo anterior, cuando se aprobó la Reforma Energética se abrió la posibilidad de que inversiones extranjeras incursionarán en el sector extractivo de energéticos en aguas profundas, así como en la implementación de energías alternativas a los hidrocarburos como la eólica, para lo cual se requiere de personal especializado, a fin de evitar la importación de fuerza laboral extranjera.

Esto hace que México se encuentre abierto completamente a la competencia mundial; cada vez existe una mayor demanda de mano de obra especializada y altamente calificada en nuestro país, la cual deberíamos estar cubriendo prioritariamente con recursos humanos nacionales.

Algunos casos de repatriación de talentos exitosos incluyen a la República de Corea y a China; ambos países han formulado políticas públicas que motivan a los expatriados altamente calificados a regresar a su país de origen. Esto ha permitido la aceleración de cambios estructurales en su industria interna, pues los repatriados aplican los conocimientos que adquirieron en el extranjero a fin de impulsar la productividad en sus países natales. Adicional a ello, crearon programas en los que los científicos expatriados participaban a distancia en la planeación y formulación de políticas públicas que fomentaron el desarrollo nacional.

Por su parte, Mendoza y Cabrera (2014),⁴ del Colegio de la Frontera Norte, señalan en su estudio titulado *Trabajo ca-*

lificado, especialización y productividad laboral urbana en la frontera norte de México, la existencia de un coeficiente positivo entre el acervo de capital humano y la productividad en cada subsector de la economía analizado; esto quiere decir que la especialización laboral resulta significativa para la productividad si se le asume como un cambio a través del tiempo, lo que sugiere un reordenamiento de la masa laboral a partir del crecimiento de la calidad del factor trabajo en las ciudades de estudio.

Así, concluyen que durante el periodo comprendido entre 1999 y 2009, la proporción de población con escolaridad alta, dentro del marco de referencia empleado por los investigadores, creció de 9.69 a 14.34 por ciento. A su vez, se observaron resultados positivos en el crecimiento de las percepciones salariales en los subsectores con mayor proporción de trabajo con alta escolaridad, que en aquellos subsectores con mano de obra menos educada. No obstante, los resultados refieren que en un escenario ausente de flujos de capital e inversión extranjera directa, el trabajo educado pierde significancia para la productividad.

En este contexto, resulta estratégico el diseño sistemático de políticas públicas encaminadas a la repatriación de talentos mexicanos, de mano de obra calificada que compita en los sectores de mayor conocimiento y oportunidades de crecimiento en el mediano plazo, tal y como es el objetivo de la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, que se expresa en su artículo 1o.:

“La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar lo dispuesto en los artículos 25 y 26, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la promoción permanente de la competitividad, el incremento continuo de la productividad, y la implementación de una política nacional de fomento económico que impulse el desarrollo industrial que incluya vertientes sectoriales y regionales.”

Es así que, para Nueva Alianza, la “Competitividad de México” comienza por su gente. Estamos convencidos que los mexicanos tenemos el potencial de generar innovaciones y transformaciones que permitan maximizar la productividad y competitividad de cualquier sector productivo. Por tal motivo, proponemos adicionar una fracción XV al artículo 3° de la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, para incorporar la repatriación de talento mexicano del exterior como objetivo específico de la política nacional

para mejorar la productividad y competitividad de la economía mexicana.

Fundamento legal

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

Decreto por el que se adiciona una fracción XV al artículo 3 de la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional

Único: Se adiciona una fracción XV al artículo 3 de la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional.

Artículo 3. Son objetivos específicos de la presente Ley:

I. a XIV. ...

XV. Implementar una política nacional integral para la repatriación de mano de obra mexicana altamente calificada, así como de mexicanos talentosos que sobresalgan en sus actividades profesionales, en los sectores productivos de mayor dinamismo nacional y donde existan déficits en la contratación de mano de obra calificada mexicana.

Artículo Transitorio

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

Notas

1 <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/En-Contexto>

2 <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66029968003>

3 Declaraciones de Hugo Beteta, Subdirector regional de la CEPAL.

4 <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rie/article/view/48837>

Dado en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el 20 de abril de 2017.— Diputado Luis Alfredo Valles Mendoza (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Competitividad, para dictamen.

LEY DEL SEGURO SOCIAL

«Iniciativa que reforma el artículo 17 de la Ley del Seguro Social, a cargo de la diputada Marbella Toledo Ibarra, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La que suscribe, Marbella Toledo Ibarra, diputada federal a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo señalado en 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, somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 17 de la Ley del Seguro Social, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que:

“**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Como puede advertirse, el párrafo segundo del citado texto constitucional entraña la llamada garantía de audiencia, misma que ha sido definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente criterio:

“**Audiencia, garantía de.** Haciendo un análisis detenido de la garantía de audiencia para determinar su justo alcance, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, (las que en todo caso deben ajustar sus actos a las leyes aplicables y, cuando éstas determinen en términos concretos la posibilidad de que el particular intervenga a efecto de hacer la defensa de sus derechos, conceder la oportunidad para hacer esa defensa), sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada, para cumplir el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos. De otro modo, de admitirse que la garantía de audiencia no rige para la autoridad legislativa y que ésta puede en sus leyes omitirla, se sancionaría la omnipotencia de tal autoridad y se dejaría a los particulares a su arbitrio, lo que evidentemente quebrantaría el principio de la supremacía constitucional, y sería contrario a la intención del Constituyente, que expresamente limitó, por medio de esa garantía, la actividad del Estado, en cualquiera de sus formas. Esto no quiere decir, desde luego, que el procedimiento que se establezca en las leyes, a fin de satisfacer la exigencia constitucional de audiencia del interesado, cuando se trate de privarle de sus derechos, tenga necesariamente los caracteres del procedimiento judicial pues bien pueden satisfacerse los requisitos a que se contrae la garantía, mediante un procedimiento entre las autoridades administrativas, en el cual se dé al particular afectado, la oportunidad de hacer su defensa y se les otorgue un mínimo de garantías que le aseguren la posibilidad de que, rindiendo las pruebas que estime convenientes, y formulando los alegatos que crea pertinentes, aunque no tenga la misma formalidad que en el procedimiento judicial, la autoridad que tenga a su cargo la decisión final, tome en cuenta tales ele-

mentos, para dictar una resolución legal y justa. A esta conclusión se llega atendiendo al texto del artículo 14 de la Ley Fundamental, a su interpretación jurídica y al principio de la supremacía constitucional y de ella se desprende como corolario, que toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia en favor de los particulares, en los términos a que se ha hecho referencia, debe ser declarada inconstitucional. De esta manera, y siempre que se reúnan los requisitos técnicos del caso, en cuanto a que se impugne en la demanda, no ya la correcta o incorrecta aplicación de la ley sino la validez constitucional de la misma, es procedente que el Poder Judicial Federal a través del juicio de amparo, no sólo examine si el procedimiento seguido por las autoridades se ajusta, o no, a la ley aplicable, y si en él se dio al interesado la oportunidad de ser oído y defenderse, sino también si la ley misma concede al propio interesado esa oportunidad y de esa manera determinar su constitucionalidad frente a la exigencia del artículo 14. Un primer supuesto que condiciona la vigencia de esa garantía, que viene siendo una condición sine qua non, es el de que exista un derecho de que se trate de privar al particular, ya que tal es la hipótesis prevista por el artículo 14: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, etcétera... “. Esto quiere decir que cuando no existe ningún derecho, no puede haber violación a la garantía de audiencia, porque entonces falta el supuesto que condiciona la vigencia de la misma, y no pueden producirse las consecuencias que prevé el precepto constitucional que la establece. Así sucede, por ejemplo, en aquellos casos en que el particular tiene un interés, pero no un derecho; es titular de los que se llaman “intereses simples”, o sea, intereses materiales que carecen de titular jurídico, pero no tiene un derecho subjetivo que pueda hacer valer frente a las autoridades y los demás particulares. Así sucede cuando los particulares están disfrutando del ejercicio de una facultad de soberanía, que corresponde al Estado, y que éste les ha delegado temporalmente por estimar que de esa manera se obtenía una mejor satisfacción de las necesidades colectivas que estaban a su cargo, como pasa con facultades como las de la policía sanitaria, transportes de correspondencia y otras semejantes. Un segundo supuesto para que opere la garantía que se examina, es que la audiencia sea realmente necesaria, que la intervención del particular en el procedimiento que puede culminar con la privación de sus derechos, a fin de hacer la defensa de sus intereses, sea de verdad indispensable. En efecto, la audiencia de que se trata (que también ha sido llamada “la

colaboración del particular” en el procedimiento), consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular para intervenir con objeto de hacer su defensa, y esa intervención se concreta, en dos aspectos esenciales: la posibilidad de rendir pruebas, que acrediten los hechos en que se finque la defensa y la de producir alegatos, para apoyar, con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes, esa misma defensa. Esto supone, naturalmente, la necesidad de que haya hechos que probar y datos jurídicos que determinar con claridad para que se proceda a la privación de esos derechos, porque de otra manera, cuando esa privación se realiza tratándose de procedimientos seguidos por la autoridad administrativa sobre la base de elementos claramente predeterminados en la ley, de una manera fija, de tal suerte que a la propia autoridad no le quede otro camino que el de ajustarse a los estrictos términos legales, sin que haya margen alguno en que pueda verter su arbitrio, la audiencia resulta prácticamente inútil, ya que ninguna modificación se podrá aportar. Un tercer supuesto para que entre en juego la garantía de audiencia es que las disposiciones del artículo 14 que la reconocen y consagran, no estén modificadas por otro precepto de la Constitución Federal, como acontece en el caso de las expropiaciones por causa de utilidad pública a que se refiere el artículo 27 de la propia Constitución, en las que, como se ha establecido jurisprudencialmente, no se requiere la audiencia del particular afectado. Quedan así precisados los supuestos que condicionan la vigencia de la garantía que se examina y que señalan, al mismo tiempo, los límites de su aplicación.”¹

Dicho lo anterior podemos advertir que el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley del Seguro Social, en el que se prevé que únicamente sea el patrón quien manifieste lo que ha su derecho convenga para defenderse ante un acto de autoridad que además de afectarle a él, pueda vulnerar la esfera jurídica del trabajador o de ambos, por ende, podemos arribar a la conclusión de que tal disposición transgrede la garantía de audiencia de los trabajadores.

Lo anterior en razón de que de conformidad con el párrafo segundo del artículo 17 de la Ley del Seguro Social, la información contenida en los avisos de registro patronal, de inscripción de trabajadores, así como en los correspondientes a sus altas y bajas, modificaciones de salario y demás datos de éstos, puede ser analizada por el Instituto, a fin de verificar la existencia de los supuestos y requisitos establecidos en la citada ley.

En ese sentido, si el Instituto, a raíz de la información proporcionada por el patrón en los avisos que presente, determina que no existe una relación laboral entre el patrón y el asegurado, en los términos que lo instituye la Ley Federal del Trabajo, debe notificar al presunto patrón respecto de la aparente inexistencia de la relación laboral, el cual deberá manifestar lo que a su derecho convenga; sin embargo, si a juicio del instituto no es desvirtuada la aparente inexistencia de la relación laboral, debe proceder a dar de baja al presunto patrón, a los presuntos trabajadores o a ambos.

Así, la hipótesis contenida en el segundo párrafo del artículo 17 vulnera el derecho fundamental de audiencia de los trabajadores, en tanto que al trabajador que eventualmente puede resentir una afectación grave en sus derechos con motivo de que deje de ser considerado como sujeto de aseguramiento en el régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, no se da intervención alguna.

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

Decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 17 de la Ley del Seguro Social

Único. Se reforma el párrafo segundo del artículo 17, de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 17. [...]

La información que proporcionen los patrones para su registro podrá ser analizada por el Instituto, a fin de verificar la existencia de los supuestos y requisitos establecidos en esta Ley. Si el Instituto determina que no se dan los supuestos previstos en el artículo 12, fracción I, de esta Ley, notificará al presunto patrón **y al trabajador** para que **estos**, en el plazo de cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga y, en el caso de que no **desvirtúen** tales situaciones, el Instituto procederá a dar de baja al presunto patrón, a los presuntos trabajadores o a ambos.

[...]

Transitorios

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

Segundo. Se abrogan todas las disposiciones que opongan al presente decreto.

Nota

1 Registro 901113. Segunda Sala. Quinta Época. Apéndice 2000. Tomo I, Const., P.R. SCJN, Pág. 309.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro de la Honorable Cámara de Diputados, México, a 18 de abril de 2017.— Diputada Marbella Toledo Ibarra (rúbrica).»

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de las leyes Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Clemente Castañeda Hoeflich, Víctor Manuel Sánchez Orozco, René Cervera García y Jorge Álvarez Maynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Los suscritos, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, someten a consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

En una democracia tan golpeada por la desconfianza ciudadana como la mexicana, es crucial que se planteen deba-

tes en torno a privilegios que la clase política ha adquirido indebidamente a lo largo de los años, que ensanchan el déficit democrático y acrecientan la brecha entre ciudadanos y gobernantes, que tarde o temprano, se traduce en un menor bienestar social. Por tanto, es indispensable que este tipo de debates sean resueltos de cara a la sociedad, a fin de reconstruir las relaciones de confianza entre la sociedad y las instituciones fundamentales para el buen funcionamiento de nuestro régimen, como es el Congreso de la Unión.

Tenemos así que, uno de los privilegios que mayor desconfianza y recelo provocan entre los ciudadanos, es el fantasma jurídico del “fuero constitucional”¹, que no es otra que la prerrogativa otorgada a legisladores para protegerlos y ampararlos de acusaciones derivadas del ejercicio de su función, es decir, “la inviolabilidad y la inmunidad procesal o libertad de arresto”. No obstante, el empleo del fuero ha sido empleado en términos negativos, deconstruyendo el sentido y origen de su existencia, generando una tensión entre inmunidad e impunidad.

El fuero, concebido originalmente para fortalecer el esquema de división de poderes—y que tuvo su origen en las monarquías absolutistas— es hoy percibido por la sociedad como un privilegio inmerecido de ciertos servidores públicos para transgredir la ley.

No obstante, la finalidad del fuero constitucional, afirma el constitucionalista Ignacio Burgoa, “...no estriba tanto en proteger a la persona del funcionario sino en mantener el equilibrio entre los poderes del estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático”.

Asimismo, Enrique Sánchez Bringas, señala que “la inmunidad es la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar que se perturben esas funciones...”.

Por otra parte, la inmunidad procesal, explica Fernando Dworak, “es un derecho que sirve para proteger al quórum”², a fin de evitar que el Ejecutivo, para impedir que “se discuta un tema o para presionar por la aprobación de una iniciativa”³, encarcele a legisladores, “de tal forma que estuviesen presos los que se opusieran o incluso se dejase de sesionar por no haber mayoría necesaria”⁴.

Es así que, la inmunidad parlamentaria debe entenderse como “una prerrogativa de los legisladores con relación a la inviolabilidad de las opiniones vertidas en el ejercicio de su cargo, por las que no podrán ser reconvenidos o procesados y protección legal para no ser detenidos ni enjuiciados hasta que no se agote la garantía de procedibilidad constitucional”. Es decir, no se trata de un excluyente de responsabilidades, civiles o penales, que recaiga en parlamentarios que cometan alguna ilegalidad, sino, como ya se ha mencionado, de una autonomía frente al resto de los poderes.

En ese sentido, el Poder Judicial de la Federación ha argumentado que “la inmunidad parlamentaria no puede concebirse como un privilegio personal, esto es, como un instrumento que únicamente se establece en beneficio de las personas de diputados o senadores para sustraer sus manifestaciones del conocimiento o decisión de los jueces; sino como una medida de protección al órgano legislativo, a efecto de enfrentar la amenaza de tipo político, y que consiste en la eventualidad de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular.”

Así “...supone que la denegación al reclamo o reconvenimiento esté sustentada en el ejercicio de la actividad parlamentaria, pues el propósito de esa protección es evitar que el órgano legislativo sufra la privación injustificada de uno de sus miembros.”

De igual manera, ha señalado que “la inviolabilidad de los senadores y diputados por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes; que si esa inviolabilidad no existiera cuando un diputado propusiera que se reforme una ley y, al efecto, censure la existente, podrían en algún caso tomarse como trastornador del orden público y apologista de un delito; por ello, la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores. El Constituyente de 1916, aludió a que el artículo 61 era igual al 59 de la Constitución de 1857; de donde debe afirmarse que la inmunidad parlamentaria está sustentada en que el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad de las manifestaciones de diputados y senadores es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos —las manifestaciones— hayan sido realizadas por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario.”

Como consecuencia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha argumentado que: “el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Así, la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a periodo alguno; de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que éste ejerce su función de representante público, pues automáticamente opera una derogación, es decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias. En consecuencia, la protección a los legisladores sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos refrenda el objetivo de la mencionada garantía, o sea, resguardar al ejercicio del Poder Legislativo, pues aquéllos lo realizan y hacen de la palabra –del discurso el instrumento motriz y la forma privilegiada para ejercer su función pública.”

Sin embargo, en nuestro país el “fuero se ha convertido en una herramienta idónea para fomentar y sobre todo proteger a la concentración del poder, irónicamente se ha convertido en el protector e impulsor de la impunidad, que viola no sólo el principio de la igualdad jurídica sino que descaradamente pisotea nuestras garantías individuales”, por lo que, señala, es indispensable se eliminen los privilegios de los que gozan, y se respeten los derechos de los ciudadanos, colocando en un plano de igualdad tanto a éstos como a servidores públicos.

Al respecto, Fernando Dworak brinda algunos elementos que hacen de la inmunidad procesal un mecanismo de protección que emplean políticos y servidores públicos para protegerse entre sí:

Primero, la Cámara de Diputados decide sobre la procedencia de prácticamente todos los servidores públicos federales y locales, desde el presidente, pasando por ministros de la Suprema Corte de Justicia, órganos autónomos.

Segundo, la Cámara de Diputados decide sobre la procedencia de funcionarios locales cuando se trata de acusaciones del orden federal, dejando que los congresos locales decidan lo que proceda. Si consideramos que la inmunidad procesal es una prerrogativa para proteger un órgano de gobierno, no debería intervenir un órgano legislativo federal, sino exclusivamente la legislatura local. Como resultado tenemos un sistema de doble punto de veto, donde se facilita que el acusado se escape...

Tercero, se ha entendido que esta prerrogativa es un derecho del individuo, protegiéndosele incluso cuando solicita licencia...

Y cuarto, las declaraciones de procedencia las definen cuerpos colegiados que actúan con lógica política antes que técnica. Esto hace que o se requiera una decisión previa para que prosperen o se requiera de una gran presión ciudadana para que sean tomadas en cuenta.⁵

Por tanto, para resolver esta tensión entre inmunidad e impunidad, es necesario, señala Mojica Rayón, depurar el título IV de la Constitución Política, y modificar el fuero, en términos de los que es concebido hoy en día, es decir, que no se necesite declaración de procedencia para someter a un servidor público a un proceso legal, para que la ley se aplique a todos, es decir, que la ley no exceptúe a nadie. De esta manera, se puede transitar hacia un esquema de inviolabilidad parlamentaria simple.

No se trata de la imagen que se proyecte por parte de un legislador, sino del trabajo que pueda realizar, por ello, se proponen modificaciones a fin de evitar el mal uso del término “fuero” por parte de funcionarios que tergiversen su función y que empleen esta facultad para beneficio propio y en contra de las responsabilidades y obligaciones que le fueron conferidas.

No es que la inmunidad parlamentaria se haya vuelto innecesaria. Por el contrario, la propia Organización Global de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC, por sus siglas en inglés), ha establecido que: “La inmunidad parlamentaria es esencial para la independencia parlamentaria eficaz”.

Sin embargo, esa misma organización también ha señalado con contundencia que: “Un sistema de inmunidad parlamentaria que obstaculice la acusación legítima por acciones criminales puede ofrecer protección a parlamentarios

corruptos que abusan de su afiliación al parlamento para beneficio personal”.

Y es ahí en donde la presente iniciativa pretende inscribirse: en resolver la tensión entre un mecanismo necesario de inviolabilidad para que los legisladores conserven su autonomía frente al resto de los poderes, pero que al mismo tiempo no origine un estado de excepción en el que los integrantes de un poder, puedan cometer delitos impunemente frente a miembros de otros poderes o, peor aún, de la sociedad en general.

Se trata de ser pertinente en el momento histórico en el que vivimos, y retomar lo señalado por la GOPAC, en el sentido de que “los parlamentarios deberían adoptar sistemas funcionales de inmunidad parlamentaria que proporcionen protección de acusaciones injustificadas y motivadas políticamente pero que también garanticen que se les impute a los parlamentarios responsabilidad ante la ley”.

Basta de cinismo y de privilegios a costa de la sociedad. Decir adiós al fuero es fortalecer la división de poderes y dar la bienvenida a una nueva oportunidad para cerrar la brecha entre gobernantes y gobernados en una época en la que la confianza en los demás se presenta como la única alternativa para que florezca la seguridad ciudadana.

Por lo expuesto, se expide el siguiente proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforman los artículos 38, fracción II; 61, primer y segundo párrafos; 111, primer, quinto, séptimo, octavo, párrafos; 112, primer párrafo; y, 114, primer párrafo; se **derogan** los párrafos segundo, tercero y sexto del artículo 111; párrafo segundo del 112; y, primer párrafo del artículo 114, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá ade-

más de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II. Por la privación de la libertad dictada por sentencia firme y mientras la privación subsista;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

Artículo 61. Los diputados y senadores jamás podrán ser reconvenidos ni serán sujetos de responsabilidad por las opiniones, propuestas legislativas o votos que emitan en el ejercicio de sus encargos.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto a la inmunidad parlamentaria de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo 111. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de estado, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos dependientes del gobierno federal, el fiscal general de la República, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y los integrantes de los órganos constitucionales autónomos serán responsables por la comisión de delitos, faltas u omisiones en que incurran durante el tiempo de su encargo y podrán ser sujetos de proceso penal, pero no podrán ser detenidos, ni privados de su libertad durante el ejercicio de su cargo, y continuarán

en funciones hasta que se dicte sentencia condenatoria y ésta haya causado ejecutoria, en atención al principio de presunción de inocencia.

Se deroga.

Se deroga.

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, **el jefe del gobierno de la Ciudad de México**, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y de la **Ciudad de México**, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, y los miembros de los organismos a los que las constituciones locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo.

Se deroga.

Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

No existirá impedimento alguno para demandar en la vía civil a cualquier servidor público.

...

...

Artículo 112. No se requerirá **que se dicte sentencia condenatoria y cause ejecutoria, para ser detenidos o privados de su libertad**, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Se deroga

Artículo 114. Se deroga.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.

...

Artículo Segundo. Se **reforma** el artículo 25, párrafo primero; y se **derogan** los párrafos segundo y tercero del citado artículo 25, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

Artículo 25. Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, se actuará de acuerdo con el procedimiento previsto en dicho artículo.

(Se deroga).

(Se deroga).

Artículo Tercero. Se **reforman** los artículos 11, numerales 1 y 3; 12, numeral 2; y, 22, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 11.

1. Los diputados y senadores gozan **de la inmunidad parlamentaria** que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

3. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos **hasta que se haya seguido el procedimiento constitucional, se dicte sentencia condenatoria y ésta cause ejecutoria.**

Artículo 12.

1. ...

2. El presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar **la inmunidad parlamentaria** constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios;

cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

Artículo 22.

1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza la **inmunidad parlamentaria** constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del recinto legislativo.

2. ...

...

3. ...

4. ...

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 deberá adecuar las leyes y reglamentos correspondientes en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente decreto.

Tercero. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Cuarto. Los congresos locales de las entidades federativas deberán adecuar sus respectivas leyes y reglamentos en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente decreto.

Notas

1 Definido así por Fernando Dworak, en su texto *¿Realmente desapareció el “fuero” en Jalisco?*, disponible en:

<http://fernandodworak.com/wordpress/realmente-desaparecio-el-fuero-en-jalisco/>

2 Obra citada, Dworak, Fernando.

3 Ibid.

4 Ibid.

5 Obra citada, Dworak, Fernando.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2017.— Diputados: Clemente Castañeda Hoefflich, Víctor Manuel Sánchez Orozco, René Cervera García, Jorge Álvarez Maynez (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, la parte que le corresponde, a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, la parte que le corresponde, y a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la parte que le corresponde, para dictamen.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 85 y 278 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 reforma y modifica el inciso e) del artículo 85 numeral 1 y se adiciona un párrafo segundo y tercero al numeral tres del artículo 278, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En México escuchamos todos los días y estamos en el entendido, de que ha habido avances en materia de democracia, sobre todo cuando este tema se relaciona con los mecanismos y las normas electorales vigentes; normas que han sido producto de diversas reformas en materia electoral e incluso con intervención muy activa de organizaciones de la sociedad civil, que se han venido realizando en diversas legislaturas del Honorable Congreso de la Unión.

Lo anterior, posiciona a nuestro país como una nación que ha invertido un sinfín de recursos financieros, humanos y materiales en un tema que además de ser un modelo a seguir, debería ser garantía en todos los sentidos para que los procesos electorales no tuvieran que pasar por tropiezos vergonzosos, ni de procedimiento, ni de prácticas corruptas o clientelares para la obtención de voto, para tener acceso así al poder público o al erario público, por lo que debemos prever que estas, no gocen de la total impunidad como hasta ahora ha venido sucediendo.

Si bien es cierto que el marco legal vigente, que se materializa en la Ley de Instituciones Procedimientos Electorales, contempla en sus diferentes libros, capítulos, etc., (en su estructura) lo que debería bastar para obtener procesos limpios y libres de hechos que empañen la legitimidad de los resultados democráticos buscos a través de la libre competencia entre partidos políticos y candidatos independientes, lo cierto es, que existen grupos que por lo visto se han dedicado a estudiar los huecos o lagunas que como toda norma puede tener por su carácter imperfecto, para burlar de una u otra forma los objetivos de las Leyes de nuestro país en general, por medio de actos que incluso se han calificado como “ingeniosos” sin que esto signifique una apología a los delitos electorales, ya que en realidad son flagelos que laceran a nuestra sociedad y que abonan a que algunos oportunistas tengan los incentivos necesarios para orientar todos sus recursos intelectuales y financieros a buscar obtener ganancias mayores de estas deficiencias que las normas ofrecen sin ninguna intención.

Hemos de recordar, lo escandaloso que han sido los actos de coacción del voto en procesos electorales del pasado, como la entrega de tarjetas de centros comerciales o de instituciones bancarias o tarjetas operadas por casas de bolsa y los por demás lastimosos actos comprobados de utilización de recursos pertenecientes a diversos programas sociales que son enfocados a grupos vulnerables y que las dependencia de gobierno condicionan para coaccionar a ese segmento de población aprovechándose de la necesidad de los más desprotegidos de nuestro país.

Debemos dejar muy claro el significado de coacción, por lo que, tomando una definición del término, encontramos que como coacción se denomina “...a la presión, fuerza o violencia de tipo físico, psíquico o moral que se ejerce sobre una persona para obligarla a que haga o diga algo contra su voluntad.”¹

La coacción, también conocida como violencia privada, puede ejercerse por medio de amenazas, fuerza o violencia. La persona que es víctima de coacción, por su parte, sabe que corre un peligro inminente y, por esta razón, siente que no tiene libertad para actuar voluntariamente, de modo que obedece a quien lo está coaccionando²

Como tal, el término coacción es empleado en diversas disciplinas, como las ciencias políticas, el derecho, la psicología y la sociología.

Por lo anterior, se explica perfectamente el temor que siente la ciudadanía a la que por motivos electorales se le amenaza con quitarles su legítimo derecho a recibir los apoyos vía programas sociales y algo peor, el que se les pueda obligar a la salida de las casillas o del lugar donde ejercen su voto el día del proceso electoral a que demuestren por medios electrónicos cual fue su voto como lo puede ser por medio de una fotografía de un celular para así respetarles sus derechos sociales y/o la entrega de un pago por diversos medios como los descritos anteriormente o en dinero en efectivo. Situación, que, por supuesto representa un delito electoral y que, sin embargo, por el propio hecho de colaboración, aunque sea forzada, los ciudadanos coaccionados no denuncian.

Los costos de la democracia en México ascienden a miles de millones de pesos por diversos conceptos que van desde las partidas entregadas a los partidos políticos, las onerosas cantidades de dinero que cobran los Consejeros del Instituto Nacional Electoral, los Magistrados encargados de impartir justicia en materia electoral y la lista sigue.

“...El costo de la democracia Puede resultar onerosa a los ojos los ciudadanos, cuando el proceso democrático adolece de calidad y, es factible, en términos de sus costos de funcionamiento, cuando los valores y prácticas propias de la democracia se convierten y asumen como una parte sustantiva en la vida diaria de los ciudadanos y en el desempeño de las instituciones públicas.

Un régimen democrático puede sustentarse mejor si y sólo si se encuentra el punto de equilibrio entre el monto de gasto público invertido para su sustentación con respecto a la calidad de la democracia, lo que significa: ejercicio efectivo y plural de la representación y del mandato popular, procedimientos legítimos para elegir gobiernos, así como para controlar y supervisar su ejercicio y desempeño; facultades y capacidades institucionales para procesar y resolver los conflictos sociales bajo reglas de convivencia

pacífica y ordenada; formación y consolidación de un marco amplio de garantías para expandir los valores de libertad, justicia y desarrollo humano.

La democracia es un ideal, un anhelo, que se convierte en aspiración colectiva porque va dirigida a encontrar un mejor vivir para todos. Y si esto es así, se torna entonces en una exigencia para quienes detentan la representatividad social de un mandato emanado de la voluntad del colectivo humano a través del voto libre, secreto y directo.

El ideal democrático descansa en la preservación de los principios fundamentales del hombre: libertad, paz y justicia, como también en el acercamiento a los valores intrínsecos al bien común como son, la participación y la cooperación de los individuos para integrar el conjunto ordenado de condiciones sociales y el compromiso de ingresar en plenitud al mundo de la legalidad.

La democracia se inspira también en la idea de impulsar una economía eficiente y equitativa en la distribución de oportunidades y responsabilidades de los individuos para con su propia prosperidad y la del colectivo humano.

Los costos económicos de la democracia mexicana están firmemente documentados en el trabajo de Tépatch, Marcial, Reyes, investigador adscrito a la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, “El Financiamiento Público Federal para las Actividades Electorales de México Analizado desde un Enfoque Orgánico”, estudio que presenta cifras de 2000 a 2015 sobre el gasto asignado a los organismos electorales en México.

El ejercicio de la democracia le significa a la sociedad mexicana un costo económico que el Gobierno Federal debe sufragar, utilizando para este fin, los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación asignados cada año a los organismos electorales a través de: Ramo 22. Para el Instituto Nacional Electoral, Ramo 17. Procuraduría General de Justicia para la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE) y Ramo 3. Poder Judicial de la Federación para el Tribunal Federal Electoral

El documento de Tépatch, permite desprender resultados muy reveladores sobre la evolución del gasto ejercido por los organismos electorales. Intentaremos a continuación emitir un análisis propio que nos permita hacer algunas inferencias sobre los costos de la democracia mexicana, como las que a continuación se enumeran:

1. Considerando el periodo 2000-2013, el total de recursos presupuestales destinados a los organismos electorales del país, ascendió a 147 mil 894.4 millones de pesos, de los cuales, 126 mil 950.7 millones de pesos fueron para el Instituto Nacional Electoral (86%), 19 mil 567.8 millones de pesos para el Tribunal Federal Electoral (13 por ciento) y 1 mil 375.9 millones de pesos para la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (1 por ciento).

2. El Instituto Nacional Electoral destina el gasto federal que le es asignado en los siguientes rubros: Prerrogativas a partidos políticos (34 por ciento), fiscalización de sus recursos (0.4 por ciento) y administración de los tiempos de Estado en radio y televisión (3.2 por ciento), actualización del padrón electoral y expedición de la credencial para votar (21 por ciento), gastos para apoyo al proceso presupuestario y mejorar la eficiencia institucional (7.5 por ciento), organización federal electoral (8.4 por ciento) y para la dirección, soporte jurídico electoral y apoyo logístico (1 por ciento), otros rubros diversos (15.5 por ciento).

3. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), por su parte, ejerce el gasto que le es destinado por la federación, distribuyendo esos recursos entre la Sala Superior (76 por ciento) y las Salas Regionales (24 por ciento).

4. La Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE), como organismo adscrito a la Procuraduría General de la República, utilizó la totalidad de su presupuesto para integrar averiguaciones previas y hacer las consignaciones relacionadas con la comisión de delitos electorales.

5. Los costos de la democracia en el país, en el periodo en mención, han registrado variaciones considerables, según los cargos de elección que han estado en juego. En los años 2000, 2006 y 2012 en que se celebraron elecciones presidenciales, así como la renovación de escaños en las dos Cámaras del Congreso de la Unión, el gasto ejercido por los organismos electorales ascendió a 39 mil 814.9 millones de pesos (27 por ciento).

9. En el proceso electoral federal de 2012, votó el 63 por ciento de los electores inscritos en la lista nominal. Así, el costo promedio de cada voto fue de 346.80 pesos y el costo promedio de cada ciudadano que decidió abstenerse de ejercer su voto ascendió a 599.08 pesos, lo que

indica que, en términos generales, el costo de la democracia aumenta en paralelo al crecimiento en el nivel de abstencionismo.

Con posterioridad a este estudio, la Cámara de Diputados difundió otra investigación sobre el tema, bajo la autoría de Tépach Marcial, Reyes, “El Proyecto del Presupuesto Público Federal de México en Materia Electoral, 2014-2015”. Provisto de valiosas aportaciones al esfuerzo por mantener actualizadas las cifras más relevantes sobre el costo de la democracia en México y de cuyo contenido conviene derivar algunas inferencias analíticas:

1. El presupuesto público federal autorizado en materia electoral para el periodo 2014-2015 sumó la cantidad de 36 mil 261.4 millones de pesos, lo que derivó en una variación real anual de 50.5 por ciento.

2. Los recursos autorizados al Instituto Nacional Electoral absorbieron, en 2014, el 79 por ciento del gasto electoral total, que fue de 14 mil 474.6 millones de pesos. En 2015, la tasa de participación de ese organismo en el gasto electoral total se incrementó 6 puntos porcentuales para situarse en 85 por ciento. En el caso del Tribunal Electoral, sus tasas de participación fueron de 17.2 por ciento en

2014 y 14 por ciento en 2015, para una caída de 3.2 puntos porcentuales.

3. El gasto presupuestado para la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales en los dos años mencionados fue poco representativo respecto al gasto electoral total; alcanzó la cifra de 304.5 millones de pesos (0.8 por ciento, promedio anual).

4. Una cifra de gran relevancia en el análisis del costo de la democracia, es que el gasto electoral total autorizado en el PEF 2014 como porcentaje del Producto Interno Bruto nacional fue de 0.08 por ciento, mientras que, en 2015, se registró un ligero incremento en este rubro al ubicarse en 0.12 como porcentaje del Producto Interno Bruto.

7. En el caso del Instituto Nacional Electoral, el Presupuesto de Egresos de la Federación, autoriza para que los recursos que reciba sean erogados, en las siguientes proporciones, en los rubros de: 32.4 por ciento en Otorgamiento de Prerrogativas a Partidos Políticos, Fiscalización de sus Recursos y Administración de los Tiem-

pos del Estado en Radio y Televisión; 18.1 por ciento a la Actualización del Padrón Electoral y Expedición de la Credencial para Votar; 14.0 por ciento a Gestión Administrativa; 11.4 por ciento a Organización Electoral Federal; 9.5 por ciento a Capacitación y Educación para el Ejercicio Democrático de la Ciudadanía; 8.5 por ciento en Dirección, Soporte Jurídico Electoral y Apoyo Logístico; y 6 por ciento a Otros Conceptos.

8. En el caso del Tribunal Electoral, el gasto autorizado irá dirigido a la aplicación del programa: Investigar, Perseguir y Prevenir Delitos del Orden Electoral, siendo la Sala Superior la que absorberá el 70 por ciento, mientras que las Salas Regionales recibirán el 30 por ciento restante.

9. En el caso de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, se ha autorizado un presupuesto total de 152 millones de pesos en los ejercicios 2014 y 2015.

Los costos de la democracia en las entidades federativas.

El estudio realizado en coautoría, por Guzmán – Mougrabi, “El Costo de la democracia electoral en el ámbito estatal mexicano” es un excelente referente bibliográfico para adentrarnos en el conocimiento de lo que está sucediendo en cada uno de los estados del país en cuanto al gasto electoral que ejercen los tribunales electorales estatales, las fiscalías en delitos electorales y los institutos electorales locales. (Consultar documento en [www. Integralia.com](http://www.Integralia.com) Ugalde Ramírez, Carlos y Rivera Loret de Mola Gustavo; “Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano”, México 2014).

2. En 2004, el gasto electoral total de las 32 entidades federativas fue de 6 mil 293.1 millones de pesos, mientras que, en 2012, la cifra se situó en 9 mil 675 millones de pesos, de lo que resulta un crecimiento, entre estos dos años, de 52 por ciento.

3. De alto impacto resulta observar, que la evolución del gasto electoral en buena parte de las entidades federativas, experimenta variaciones anuales extremas, si las expresamos en términos porcentuales en un año con respecto al anterior. La evolución errática del gasto electoral, habla de la gran opacidad existente en el manejo de los recursos presupuestales aplicados y del exorbitante costo que la democracia ha adquirido en la escala estatal. Las siguientes cifras son ilustrativas de esta realidad:

Morelos						
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
-35.7	+169.8	-62.0	-6.5	+64.7	-39.5	10.8
						2012
						+82.5

4. El costo total de la democracia en las entidades federativas, sumando el periodo comprendido entre 2004 y 2012, ascendió a 70 mil 014.4 millones de pesos, siendo el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) la entidad federativa que tuvo mayor participación con 18.5 por ciento y México con 16.5 por ciento, Jalisco con 5.5 por ciento, Nuevo León y Veracruz con 4.0 por ciento.

5. Del costo total de la democracia en las 32 entidades federativas del país, 42 mil 400 millones de pesos (60 por ciento) se destinó a los organismos electorales y 20 mil 770 millones de pesos (30 por ciento) fueron destinados a los partidos políticos. Por su parte, los tribunales electorales estatales recibieron recursos totales por 6 mil 845 millones de pesos (10 por ciento).

6. En referencia al costo por voto, éste ascendió en promedio a 108.75 pesos por cada sufragio emitido. Cabe precisar que dicha cifra se refiere al total de las entidades federativas en año electoral, siendo Tabasco y Campeche los lugares que registraron el costo más alto con 222.42 y 216.57 pesos por voto emitido, respectivamente, mientras que Nayarit fue el estado con el costo más bajo con 51.78 pesos por voto emitido.

En el país, no hemos concluido por construir un sistema electoral que garantice el ejercicio de la democracia, pues si bien es cierto que el Instituto Nacional Electoral ha desempeñado un papel relevante como árbitro electoral, no se han podido erradicar algunas prácticas políticas de parte de los partidos políticos que dañan el sufragio efectivo (voto libre, directo y secreto). Entre las conductas perversas están: 1) El gasto electoral excesivo presente en las entidades federativas, el rebase en los topes de gasto autorizados por la autoridad electoral y la falta de transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de esos recursos; 2) El pago de cuentas o favores que deben hacer quienes arriban a cargos de elección popular en favor de quienes dan dinero a las campañas (concesiones y contratos de obra, permisos de construcción, exenciones en el pago de tributaciones, contratación de personal vía recomendaciones, etc.), el desvío de recursos públicos desde los gobiernos locales en apoyo a campañas políticas de candidatos específicos; 3) el clientelismo, la compra de votos y la entrega de beneficios provenientes de programas sociales de gobierno a cambio del

voto y; 4) la impugnación y litigación de los resultados electorales y de irregularidades presentes durante las campañas políticas o en la jornada electoral.

En los comicios más recientes celebrados en el país entre 2012-2016, se han documentado diferentes tipos de irregularidades en la esfera electoral que trastocan el ejercicio democrático del país. Como ejemplos están, las maniobras ilegales provenientes de los partidos políticos para sumar votos a su favor, o bien, las acciones desestabilizadoras y violentas desencadenadas por grupos disruptivos y del crimen organizado en lugares donde se celebran elecciones. Ambos casos, han desencadenado efectos adversos en el ánimo de los electores y han contribuido a mantener alta la cuota de abstencionismo presente en toda elección.

Estas prácticas, sancionadas en la legislación electoral, han venido obrando recurrentemente en detrimento de la calidad y en los costos de la democracia. El registro de un abstencionismo mayor redundando directamente en un aumento en el costo por voto emitido. Pero, además, para contrarrestar la comisión de estas prácticas, resulta imprescindible dotar de mayores contenidos a la democracia Mexicana.

Estamos ahora ante un sistema democrático que no termina de instaurarse, lleno de contradicciones, con leyes, estructuras y costumbres heredadas del pasado autoritario y que no permite albergar aun, los valores y reglas pertinentes para adentrarnos en la tarea de dar vigencia plena a un nuevo régimen de gobernabilidad democrática.

“Los grupos más excluidos del ejercicio pleno de la ciudadanía, son los mismos que sufren carencias en las otras dimensiones de la ciudadanía. La pobreza y la desigualdad no permiten que los individuos se expresen como ciudadanos con plenos derechos y de manera igualitaria en el ámbito político”. (Naciones Unidas)...³

En este orden e ideas la búsqueda de la democracia perfecta debe continuar, para buscar la estabilidad política, económica y social de país, sin embargo, es de destacarse las formas de burlar la ley, y transgredir así la naturaleza democrática de la soberanía, a través de prácticas antijurídica y antisociales como en sus tiempos eran llamadas a la hora de emitir el sufragio, se señalaban en el argot popular: el mapache, el carrusel, el ratón loco, etc., infinidad de adjetivos que se daban a las prácticas de compra de votos y llenado de urnas por parte de los grupos de poder, con la fina-

lidad de ganar una elección, no obstante que dichas prácticas no se han podido erradicar y seguimos viendo en cada elección denuncias por hechos concernientes a la compra de votos, misma que se ha modernizado con el surgimiento de nuevas tecnologías, a la fecha se ha denunciado un fenómeno para la compra de votos y su pago, siendo este la toma de fotografías y/o video de la boleta electoral al momento de cruzarla dada la privacidad con la que se hace, lo que hace imposible su detección y por lo tanto el fraude electoral se consuma.

En ese orden de ideas que la búsqueda de la seguridad de las personas se ha prohibido por ejemplo el uso de teléfonos celulares o cualquier otro medio de comunicación móvil dentro de las Sucursales bancarias, a fin de proteger la integridad y el patrimonio del Público Usuario y personal que labora en ellas, tal y como se desprende del Decreto e fecha 3 de octubre de 2002.⁴

Siendo la justificación para dicha prohibición lo siguiente:

“...Que, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, corresponde a las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, coadyuvar para salvaguardar la seguridad pública. Como parte de lo anterior, es importante mejorar y actualizar la normativa aplicable a las medidas de seguridad en sucursales de las instituciones de crédito.

Que, en virtud del incremento y aparición de nuevos modos de operación de delincuencia cometidos en perjuicio de las instituciones de crédito y público usuario en las sucursales bancarias, resulta indispensable la implementación de nuevas medidas básicas de seguridad con la finalidad de establecer mecanismos y procesos que coadyuven en la prevención de siniestros y actos delictivos, así como permitir a las autoridades competentes contar con mejores elementos para la persecución de estos últimos.

Que se hace necesaria la implementación de las presentes Reglas, con la finalidad de elevar los mecanismos de seguridad en las sucursales, ello sin inhibir el crecimiento de la oferta de servicios financieros para que los mismos sean cada día más accesibles a las comunidades.

Por lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en el artículo 96 de la Ley de Ins-

tituciones de Crédito, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 60. fracción XXXIV de su Reglamento Interior, habiendo escuchado la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y con la finalidad de actualizar los lineamientos aplicables en materia de seguridad en las instituciones de crédito...”

En ese mismo sentido, el 22 de noviembre de 2016, la Cámara de Diputados aprobó con 416 votos a favor y uno en contra, reformas a la Ley General de Salud a fin de inhibir el uso de telefonía celular dentro de quirófanos y áreas de terapia intensiva de los hospitales, ya que, advirtieron, puede causar interferencias con los aparatos médicos. La modificación, que agrega un artículo 125 Bis al marco legal, precisa que la Secretaría de Salud, en coordinación con las demás dependencias involucradas, implementará mecanismos que prevengan los riesgos asociados con interferencias electromagnéticas que pudieran afectar tanto a equipos médicos como a pacientes en instalaciones hospitalarias.⁵

Asimismo, tenemos diferentes prohibiciones del uso de teléfonos celulares o cualquier otro medio de comunicación móvil, por la seguridad de los usuarios como lo es en las estaciones de carga de combustible, en aviones en operación, etcétera.

En ese sentido y toda vez que es un derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares de conformidad con el artículo 35 fracción I, así como una obligación votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley de conformidad con la fracción III del artículo 36, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no olvidemos que de conformidad con el artículo 39 de nuestro máximo ordenamiento jurídico se señala que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste..., por consiguiente, es necesario salvaguardar el derecho a votar de una manera libre, secreta y directa, sin que medie coacción, coerción para su ejercicio a través de la compra de votos y lo que ello implica.

Por lo que la presente iniciativa, pretende abonar al ejercicio democrático de ejercer la libertad de voto, prohibiendo por seguridad de las elecciones y del futuro democrático del país, el uso de aparatos celulares y cualquier otro medio de comunicación que permita la toma de fotografías al interior de las casillas durante el proceso del sufragio el voto, en beneficio de la democracia de nuestra República.

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

Decreto por el que se por el que se reforma y modifica el inciso e) del artículo 85 numeral 1, y se adiciona un párrafo segundo y tercero al numeral tres del artículo 278, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo Único. Se reforma y modifica el inciso e), del artículo 85 numeral 1, y se adiciona un párrafo segundo y tercero al numeral tres del artículo 278, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 85.

1. ...

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) Suspender, temporal o definitivamente, la votación en caso de alteración del orden o cuando existan circunstancias o condiciones que impidan la libre emisión del sufragio, el secreto del voto o que atenten contra la seguridad personal de los electores, de los representantes de los partidos o de los miembros de la mesa directiva, **así como para retener y prohibir el uso de aparatos celulares y cualquier otro medio de comunicación o videograbación que permita la toma de fotografías al interior de la casilla, durante el sufragio del voto;**

f) ...

g) ...

h) ...

i) ...

Artículo 278.

1. ...

2. ...

3. En el caso referido en el párrafo anterior, los presidentes de casilla, además de identificar a los electores en los términos de esta Ley, se cerciorarán de su residencia en la sección correspondiente por el medio que estimen más efectivo.

Queda prohibido uso de aparatos electrónicos que permitan la toma de fotografías y/o video grabación al interior de la casilla durante la votación.

El presidente de la casilla podrá retener los aparatos a que se refiere el párrafo anterior, mismos que quedarán a la vista de los integrantes de la mesa directiva durante el sufragio del voto, hecho lo anterior serán entregados a su portador, por lo que su uso o revisión queda estrictamente prohibido por parte de personas ajenas a sus usuarios, apercibidos de que para el caso de hacerlo sin la autorización correspondiente, serán sancionados de acuerdo a las leyes respectivas, sin menoscabo de que el Secretario de la mesa directiva anote el incidente en el acta respectiva.

4. ...

5. ...

Transitorios

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

Segundo. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral dictará los acuerdos y/o reglamento necesario para hacer efectivas las disposiciones de esta reforma y los deberá expedir a más tardar en 180 días naturales a partir de su entrada en vigor.

Notas

1 <https://www.significados.com/coaccion/> consultado el 19-04-2017

2 Idem 1

3 Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, CESOP “El Costo de la democracia” Documento de trabajo 219, junio 2016, Cámara de Diputados LXIII Legislatura.

4 www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=718757

5 <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2016/Noviembre/22/2592-Aprueban-inhibir-uso-de-celulares-en-quiروفanos-y-terapia-intensiva>

Recinto Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2017.— Diputada Blanca Margarita Cuata Domínguez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.

LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL Y DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 10, 36 y 137 de la Ley Nacional de Ejecución Penal y 166 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo del diputado Jorge Álvarez Maynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Jorge Álvarez Maynez, integrante del Grupo Parlamentario de **Movimiento Ciudadano**, 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 diversas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal y el párrafo tercero del artículo 166 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En 2006, el entonces presidente Felipe Calderón emprendió una mal llamada “guerra contra las drogas”, atacando de manera frontal la delincuencia organizada. Por su parte, el gobierno de Enrique Peña Nieto, decidió irresponsablemente que la solución del tema de inseguridad no era cambiar de estrategia sino dejar de hablar del tema, y así terminarían con unos de los temas más complejos de nuestros tiempos. Sin embargo, ninguna de las dos estrategias ha funcionado, y lejos de disminuir la incidencia delictiva parece haber aumentado, tenemos entonces instituciones penitenciarias que no estaban preparadas para recibir a una significativa masa de delincuentes con mayores capacidades de organización y de violencia.

Hoy, el sistema penitenciario se encuentra entre 250 y 305 por ciento de su capacidad; en una celda para 6 personas, en realidad viven entre 14 y 20 personas.¹ El país tiene hoy 245 mil internos, 95 por ciento varones y 5 por ciento mujeres, distribuidos en 392 establecimientos penitenciarios, 22 de ellos de carácter federal y el resto de índole estatal o municipal.² Por lo anterior no es de sorprender que México ocupe el sexto lugar dentro de los países con mayor población penitenciaria con 2 millones 228 mil 424 personas reclusas sólo después de Estados Unidos, China, Rusia, India y Brasil, países que cuentan con una cantidad total de habitantes entre 3 y más de 10 veces mayor que la nuestra.³

La sobrepoblación penitenciaria obedece a dos problemas estructurales: el aumento del índice delictivo y el uso excesivo de la prisión preventiva. En México hay 82 mil 706 personas privadas de libertad en espera de una sentencia que declare su inocencia o culpabilidad, es decir, están en prisión preventiva. En el caso de las mujeres, de las 11 mil 205 privadas de libertad, 48.14 por ciento está en prisión preventiva. En el caso de los hombres, de los 205 mil 626, 37.60 por ciento está bajo esa medida cautelar.⁴

El abuso de la prisión preventiva se da en muchos casos a causa de la dilación por las salas penales, de los juzgados de distrito o de los tribunales unitarios que tardan incluso años en dictar una resolución, esto contraviniendo el principio de presunción de inocencia que se establece en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este aumento vertiginoso de reclusos ha originado que la situación actual del sistema penitenciario mexicano sea deplorable, los presos viven en condiciones de hacinamiento y sobrepoblación que violan los derechos humanos. Según el diagnóstico *Situación y desafíos del sistema penitenciario*,⁵ de México Evalúa, en la mayoría de los centros; las condiciones de higiene, la calidad de los alimentos, así como el acceso a servicios de educación, son deplorables, la atención y el equipamiento instrumental médico dentro de las cárceles son insuficientes, no existe una separación entre las áreas destinadas a hombres y mujeres y en la mayoría no existen mecanismos para prevenir eventos violentos.

Eso viola los principios establecidos en el artículo 18 constitucional que establece que “el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a

delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha señalado su preocupación por las más de mil 500 quejas presentadas en los siguientes derechos: protección de la salud (42 por ciento), seguridad jurídica (31), trato digno (11), legalidad (6), e integridad y seguridad personal (6). Las autoridades responsables más señaladas son: el OADPRS de la Secretaría de Gobernación y las direcciones de Cereso estatales.⁶

Es decir, hoy tenemos cárceles sobrepobladas que sólo son escuelas del crimen. El sistema penitenciario se ha visto rebasado perdiendo su objetivo final: la reintegración de las personas a la sociedad. Además, en muchos casos, personas que no habían cometido delito alguno, aprenden a delinquir mientras esperan una sentencia.

Esta realidad es retratada por Elena Azaola y Maïssa Hubert en el capítulo “¿Quién controla las prisiones mexicanas?”, del proyecto de investigación *Atlas de la seguridad y la defensa de México*: “El reclusorio norte, representantes de los directivos han señalado que cuentan con una capacidad de custodia de 120 personas por turno. Sin embargo, una vez asegurada la vigilancia de los juzgados adjuntos, las diligencias, traslados a servicios médicos, etcétera, el centro penitenciario se queda con una capacidad de custodia inferior a cien personas para un total de 9 mil 673 internos, es decir, con casi 100 internos por custodia. Resulta imposible mantener el orden de un centro de reclusión en estas circunstancias, sin la dotación de recursos suficientes por parte del gobierno. Estos factores contribuyen a un status quo, donde la administración del reclusorio tiene que ceder parte de sus facultades a determinados internos a cambio del mantenimiento de cierto grado de paz. La falta de condiciones mínimas y salarios dignos para el personal de seguridad contribuye a que realicen cobros ilegales, aun siendo agentes estatales. Por otra parte, el repliegue progresivo del Estado ha resultado en una privatización de facto de los centros.⁷ Es decir, los internos se reparten las facultades que el gobierno no logra proveer: orden, seguridad y control sobre la distribución del espacio y los alimentos, entre otros. Sólo que este control se ejerce tanto en función de la capacidad económica de los internos como del uso de la violencia de las cárceles más allá de rehabilitar a quienes han delinquido”.⁸

En este contexto de degradación del sistema penitenciario, un sector que se vuelve vulnerable ante la amenaza y el peligro que representa la sobrepoblación penitenciaria son las mujeres reclusas. El problema de la sobrepoblación penitenciaria no escapa a este grupo: en México, 48.14 por ciento de las mujeres privadas de libertad, están en espera de una sentencia que sostiene su inocencia o culpabilidad, es decir, están en prisión preventiva.⁹

La CNDH ha pronunciado: “Las mujeres recluidas son un grupo vulnerable, pues al representar 5.43 por ciento de la población penitenciaria sus necesidades no tienen la atención debida y las condiciones de salud no son adecuadas. Lo anterior se explica porque al ser la población de mujeres minoritaria, la infraestructura, la organización y el funcionamiento de los establecimientos de reclusión han girado en torno a las necesidades de los hombres y por tanto no se observa el desarrollo de políticas públicas encaminadas a atender las necesidades de las mujeres y sus hijas e hijos, no obstante que se ha observado una tendencia de crecimiento de la población femenil de entre 4 y 5 por ciento del gran total”.¹⁰

Un fenómeno que agrava la vulnerabilidad de las mujeres reclusas son las condiciones y el trato que se brinda a sus hijas o hijos por encontrarse en centros de reclusión. De acuerdo con los datos del Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República Mexicana en 2016 a agosto de 2016 se tuvo registro de que en 30 de las 32 entidades federativas y en un Centro Federal, había una población total de 618 niños, si esto se compara con 2013 cuando se encontraban 396 se concluye que se ha duplicado la población infantil en tan solo 3 años.¹¹

En México, la edad de las niñas y los niños que viven con sus madres internas en los centros de reclusión oscila entre los 0 y 6 años de edad, pero a partir de la publicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal de 2016, la edad se fijó en 3 años para el caso de que hayan nacido durante el internamiento de sus madres, y podrá solicitarse su ampliación al juez de ejecución en el caso de que la hija o el hijo tuviera una discapacidad que requiriera los cuidados de la madre, si esta sigue siendo la única persona que pueda hacerse cargo, en términos del artículo 36, fracción I, de la citada ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que cumplidos los tres años que la ley fija para que las niñas y

los niños pueden vivir con sus madres, “no pueden ser separados de ella de forma tajante y definitiva cuando alcanzan la edad máxima de estancia que los reglamentos de los centros penitenciarios permiten”.¹²

La Corte sostiene que dada la importancia de la relación maternal para un menor y lo devastador que puede resultar una separación, el Estado está obligado a implementar una separación sensible y gradual, así como a garantizar un contacto cercano y frecuente entre madre e hijo, siempre que esto sea lo más benéfico para el menor, de acuerdo con cada caso.¹³

La CNDH ha expresado su preocupación por dicha disposición, pues es contraria al Interés Superior de la Niñez, ya que se refiere exclusivamente a los nacidos durante el internamiento de la madre, excluyendo a los que no hayan nacido durante este, generando con ello un trato discriminatorio ya que los priva del derecho de estar con su madre.¹⁴

Cabe señalar que es primodelincuente 85 por ciento de la población femenil y 54 por ciento es considerado de bajo riesgo y por eso se propone que este universo de población femenina reclusa puedan compurgar su sentencia, atendiendo a los criterios de las Reglas de Bangkok, que disponen que las decisiones respecto del momento en que se debe separar a un hijo de su madre se adoptarán en función del caso y teniendo presente el interés superior del niño.¹⁵

Por lo anterior se propone aumentar la edad de 3 a 6 años de la hija o el hijo de una madre privada de la libertad a fin de que pueda permanecer con la madre en el Centro Penitenciario. El párrafo segundo del artículo 23 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes menciona que “Asimismo, niñas, niños y adolescentes tienen derecho a convivir con sus familiares cuando éstos se encuentren privados de su libertad. Las autoridades competentes en materia jurisdiccional y penitenciaria deberán garantizar este derecho y establecer las condiciones necesarias para que esta convivencia se realice en forma adecuada, conforme a las disposiciones aplicables. Este derecho sólo podrá ser restringido por resolución del órgano jurisdiccional competente, siempre y cuando no sea contrario a su interés superior”, por lo cual se hace necesario que las mujeres privadas de su libertad en un centro penitenciario tengan como derecho “conservar la guardia y custodia de su hija o hijo menor de seis años con la madre en el centro penitenciario”.

La propuesta va en el sentido de lo señalado en el artículo 16 del Protocolo de San Salvador, cuyo segundo párrafo establece que “todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre”.¹⁶ En materia de derecho comparado, diversos países han adoptado esta medida.¹⁷

Además, se establece que en el caso de que las mujeres sentenciadas con hijos menores de 14 años de edad, que fueran sentenciadas por algún delito culposo, esto quiere decir, que se produjo el resultado típico, que no se previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación de un deber de cuidado que objetivamente era necesario observar, se le dé derecho a acceder a la libertad condicionada omitiendo el requisito impuesto en la fracción V. del artículo 137 de la Ley Nacional de Ejecución Penal sin eximir de la reparación del daño y la multa.

Otorgar libertad condicionada a las mujeres permitiría terminar con las transgresiones a sus derechos humanos que sufren las hijas e hijos que permanecen con sus madres en su internamiento como lo ha venido documentado la CNDH, en sus condiciones de estancia, trato digno, salud, alimentación, legalidad, reinserción social, así como de los factores adecuados y necesarios para el sano desarrollo.¹⁸

Se propone omitir el requisito impuesto en la fracción V. del artículo 137 de la Ley Nacional de Ejecución Penal sin eximir de la reparación del daño y la multa, en virtud de que posiblemente la reparación del daño y la multa sean de carácter pecuniario y la sentenciada no tenga posibilidades económicas para cubrir con el monto requerido y esto obstaculice el derecho de los menores a vivir en familia como lo menciona la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en su artículo 22 y que dice que “La falta de recursos no podrá considerarse motivo suficiente para separarlos de su familia de origen o de los familiares con los que convivan, ni causa para la pérdida de la patria potestad”.

Esta propuesta de iniciativa recoge la preocupación que ha expresado la CNDH sobre “las condiciones y el trato que se brinda a las hijas e hijos de mujeres que se encuentran privadas de la libertad en toda la República Mexicana, a partir de una evaluación realizada en los centros de internamiento donde se encuentran alojadas y en seguimiento de los diagnósticos, informes especiales, pronunciamientos

y recomendaciones, a fin de que se realicen acciones afirmativas efectivas para garantizar el respeto a los derechos humanos de aquellas personas en situación de vulnerabilidad, tanto por su condición de niñez, como por encontrarse en centros de reclusión bajo el cuidado de sus madres privadas de la libertad”.

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

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal y reforma el párrafo tercero del artículo 166 del Código Nacional de Procedimientos Penales

Primero. Se añaden un párrafo cuarto y uno quinto al artículo 36, y uno último al artículo 137; y, se reforman la fracciones sexta y novena, párrafo segundo, del artículo 10, párrafo tercero, del artículo, fracción primera y tercera del artículo 36, todos de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para quedar como sigue:

Artículo 10. [...].

I. a V. ...

VI. Conservar la guardia y custodia de su hija o hijo menor de **seis** años a fin de que pueda permanecer con la madre en el Centro Penitenciario, de conformidad a las disposiciones aplicables;

VII. y VIII. ...

IX. [...].

Para el caso de las mujeres que deseen conservar la custodia de la hija o el hijo menor de **seis** años, durante su estancia en el centro penitenciario y no hubiera familiar que pudiera hacerse responsable en la familia de origen, la autoridad penitenciaria establecerá los criterios para garantizar el ingreso de la niña o el niño **atendiendo al principio del interés superior de la niñez.**

[...].

X. y XI. ...

Artículo 36. Mujeres privadas de la libertad con hijos:

[...].

[...].

Las hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad, que nacieron durante el internamiento de estas, podrán permanecer con su madre dentro del Centro Penitenciario durante las etapas postnatal y de lactancia, o hasta que la niña o el niño hayan cumplido **seis años de edad**, garantizando en cada caso el interés superior de la niñez.

Las hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad, que nacieron antes del internamiento de estas, podrán permanecer con su madre dentro del Centro Penitenciario durante las etapas postnatal y de lactancia, o hasta que la niña o el niño hayan cumplido seis años de edad, garantizando en cada caso el interés superior de la niñez.

Los menores que viven con su madre en prisión no podrán ser separados de ella de forma tajante y definitiva cuando alcancen la edad máxima de estancia que los reglamentos de los centros penitenciarios permiten. Los centros penitenciarios están obligados a implementar una separación sensible y gradual, así como a garantizar un contacto cercano y frecuente entre madre e hijo, garantizando en cada caso el interés superior de la niñez.

Las mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos, además de los derechos humanos reconocidos tendrán derecho a lo siguiente:

I. Convivir con su hija o hijo en el centro penitenciario, **en condiciones que garanticen el interés superior de la niñez.**

Para otorgar la autorización para que la niña o el niño **ingrese o** permanezca con su madre, la autoridad penitenciaria velará en todo momento por el cumplimiento del interés superior de la niñez.

[...]

[...]

II. [...]

[...]

III. A que su hija o hijo reciba educación inicial y tenga acceso a participar en actividades recreativas y lúdicas hasta los **seis** años de edad.

IV. [...]

[...]...

Artículo 137. Requisitos para la obtención de la libertad condicionada

Para la obtención de alguna de las medidas de libertad condicionada, el Juez deberá observar que la persona sentenciada cumpla los siguientes requisitos:

I. a VII. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

El juez otorgará la libertad condicionada a las mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos de 0 a 14 años, sentenciadas por delitos culposos, aunque no hayan cumplido el requisito de la fracción V, sin eximir a la sentenciada del cumplimiento del mismo.

Segundo. Se **reforma** el párrafo tercero del artículo 166, del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 166. Excepciones

[...].

De igual forma, procederá lo previsto en el párrafo anterior, cuando se trate de mujeres embarazadas, o de madres durante la lactancia, **o de madres con hijas o hijos de 0 a 14 años.**

[...].

Transitorios

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

Segundo. La Coordinación General de Centros Federales deberá garantizar que los centros federales donde se encuentren mujeres embarazadas, que recientemente hayan dado a luz o se encuentren lactando a sus menores hijos implanten protocolos de actuación, a efecto de que se tomen las medidas conducentes para garantizarles el respeto de sus derechos humanos.

Tercero. La Coordinación General de Centros Federales, deberá garantizar que los Centros Federales cuenten con los protocolos específicos sobre el procedimiento para ingreso, permanencia o egreso temporal o definitivo al centro penitenciario correspondiente, de las hijas e hijos que vivan con sus madres privadas de la libertad, de conformidad con el artículo 33, fracción XII de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Notas

1 Zepeda, Guillermo (2015). Situación y desafíos del sistema penitenciario, 1 de octubre de 2015, de México Evalúa. Consultado en

<http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf>

2 *Privatización del sistema penitenciario en México*, Documenta, AC, Fundación para el Debido Proceso, Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría de la Universidad Iberoamericana, campus Puebla, Instituto de Justicia Procesal Penal, Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur, y México Evalúa, Ciudad de México, 2016. Consultado en

<http://www.documenta.org.mx/layout/archivos/2016-agosto-privatizacion-del-sistema-penitenciario-en-mexico.pdf>

3 *Ibidem*.

4 Asistencia Legal por los Derechos Humanos, *La justicia en México: ni pronta ni expedita; existen 82 mil 706 presuntos(as) culpables*. Consultado en

<http://proyectojusticia.org/wp-content/uploads/2017/03/COMUNICADO-ASILEGAL.pdf>

5 *Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano*, México Evalúa. Disponible en <http://mexicoevalua.org/2012/01/21/situacion-y-desafios-del-sistema-penitenciario-en-mexico/>

6 *Privatización del sistema penitenciario en México*, Documenta, AC, Fundación para el Debido Proceso, Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría de la Universidad Iberoamericana, campus Puebla, Instituto de Justicia Procesal Penal, Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur, y México Evalúa, Ciudad de México, 2016. Consultado en

<http://www.documenta.org.mx/layout/archivos/2016-agosto-privatizacion-del-sistema-penitenciario-en-mexico.pdf>

7 *Privatización del sistema penitenciario en México*, Documenta AC, Fundación para el Debido Proceso, Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría de la Universidad Iberoamericana, campus Puebla, Instituto de Justicia Procesal Penal, Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur, y México Evalúa, Ciudad de México, 2016. Consultado en

<http://www.documenta.org.mx/layout/archivos/2016-agosto-privatizacion-del-sistema-penitenciario-en-mexico.pdf>

8 *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2017*, Instituto Belisario Domínguez, 2017. Consultado en

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3418/Atlas%20CASEDE%202016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

9 *En espera de sentencia, 82 mil 706 presuntos culpables: Asilegal*, MVS Noticias, Disponible en

<http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/en-espera-de-sentencia-82-mil-706-presuntos-culpables-asilegal-301>

10 Informe 2016, Personas en reclusión, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Consultado en

<http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=113#lda455>

11 *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las condiciones de hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad en los centros de reclusión de la República Mexicana*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Consultado en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20161125.pdf

12 *SCJN: Menores que viven en la cárcel con su madre no podrán ser separados tajantemente*. Consultado en

<http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/nacional/2017-03-08/scjn-menores-que-viven-carcel-su-madre-no-podran-ser-separados-tajantemente/>

13 *Ibidem*.

14 *Informe 2016, Personas en reclusión*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Consultado en

<http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=113#lda455>

15 *Ibidem*.

16 *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, Opinión Consultiva OC-17-02, del 28 de agosto de 2002, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Consultado en

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

17 *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las condiciones de hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad en los centros de reclusión de la República Mexicana*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, página 31. Consultado en

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20161125.pdf Página 31.

18 *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las condiciones de hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad en los centros de reclusión de la República Mexicana*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Consultado en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20161125.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2017.— Diputado Jorge Álvarez Maynez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

LEY GENERAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 2o. y 141 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, a cargo de la diputada Mirza Flores Gómez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La que suscribe, Mirza Flores Gómez, diputada federal, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 77 numeral I y II del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En materia de prevención hemos avanzado a medida que podemos legislar con prospectiva, planeación y reducción de daños. La prevención por ende, implica tener presente la experiencia en la implementación de estrategias, planes o programas, de detectar y corregir, identificando las causas e interrelación entre los fenómenos sociales y las variables.

Entendamos que la prevención social es un proceso complejo, porque demanda la planificación adecuada de estrategias aplicadas en corto, mediano y largo plazo; orientadas a lograr, de manera progresiva, cambios en las estructuras sociales y en último momento en la conducta de las personas a fin de seguir generando entornos que favorezcan la convivencia pacífica.

En el caso de la violencia se trata de reconocer su etiología para prever los factores que nos permitan detectar su presencia, evitando al tiempo que se promuevan actos que lesionen la integridad física de las personas.

El asunto de la violencia en el deporte suele ser completamente contradictorio, pues mientras éste tiende a estimular buenas prácticas y valores como el respeto, la sana convivencia, el desarrollo físico y mental; la violencia destruye lo construido por el deporte. Es aún más destructivo cuando ocurre en espectáculos masivos, donde miles presencian las lamentables acciones ocurridas, sobre todo en las tribunas de los inmuebles.

Las competencias deportivas parecieran ser una especie de antesala para desatar actos vandálicos. Un hecho lamentable fue el ocurrido el 17 de febrero de 2017 en el estadio Luis Pirata Fuente, en el municipio de Boca del Río, Veracruz, donde se desató una riña entre espectadores, jugadores y el cuerpo técnico:

“Los jugadores y el entrenador del equipo visitante (Ricardo Tuca Ferreti) terminaron el juego entre gritos a un lado de la cancha. En las tribunas, las imágenes van desde un aficionado sujetando un picahielo, a un espectador inhalando cocaína, varios seguidores del Veracruz con palos en la mano y el lanzamiento de botellas de caguama completamente llenas desde lo alto de las tribunas, ante la pasividad de los encargados de resguardar el orden.”¹

La violencia en las instalaciones donde se realizan eventos deportivos, no sólo se manifiesta mediante agresiones físicas; las expresiones verbales son punto de ignición para incitar al odio y la discriminación, desencadenando riñas con alto grado de agresividad entre espectadores, jugadores y el cuerpo técnico.

A principios del 2017, la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA) multó a la Federación Mexicana de Fútbol (FMF) con una cantidad de 5 mil francos suizos, equivalentes a 107 mil pesos por el grito homofóbico que sus aficionados corean en contra de los porteros del equipo adversario. Ésta es la sexta multa que recibe México en lo que va de las actuales eliminatorias mundialistas rumbo a Rusia 2018.

A pesar de que la FMF ha declarado que el grito no tiene una connotación de insulto contra la comunidad homosexual, es importante señalar que los cambios empiezan con pequeñas acciones, ya que México ocupa el segundo lugar en crímenes por homofobia, siendo necesario realizar acciones tendientes a promover la igualdad y erradicar todo tipo de discriminación.

La violencia que ocurre en los eventos deportivos masivos en el país, no son sucesos nuevos, en respuesta a ello, en 2014 se realizó una reforma a la Ley General de Cultura Física y Deporte para establecer de forma expresa la facultad concurrente de la federación, los estados, municipios y el sector privado para:

Promover las medidas preventivas necesarias para erradicar la violencia, así como la implementación de sanciones a quienes la ejerzan, lo anterior sin perjuicio de las respon-

sabilidades penales y civiles a que haya lugar, y reducir los riesgos de afectación en la práctica de actividades físicas, recreativas o deportivas, así como para prevenir y erradicar el uso de sustancias y métodos no reglamentarios que pudieran derivarse del dopaje.²

A pesar de los cambios realizados a la normatividad vigente para imponer la obligación a la federación, los estados y los municipios de realizar acciones para evitar la violencia en los eventos deportivos, éstas solo quedaron en buenas intenciones, siendo ineficaces e inoperantes al limitarse exclusivamente a describir una conducta de forma conceptual y no incorporar acciones concretas de carácter preventivo, que haga mínimo e inclusive inexistente los factores de riesgos que desencadenan actos violentos.

Contribuir a una cultura de prevención, implica que como legisladores seamos capaces de reconocer las situaciones y conductas que elevan el riesgo del ejercicio de la violencia en espacios deportivos.

Un claro ejemplo de las medidas que se han implementado para reducir riesgos, es la prohibición de ingresar a los espacios deportivos con cualquier objeto que por su propia naturaleza pueda ser utilizado para ocasionar daño a la integridad física de las y los asistentes o bajo los efectos de sustancias psicotrópicas que alteran la conducta de las personas.

Razón por lo que en lo que respecta a las bebidas alcohólicas, es menester regular su venta en exceso en los eventos deportivos, con el objetivo de evitar el abuso en el consumo, aunado a implementar una campaña en medios de comunicación y en el desarrollo del propio evento, a fin de erradicar las conductas y comportamientos violentos y discriminatorios.

Estas acciones deben ser implementadas en los espacios en los que se lleve a cabo la celebración de eventos deportivos, bajo un protocolo y lineamientos de seguridad emitidos por la autoridad competente con estricto apego a los derechos humanos.

Con este tipo de acciones concretas, los gobiernos darán un paso adelante para cumplir uno de los fines del Estado: salvaguardar la integridad física de los ciudadanos además de reivindicar el objeto y fin del deporte: la promoción de la actividad física en un ambiente saludable y libre de violencia.

Cuando el deporte es invadido por acciones violentas ya sea del espectador o de los jugadores, es reflejo de la descomposición del tejido social que va en contra de la tolerancia y el respeto, sin los cuales la convivencia social no es posible.

Es cierto que en la actualidad existe un debate abierto respecto de la correlación existente entre el consumo en exceso de bebidas alcohólicas y la violencia desatada en los espacios deportivos.

Steve Frosdick, profesor de la Universidad de Birmingham, especialista en seguridad de eventos y autor del libro *Football Hooliganism*, publicado en el 2005 concluyó que, en lo que respecta al fútbol:

El alcohol es solo una de las innumerables variables que influyen en los conflictos del fútbol: el racismo, la xenofobia e incluso la represión que puede generar la prohibición del alcohol son solo algunas de las causas de los conflictos que se dan en este deporte.

En Escocia, donde supuestamente se encuentran los hooligans más agresivos de Europa, la violencia se ha reducido en los últimos 10 años a pesar de que todavía se permite el consumo de alcohol en el estadio.

Los Roligans, el equivalente danés de los Hooligans, son reconocidos a nivel mundial por sus buenos modales y bajos índices de enfrentamientos en estadios. Otra de sus tradicionales facetas: beber en grandes cantidades.³

En este tenor la Organización Mundial de la Salud reconoce al alcoholismo como una enfermedad, considerándolo uno de los principales problemas de salud a nivel mundial, de hecho se estima que cada año se producen 3,3 millones de muertes en el mundo debido al consumo nocivo de alcohol, lo que representa un 5,9 por ciento de todas las defunciones; existe una relación causal entre el consumo nocivo de alcohol y una serie de trastornos mentales y de comportamiento que desembocan en actos de violencia. Más allá de las consecuencias sanitarias, el consumo nocivo de alcohol provoca pérdidas sociales y económicas importantes, tanto para las personas como para la sociedad en su conjunto.⁴

El binomio alcohol en exceso y la violencia en los eventos deportivos no se circunscribe exclusivamente a las instalaciones donde se realiza, ya sea cancha o estadio, sino que

trasciende fronteras y partes involucradas; se reproduce en el ámbito familiar y especialmente contra las mujeres.

Al respecto, la Organización Mundial de la Salud emite una serie de recomendaciones a los países miembros para reducir el consumo en exceso del alcohol, por ejemplo:

- **Regular y restringir la disponibilidad de bebidas alcohólicas;**
- Promulgar normas apropiadas sobre la conducción de vehículos en estado de ebriedad;
- Reducir la demanda mediante mecanismos tributarios y de fijación de precios;
- Aumentar la sensibilización y el apoyo con respecto a las políticas;
- Proporcionar tratamiento accesible y asequible a las personas que padecen trastornos por abuso del alcohol.

Aunado a lo anterior, el Estado mexicano por mandato del artículo 4o. Constitucional tiene la obligación de instrumentar políticas públicas que encuentren su sustento en las leyes, para cuidar la salud de las mexicanas y de los mexicanos; atendiendo a ésta disposición, la Ley de Salud expone que es de suma importancia la creación de campañas contra el consumo en exceso de bebidas alcohólicas y también la prevención de accidentes provocados por ello.

Por lo anterior propongo legislar de manera preventiva, a fin de disminuir o mejor aún, erradicar los actos, conductas y comportamientos violentos y en consecuencia advertir, desvinculando la recreación, el deporte y la cultura física con el exceso en el consumo de bebidas alcohólicas; por último, llamo a la reflexión de las legisladoras y legisladores:

Si en vez de aficionados hablásemos de bandas de delinquentes que viajan de ciudad en ciudad, se camuflan entre la masa, destruyen propiedad pública y privada, asaltan violentamente a otros grupos sociales... La respuesta social y política habría sido mucho mayor, inmediata, hace bastantes años. Que hoy todavía se produzca esto, o que cada país decida cada fin de semana el nivel de riesgo de un espectáculo deportivo como algo normal, explica mejor que nada la situación.⁵

Mi postura es en contra de cualquier modalidad o tipo de violencia, y de conducta o comportamiento discriminato-

rio, me opongo de manera rotunda a la normalización de las mismas, por lo que pongo a consideración de esta Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones a la Ley General de Cultura Física y Deporte, con el fin de prevenir cualquier tipo de violencia y discriminación en los espacios deportivos, fomentando el deporte como punto de ignición para generar una mejor y más sana convivencia, con un amplio abanico de valores que nos permitirán cimentar un México más honesto, justo y solidario.

Fundamento Legal

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

Por lo anteriormente fundado y expuesto, someto a consideración de esta Honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción VII del artículo 2, se reforma la fracción V y se adicionan las fracciones VI y VII del artículo 141 de la Ley General de Cultura Física y Deporte.

Artículo Único. Se reforma la fracción VII del artículo 2, se reforma la fracción V y se adicionan las fracciones VI y VII al artículo 141 de la Ley General de Cultura Física y Deporte.

Artículo 2. Esta Ley y su Reglamento tienen por objeto establecer las bases generales para la distribución de competencias, la coordinación y colaboración entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en materia de cultura física y deporte, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-J de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la participación de los sectores social y privado en esta materia, con las siguientes finalidades generales:

I. a VI...

VII. Promover las medidas preventivas necesarias para erradicar la violencia y la discriminación, así como la implementación de sanciones a quienes la ejerzan, lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles a que haya lugar, y reducir los riesgos de afectación en la práctica de actividades físicas, recreativas o

deportivas, así como para prevenir y erradicar el uso de sustancias y métodos no reglamentarios que pudieran derivarse del dopaje.

Artículo 141. Dentro de los lineamientos que emita la Comisión Especial a que se refiere el artículo anterior deberán regularse, en lo concerniente al acceso y **desarrollo** de los eventos deportivos, entre otras medidas:

I. a IV...

V. **La prohibición del ingreso** de bebidas alcohólicas, estupefacientes, psicotrópicos, estimulantes o sustancias análogas **ilícitas**; así como de personas que se encuentren bajo los efectos de las mismas.

VI. **La venta de bebidas alcohólicas en un tiempo razonable; que promueva el consumo responsable a fin de evitar conatos de violencia que pongan en riesgo la integridad física de los espectadores, asistentes y participantes.**

VII. **La implementación de campañas de concientización para prevenir y erradicar la violencia y la discriminación de cualquier índole.**

Transitorios

Primero. La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, a través de la Comisión Especial contra la violencia en el Deporte, establecerá en el reglamento los lineamientos con el objetivo de regular la venta de bebidas alcohólicas en los inmuebles donde se lleven a cabo eventos masivos que impliquen riesgos de violencia, en un plazo no mayor a 180 días hábiles.

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

Notas

1 Ochoa Raúl, La Bronca en el Pirata Fuentes y la Impunidad; Revista Proceso, 27 de febrero de 2017.

<http://www.proceso.com.mx/475928/la-bronca-en-pirata-fuentes-la-impunidad>

2 Ley de Cultura Física y Deporte.

3 BBC Noticias, ¿Estimula el alcohol la violencia en los estadios?, 20 de enero de 2012.

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/01/120120_brasil_fifa_acolhol_venta_2014_dp.shtml

4 OMS, Alcohol, Enero 2015.

<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs349/es/>

5 Sánchez Javi, ¿Cuál es la relación exacta entre violencia, alcohol y fútbol?

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2017.— Diputada Mirza Flores Gómez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Deporte, para dictamen.

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

«Iniciativa que reforma los artículos 2o. y 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo de la diputada Norma Edith Martínez Guzmán, del Grupo Parlamentario del PES

La que suscribe, diputada federal Norma Edith Martínez Guzmán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se modifica la fracción III Bis del artículo 2, así como el último párrafo del artículo 58, ambos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con la siguiente exposición de motivos:

Exposición de Motivos

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4, manifiesta: “**El varón y la mujer son iguales ante la ley.** Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia” (Diario Oficial de la Federación publicado el 13 de diciembre de 1974). Como Ley Suprema de nuestra Nación, por supuesto sienta las bases para,

entre otras cuestiones, la subsistencia de una serie de elementos mínimos, tanto sustantivos como adjetivos, que conforman el interés público o mejor aún, el orden público lato sensu, y este a su vez, la sostenibilidad de la Nación misma.

Por esta razón lo que debe hacer la Constitución Política de un pueblo es garantizar, de la manera más amplia y completa posible, el desarrollo y crecimiento de los miembros de la sociedad. Es por tal motivo que la familia reviste un valor vital en su tutela y cuidado ya que es el medio natural biológico, histórico antropológico, sociológico, médico, psicológico y científico que permite el sano crecimiento de las personas. En este sentido, no podría ignorar el Estado, la composición misma del tejido social en el que viven sus gobernados, en el cual, predominan considerablemente, casi de forma absoluta, hablando estadísticamente, las personas que crecen y viven en estructuras familiares.

La familia es la **primera micro-sociedad**, cuya estructuración inicia con la fundación de la misma por los padres, consolidando estos la educación más fundamental de sus miembros, que a la vez son miembros de la sociedad, cinselándose por tanto la sociedad misma en esta primera micro-sociedad, que permitirá o no –dependiendo entre otros factores, del respaldo, promoción, inversión y protección del Estado a la familia- formar ciudadanos sanos y con hábitos y cosmovisiones axiológicas sólidas, que permiten a su vez la construcción de una nación próspera y en camino de desarrollo y paz. Es por ello que existe un amplísimo consenso social, respecto a la consideración de que la familia, como elemento básico de la sociedad y medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños y niñas, debe recibir la protección y asistencia necesaria para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad. Y precisamente el primer y principal responsable de esta protección y asistencia necesaria será el Estado, conforme al artículo 4º de nuestra Constitución.

La familia es un concepto que, antes de ser jurídico, es sobre todo sociológico y antropológico. Desde esa perspectiva, Anthony Giddens¹ explica que una familia “es un grupo de personas directamente ligadas por nexos de parentesco, cuyos miembros adultos asumen la responsabilidad del cuidado de los hijos”; de acuerdo con el mismo autor, se puede hablar de “familia nuclear”, que “consiste en dos adultos que viven juntos en un hogar con hijos propios o adoptados” y de “familia extensa”, en la cual, “además de la pareja casada y sus hijos, conviven otros parien-

tes, bien en el mismo hogar, bien en contacto íntimo y continuo.

En el análisis de las estructuras del parentesco antropológicamente, predomina el enfoque de Claude Lévi-Strauss², quien desde una perspectiva etnoantropológica estructuralista –comparativa y generalizadora– ve en la sociedad, un agregado de familias elementales, formadas cada una por un hombre, una mujer y sus hijos. Esta primacía metodológica de la familia elemental tiene, a su entender, un fundamento epistemológico, biológico y psicológico.

Que los sexos se atraigan mutuamente, que una pulsión –en términos psicoanalíticos: instinto mediado por el lenguaje– empuje a reproducirse, que otro instinto incite a la madre a alimentar y criar a sus hijos, etc., son fundamentalmente hechos biológicos de naturaleza científica.

La familia elemental –la familia nuclear– basada en necesidades naturales vendrá a ser así, el núcleo cultural duro de cualquier organización social, en la historia cultural de la especie humana. Los demás vínculos sociales se reducirían, lógicamente, por extensión o derivación cultural a aquellos que las consideraciones de orden biológico obligan a reconocerlos como únicos lazos primigenios, en donde la relación progenitor-hijo ocupe el primer lugar.

La filiación constituye el dato esencial.³ Colocadas unas tras otras, diacrónicamente, las sucesivas filiaciones forman líneas de descendencia y la realidad de la familia se basa, ante todo, en su continuidad en el tiempo: los padres procrean hijos, los cuales harán lo mismo cuando lleguen a adultos. Como institución, la familia refleja esta fidelidad lineal que conecta las generaciones, en dimensiones longitudinales. Para cada individuo es fuente de sus emociones más tempranas y profundas, es el lugar en que se forma su ser físico y su personalidad moral; la familia une en términos culturales sistémicos, por medio del amor, del interés y del deber, series de ascendientes y descendientes. Las familias podrían compararse a hilos que la naturaleza debe urdir sobre el bastidor para que pueda formarse el tejido social, de la sociedad y la cultura.

Que la sociedad exista no basta únicamente con la unión de los miembros. Es necesario, asimismo, que dichos vínculos no corran peligro de aflojarse y romperse en este o aquel punto del tejido social. Las redes o estructuras del parentesco no pueden difuminarse, so riesgo de colapsar la estructura social. La sociedad sólo permite la perpetuación de las familias en el seno una red cultural artificial –extraso-

mática o superorgánica, artificial a las estructuras biológicas— de prohibiciones y obligaciones.

La constitución de la familia humana en una sociedad no está determinada por la designación de una instancia gubernamental, tampoco es solo el resultado de los usos y costumbres culturales. La familia humana como se ha conformado desde los comienzos de su historia, con o sin hijos, corresponde con la misma naturaleza del ser humano.

Considerando la protección constitucional de la familia y que los tratados internacionales también se encargan de regular algunos aspectos de la misma, y dado que por disposición de la propia Constitución son ley Suprema de la Unión y tienen aplicabilidad en el territorio nacional, incluso por encima de las leyes federales, vale la pena mencionar al menos un par de ejemplos sobre la regulación de la familia como tal en este tipo de ordenamientos:

El Artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴ establece:

“1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse matrimonio.

3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.”

El artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵ reproduce en buena medida el contenido de este concepto, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales a su vez dispone en su artículo 10 que:

“Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges...”

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en su artículo 9⁶ establece:

“Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.”

En la misma tesitura el pacto de San José en su artículo 17⁷ también marca con claridad lo siguiente:

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.

2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.

3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo.

En el resto del acervo de tratados internacionales firmados y ratificados por nuestro país, directa o indirectamente, existen numerosísimas obligaciones que el Estado debe abordar, respecto a su relación con la familia, que permitirán para ella tener garantizados por aquel una serie de elementos que redundarán en bienestar social. Lo anterior consta, por mencionar algunos, en los siguientes tratados:

- Convención Interamericana sobre conflictos de Leyes en materia de Adopción de menores,
- Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias,
- Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores,
- Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios,
- Convención sobre la protección de menores y la Cooperación en materia de adopción Internacional,
- Convención sobre los aspectos Civiles de la sustracción Internacional de Menores,
- Convención sobre los derechos del niño,
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la Prostitución Infantil y la utilización de los niños en la Pornografía,
- Convención interamericana sobre la concesión de los derechos civiles de la mujer,
- Convención Internacional para la supresión de la trata de mujeres y menores,
- Convención Internacional relativa a la represión de la trata de mujeres mayores de edad,
- Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada,
- Convención sobre los derechos políticos de la mujer,
- Convención Internacional con objeto de asegurar una protección eficaz contra el tráfico criminal conocido bajo el nombre de Trata de Blancas; y
- Convenio para la Represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena.

Pretendemos pues con esta iniciativa, a través de la vía presupuestal, impulsar la acertadísima política o perspectiva familiar, siguiendo tendencias integradoras de la familia y de la forma de ser del mexicano, fortaleciendo sus instituciones y redundando ello en desarrollo, paz, civismo, bien-

estar, seguridad, sustentabilidad y bien común. Se trata pues, de una reforma en materia presupuestal, que al posicionar la perspectiva familiar y por supuesto la infancia en su etapa más importante y crucial, beneficiará a toda la sociedad y al Estado mismo, pues se trata del rumbo más certero para la inversión más redituable en el cumplimiento de sus obligaciones, por no llamarlo incluso, el camino más corto.

Las fuentes formales son el proceso legislativo que va desde la presentación de la iniciativa hasta su promulgación y entrada en vigor, pasando por su discusión y aprobación en las comisiones y más tarde en el pleno. También son fuente formal las costumbres comerciales y la jurisprudencia.

Por su parte, las fuentes reales o materiales son los elementos que el legislador debe tomar en consideración para formular una ley, como son los éticos, sociales, políticos, religiosos, culturales, antropológicos, entre otros.

Las fuentes históricas son los antecedentes de la propia ley, tales como el Derecho Romano, el régimen de las instituciones en México según las Constituciones de 1824, 1836, 1857 y 1917, así como las Leyes de Reforma, la de Relaciones Familiares, el Código Civil de 1870, 1884 y el actual. En lo que se refiere a las fuentes reales o materiales, también es fundamental analizar los principios políticos y democráticos que configuran la base filosófica e ideológica de una nación. Los principios condensados en la división de poderes, el respeto irrestricto a los derechos humanos, son tan fundamentales en la idiosincrasia de nuestro pueblo que no pueden ser ignorados u omitidos en una ley.

Ahora bien, considerando en este mismo propósito de permitir la consideración presupuestal transversal de la perspectiva familiar, por ser tan esencial, un elemento igualmente esencial –y de hecho integrado a la perspectiva familiar– es la atención a la Primera Infancia que, en cualquier sociedad, pero particularmente en un Estado Democrático, es una prioridad del más alto nivel. Artículos científicos, estudios, investigaciones, e incluso teorías acreedoras del premio nobel de economía, han mostrado evidencias sólidas acerca de la rentabilidad en capital humano, aumento de resultados educativos, reducción de gasto público, reducción de violencia y desarrollo físico y psicoafectivo de los mexicanos en general.

El Banco Interamericano de Desarrollo, en su estudio “Desarrollo Infantil Temprano en México. Diagnóstico y recomendaciones,”⁸ hace referencia a la naturaleza prospectiva

y dinámicamente integral, del Desarrollo de la Infancia Temprana. En dicho estudio abordan con elementos conceptuales y referenciales cómo no basta con que el niño sobreviva o se encuentre libre de enfermedades; ni siquiera de un crecimiento físico suficiente. No basta pues la vida, la salud y la buena alimentación, como comúnmente se piensa en el colectivo imaginario al desarrollo infantil. Lo anterior no satisface las necesidades que en sus primeros años el niño o niña requiere en cuanto a sus capacidades físicas, cognitivas y emocionales. Además de vida, salud y adecuada alimentación, es indispensable y científicamente prioritario en la primera infancia, el amparo y protección, afecto, interacción social, comunicación, seguridad emocional, estimulación para la activación de nuevos descubrimientos, etc.

En el mismo sentido, una enorme cantidad de estudios del Economista James J. Heckman, los cuales le valieron el premio nobel de economía 2015, respaldan que la inversión de un Estado en el Desarrollo Infantil Temprano redundaría en el fortalecimiento de la economía de ese país y la reducción de su déficit.⁹ En esta galardonada propuesta, Heckman establece la relación entre las condiciones neurológicas y etarias de la primera infancia y la oportunidad que estas ofrecen a una propulsión superlativa de capacidades cognitivas, físicas y afectivas, para la escuela y para la vida, y que por tanto, invertir en esta edad, especialmente en la educación de niños en situaciones de riesgo, resulta en una reducción significativa de costos sociales –y por tanto recuperación de la inversión y rentabilidad– y un incremento y promoción del desarrollo económico. En números concretos, el Dr. Heckman calcula en un margen de 7 a 10% de rentabilidad anual para la inversión que un país hace en primera infancia.

Es por todo lo anterior que, a la proponente, me parece sumamente urgente y prioritario, otorgar los beneficios de la transversalidad presupuestal a los dos temas aquí desarrollados e interrelacionados, a saber, la perspectiva familiar o Fortalecimiento de la Familia, y la Atención de la Primera Infancia.

Por lo anteriormente expuesto y motivado, someto a consideración de esta Honorable Asamblea, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción III Bis del artículo 2, así como el último párrafo del artículo 58, ambos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo Primero. Por el que se reforma la fracción III Bis del artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

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

I. [...]

II. [...]

III. [...]

III Bis. Anexos Transversales: anexos del Presupuesto donde concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos y/o Unidades Responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de los siguientes sectores: Igualdad entre Mujeres y Hombres; Atención de Niños, Niñas y Adolescentes; Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas; Desarrollo de los Jóvenes; Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía; Atención a Grupos Vulnerables; **Fortalecimiento de la Familia; Atención de la Primera Infancia** y los Recursos para la Mitigación de los efectos del Cambio Climático;

IV. [...]

V. [...]

VI. [...]

VII. a LVII. [...]

[Los conceptos utilizados en la presente Ley...]

Artículo Segundo. Por el que se reforma el último párrafo del artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Artículo 58. Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:

I. [...]

II. [...]

III. [...]

[El Reglamento establecerá ...]

[Las adecuaciones presupuestarias...]

[Cuando las adecuaciones presupuestarias...]

No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación, **al Fortalecimiento de la Familia, a la atención de la Primera Infancia;** las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas y la Atención a Grupos Vulnerables, salvo en los supuestos establecidos en la presente Ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.

Transitorio

Primero. El presente Decreto entrará en vigor a partir de la aprobación del presupuesto de Egresos del año siguiente al día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Giddens Anthony (1995). La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración. Buenos Aires: Amorrortu editores.

2 Lévi-Strauss 1988: 12 en Burguière, André; Klapisch-Zuber, Christiane; Segalen, Martine; Zonabend, Françoise en Historia de la Familia Volumen I y II Alianza Editorial, S.A. Madrid, España Madrid, España

3 LéviStrauss 1988: 13 en Burguière, André; Klapisch-Zuber, Christiane; Segalen, Martine; Zonabend, Françoise en Historia de la Familia Volumen I y II Alianza Editorial, S.A. Madrid, España Madrid, España

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

5 <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

6 <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

7 https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

8 Myers, Robert, Arcelia Martínez, Marco Delgado, Juan Fernández, and Adriana Martínez. “Desarrollo infantil temprano en México. Diagnóstico y recomendaciones.” Banco interamericano de desarrollo. Bid, enero. 2013. Web. 19 mayo 2015.

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37427911>

9 Heckman, James J., “La ecuación de Heckman. La inversión en el desarrollo infantil temprano: reducir el déficit y fortalecer la economía.” Artículo inserto en la página del propio Economista, www.heckmanequation.org, consultado el 1 de diciembre de 2016 en el link

heckmanequation.org/download.php?file=051711_HeckmanSpanishOne.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro a 25 de abril de 2017.— Diputada Norma Edith Martínez Guzmán (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para dictamen.

LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones Ley de Desarrollo Rural Sustentable, suscrita por los diputados Rosa Guadalupe Chávez Acosta y César Camacho, del Grupo Parlamentario del PRI

Los diputados federales, Rosa Guadalupe Chávez Acosta y César Camacho, del Grupo Parlamentario del PRI, integrantes de 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, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentamos a consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Generalmente, cuando nos referimos a especies en peligro de extinción en nuestro país, lo que tenemos en mente es la fauna y flora silvestre, porque efectivamente existe un problema al respecto que ha sido reconocido por las autoridades y el cual ha sido atendido desde el ámbito público.

Para ilustrar lo anterior, es menester señalar que el Congreso creó y adecuó la norma jurídica, particularmente, las leyes generales de Equilibrio Ecológico y de Vida Silvestre, a efecto de proteger a las especies amenazadas, definiendo categorías para unificar los criterios de atención. Por su parte, desde el ámbito del Poder Ejecutivo se expidieron normas oficiales donde se enlistan especies endémicas, mamíferos, peces, reptiles, anfibios, aves, etc., que ya han sido catalogadas en riesgo, así como aquellas cuyas áreas de distribución o tamaño de sus poblaciones en el territorio nacional han disminuido drásticamente poniendo en riesgo su viabilidad biológica en todo su hábitat natural, debido a diversos factores. En suma, estas acciones han permitido conocer cuáles son estas especies, evaluar el riesgo de extinción e implementar políticas públicas tendientes a su protección, dejando así en claro el valor que el patrimonio natural de nuestro país representa para los mexicanos y para las autoridades.

De igual forma, cuando hablamos de patrimonio nacional, generalmente lo que tenemos en mente es el conjunto de monumentos y edificios históricos, zonas arqueológicas y algunas tradiciones, que por su importancia en la vida nacional cobran un valor especial y reclaman su protección. De ahí que, desde el año de 1972 se expidió la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la cual ha sido reformada en diversas ocasiones a efecto de perfeccionar su mandato para adecuarlo a las exigencias actuales. Dicho ordenamiento establece en su artículo 2 a la letra:

“Es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos.

La Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y los demás institutos culturales del país, en coordinación con las autoridades estatales, municipales y los particulares, realizarán campañas permanentes para fomentar

el conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.

El Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, de acuerdo con lo que establezca el reglamento de esta Ley, organizarán o autorizarán asociaciones civiles, juntas vecinales, y uniones de campesinos como órganos auxiliares para impedir el saqueo arqueológico y preservar el patrimonio cultural de la Nación. Además se establecerán museos regionales”.¹

Bajo la lógica anterior, es que resulta fundamental entender la problemática que enfrenta el patrimonio alimentario de nuestro país, para después poder colocarlo en el centro de la ley y de las políticas públicas, a efecto de establecer medidas preventivas y correctivas para su cabal atención. Lo cual, en primer término, exige el pleno reconocimiento público del valor que constituye el recurso alimentario del país, a efecto de poder asumirlo plenamente como patrimonio nacional digno de ser conservado y protegido.

En razón de lo antes señalado, en primer término, debemos señalar que el recurso alimentario está íntimamente relacionado con la gastronomía, en tanto que forma uno de sus elementos, el más importante de todos ellos. Aunque cabe aclarar que, si bien de manera concreta la presente propuesta no tiene como objeto legislar de manera directa en materia gastronómica, sí sobre uno de sus principales elementos como se ha señalado líneas atrás. Por lo que es preciso dar un contexto general para una mejor comprensión del tema.

Entre los antecedentes más acabados y significativos sobre el patrimonio alimentario vinculado a la gastronomía, se encuentran la inscripción y reconocimiento de la cocina mexicana (michoacana en particular), dentro del inventario del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO; y la inauguración del Conservatorio de la Cultura Gastronómica Mexicana, que es una institución consultora de la UNESCO que se propone como misión “la preservación, rescate, salvaguarda y promoción de usos, costumbres, productos, prácticas culturales y saberes que constituyen el tronco común que define a la cocina tradicional mexicana”.

Sin embargo, como lo señala la investigadora y chef Martha Bayardo,² “a pesar de estos acontecimientos en el país no se cuenta con definiciones en torno a la gastronomía a nivel institucional teniendo múltiples consecuencias en materia alimentaria”, entre ellas, la limitada visión para re-

conocer nuestros recursos alimentarios como un bien de la Nación y, por lo tanto, como parte fundamental de nuestro patrimonio, el cual debería ser tomado en cuenta como un factor esencial que permita a México consolidar el proceso de desarrollo alimentario estructural y funcional que tanto requiere.

Así, el ámbito gastronómico se sigue reduciendo a actividades de interés turístico, de entretenimiento y esparcimiento, cuando su alcance e importancia para nuestro país es sustancial en materia alimentaria, de tal suerte que, si no protegemos adecuadamente nuestro recurso alimentario, podríamos estar comprometiendo seriamente la soberanía alimentaria.

“La concepción de vincular de forma teórica y práctica el patrimonio gastronómico -como cualquier otro estrato que integra el cuerpo de conocimientos propios de la rama de gastronomía- con procesos de desarrollo alimentario y directamente con la soberanía alimentaria es novedoso aún para los propios gastrónomos como lo es para el sector agropecuario del país, a pesar de que en el ámbito rural es el lugar en donde se practica la salvaguarda de algunos de los recursos más significativos que conforman este bien de la Nación”.³

Considerar el patrimonio gastronómico (incluido el recurso alimentario) como parte del proceso de desarrollo alimentario estructural y funcional, en aras de que las y los mexicanos podamos ejercer nuestro derecho a la alimentación, establecido en la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, y en un futuro no muy lejano lograr que esta alimentación sea de acuerdo a nuestra cultura gastronómica debe ser una aspiración a la que no debemos claudicar.

Resulta innegable que, los recursos alimentarios son fundamentales para el pueblo de México, recursos sobre los cuales el Estado en su sentido más amplio debe y puede decidir. El recurso alimentario es un bien que hemos heredado y heredaremos a las futuras generaciones. Por ello, la necesidad de construir un nivel de autosuficiencia alimentaria aceptable, sobre el cual se pueda garantizar el derecho de las y los mexicanos a una alimentación adecuada a su cultura y costumbres, lo cual constituye una pieza clave que nos permitirá alcanzar la soberanía alimentaria.

México cuenta con una gran riqueza alimentaria y gastronómica, de ahí que no puede conformarse con aspirar a la seguridad alimentaria, es decir sólo a la certeza de contar

con alimento suficiente cada día, sin importar el origen y la calidad, pues precisamente dicha riqueza, nos impone el reto de incorporar una nueva visión sobre el origen de los alimentos, su forma de producción y su calidad.

Existen países que cuentan con un aceptable nivel de satisfacción alimentaria, pero son incapaces de producir los alimentos y bebidas que consumen, como ocurre con algunas potencias económicas del mundo,⁴ lo cual ha comprometido su cultura, valores, tradiciones e identidad.

Por ello, es importante que en nuestro país dentro del sector público se valore la importancia social, cultural, nutricional y económica de proteger el patrimonio alimentario nacional.

A efecto de ilustrar mejor la problemática descrita, es necesario reflexionar sobre los siguientes datos:

- Según los referentes estandarizados de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), los países deben hacer anualmente un máximo de 25 por ciento de importaciones alimentarias, por lo que se colige que el 75 por ciento restante debe ser producido internamente. México importa 43 por ciento de sus alimentos básicos y tiene tan sólo una producción de alimentos de 57 por ciento.⁵
- México se convertirá en el más grande importador global de maíz en el 2024, de acuerdo con proyecciones del Departamento de Agricultura de Estados Unidos.⁶
- El 80 por ciento del arroz que se consume en México procede de importaciones, de acuerdo al presidente del Consejo Nacional de Productores de Arroz de México, quien lamentó que la mayoría de las importaciones son granos de dudosa calidad provenientes de Asia. Consideró prioritario alentar el consumo del arroz mexicano y también de fomentar la producción nacional porque hace más de 20 años se tenían 25 mil productores y en la actualidad son menos de 3 mil 800 en México.⁷
- México ocupa ya el primer lugar como importador de maíz en el mundo y ha incrementado la dependencia alimentaria con Estados Unidos, al pasar de 396 mil toneladas importadas en 1992 a 9.8 millones de toneladas para el ciclo 2011-2012, advirtió la Confederación Nacional de Productores Agrícolas de Maíz de México (CNPAMM).⁸

• Elena Álvarez Buylla, investigadora del Instituto de Ecología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), señaló que el país podría no sólo ser autosuficiente sino incluso tener excedentes en la producción del grano “haciendo uso de la diversidad de maíces nativos e híbridos no transgénicos que han sido generados en instituciones públicas como el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (Inifap)”.⁹

Ahora bien, es necesario señalar que nuestro país posee una gran variedad de productos agrícolas que, aunque no están considerados como prioritarios o estratégicos dentro de la ley, sí forman parte de la dieta de los mexicanos a nivel local, los cuales están en peligro de extinción. Un fenómeno que ha sido poco documentado pero que pone en riesgo precisamente nuestro patrimonio alimentario, atentando contra la dieta, costumbres, economía, cultura, identidad, desarrollo y derecho a la alimentación de millones de mexicanos.

Ejemplo de estos productos son: la tuna de la cual existen 64 variedades tan sólo en Tlaxcala, o el maíz, que tiene más de 250 variedades mexicanas. Sin embargo, estas especies de alto valor nutricional no se conocen entre las nuevas generaciones, además de que tienden a extinguirse.

De igual forma el chile rayado que se produce únicamente en la zona montañosa del estado de Hidalgo (producto que es de elaboración completamente local y artesanal, pues de una variación de chile jalapeño exótica se somete a diversos procesos tradicionales, entre los cuales se incluye un secado en milpas de maíz para protegerlos de la humedad para posteriormente ser secados en horno de leña).¹⁰

Tenemos también, el chile chilhuacle que es una especie endémica de Oaxaca, y el ingrediente principal del tradicional mole negro, así como componente esencial de la cocina oaxaqueña, el cual se encuentra en una grave crisis ya que quedan uno o dos productores locales.

En Puebla también sucede lo mismo con el chile copi, y en la península de Yucatán con el chile verde que se usa para el relleno negro, platillo típico de la región.

Araceli Aguilar Meléndez, del Centro de Investigaciones Tropicales (Citro) de la Universidad Veracruzana, ha señalado que, “Todos estos chiles criollos (su semilla es nativa y sólo manejada por pequeños agricultores) están por des-

aparecer porque la dinámica de cultivo está cambiando muy rápido.”¹¹

Suerte similar corren en las diferentes regiones del país, los chiles: ancho, mulato, miahuateco, de chorro, gordo, pasilla, dulce, de agua, serrano, loco, criollo de tomatlán, coxle; criollo de Morelos, ya’ax ik, xcatik, soledad, guajillo, de árbol, chawa, soledad, cora, costeño, achilito, taviche, mirador, apaxtleco, bolita, pico de paloma, manzano, habanero, güiña, cascabel, parado, lajoyero, onza, chocolate, etc.

A pesar de que el chile es un elemento de identidad para las y los mexicanos, la mayoría de las especies nativas están en peligro de extinción. De acuerdo al chef e investigador Ricardo Muñoz Zurita los mexicanos llegan a conocer y utilizar unas 15 variedades de chiles, sin embargo existe aproximadamente 145 especies mexicanas.¹²

Es importante señalar que mucho de los chiles conocidos y utilizados no son necesariamente de origen mexicano, sino productos importados. Tal es el caso del chile poblano está a punto de la extinción, derivado de la invasión de otro similar procedente de China y Sudamérica, lo que ha llevado a los campesinos a no cosecharlo por no ser rentable. Se calcula que al menos 4 de cada 10 chiles poblanos que se comercializan en el país se producen en otros estados de la República, pero sobre todo de China y de Chile.¹³

De acuerdo al presidente del Comité Nacional Sistema Producto Chile, Salvador López Rodríguez, en la actualidad, casi 50 por ciento del chile verde que se consume en México proviene de China, mientras que el chile seco se importa de la India. Lo anterior, a pesar de que el chile mexicano cuenta con certificado para exportación a nivel internacional, en tanto que el que importamos no cuenta con las reglamentaciones necesarias para su consumo en el país.¹⁴

La misma problemática presentan otras especies de semillas, plantas, frutos, especies, raíces, tubérculos, insectos, etc., así como diversos productos agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros de origen mexicano.

Por citar sólo algunos ejemplos más, tenemos el caso del maguey y los agaves el cual también es alarmante. De los 32 tipos de agave que existen en Oaxaca para producción de mezcal, 15 están en peligro de extinción.¹⁵ El tequila, la bebida mexicana por excelencia, la más conocida y a su

vez representativa de nuestro país en todo el mundo podría desaparecer en 10 o 15 años de no darse un cambio significativo en las prácticas productivas, señaló el investigador del Instituto de Ecología de la UNAM, Rodrigo Medellín.¹⁶ En Hidalgo, el maguey salmiana tiende a desaparecer al igual que la producción del pulque, rompiendo así una tradición que trae beneficios alimenticios, medicinales y ambientales.¹⁷

En suma, los anteriores sólo son algunos ejemplos de lo que sucede en nuestro país, lamentablemente existen muchas otras especies que han sido base de la dieta de los mexicanos que están en las mismas circunstancias y de las cuales ni siquiera existe información suficiente. La sobre explotación, falta de apoyo a los productores y las importaciones desleales son los principales elementos del deterioro de nuestro patrimonio alimentario y gastronómico.

Como acertadamente se señala en la revista electrónica Crónica Ambiental, “México es considerado uno de los países con mayor diversidad de especies, casi 70 por ciento de las que habitan el planeta, sólo viven aquí. Esta situación ha hecho de nuestra gastronomía una de las más variadas del mundo y también, una de las más vulnerables. ¿Por qué? Pues cada vez son más los productos alimenticios que se encuentran a punto de desaparecer en nuestro país. Las causas más importantes están relacionadas con la sobreexplotación, la alteración de las condiciones climáticas y el tráfico de especies. Si bien, el problema de la extinción de alimentos es complejo, no es únicamente el fin de una especie (situación alarmante por sí misma), es también la desaparición de todos los empleos y beneficios económicos que trae su comercialización y el daño al patrimonio cultural de un pueblo”.¹⁸

Finalmente, cabe reafirmar que rescatar nuestro patrimonio alimentario, es rescatar nuestra gastronomía, lo cual implica rescatar las tradiciones y cultura de nuestro país y sus diferentes regiones. Significa rescatar a los pequeños productores y rescatar la dieta tradicional como una medida para combatir la obesidad, el cual es un reto para México.

La presente propuesta, tiene en su espíritu un profundo respeto y amor por Hidalgo y el estado de México que nos vieron nacer, así como por todos y cada uno de los estados y regiones que conforman nuestro país. Un profundo respeto y amor por nuestras tradiciones, por nuestra cultura gastronómica, por nuestro pueblo, por nuestros productores y nuestras cocineras y cocineros, quienes con su tra-

bajo cotidiano nos dotan todos los días de orgullo e identidad nacional.

Por lo antes expuesto y fundado, se somete a consideración de esta Soberanía, la presente Iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se adicionan las fracciones VIII BIS y XXIII BIS al artículo 3o., se reforman las fracciones III y V del artículo 5o., se reforma la fracción VIII del artículo 55, se adiciona la fracción IXBIS al artículo 22, y se adiciona una fracción XIII al artículo 161, todos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, para quedar en los siguientes términos:

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

I a XVIII.....

XVIII Bis. Estado de Conservación. Indicadores básicos sobre las probabilidades de que una especie siga existiendo en el corto o mediano plazo, considerando los factores físicos, biológicos y culturales existentes.

XIX a XXIII.....

XXIII Bis. Productos en peligro de extinción. Los recursos alimentarios en estado crítico que comprenden las especies o razas de distintos reinos de la naturaleza que producen materia prima para alimentos y bebidas que son o han sido parte de la dieta alimentaria y cultura gastronómica tradicional de los mexicanos en todo el país o en algunas de sus regiones, que se encuentran con probabilidades de que su subsistencia esté comprometida en el corto o mediano plazo y los cuales forman parte del Inventario previsto en este ordenamiento.

XXIV a XXXIII.....

Artículo 5o.- 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:

I a II

III. Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país; **así como mediante el rescate, conservación y salvaguarda de los productos en peligro de extinción.**

IV.....

V. Valorar, **conservar y fortalecer** las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.

Artículo 22. La Comisión Intersecretarial a través de las dependencias y entidades que la integran, ejecutará las acciones previstas en este Título, de acuerdo con la competencia que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación; en tal virtud contará con los órganos desconcentrados y demás estructuras que se determinen en su reglamento y otras disposiciones aplicables.

Asimismo, la Comisión Intersecretarial, mediante la concertación con las dependencias y entidades del sector público y con los sectores privado y social, aprovechará las capacidades institucionales de éstos y las propias de las estructuras administrativas que le asigna su reglamento, para integrar los siguientes sistemas y servicios especializados:

I a IX.....

IX Bis. Sistema Nacional para el Rescate, Conservación y Salvaguarda de los Productos en Peligro de Extinción, el cual contendrá apoyos a los programas inherentes a la política de fomento al desarrollo rural sustentable, en los siguientes aspectos:

- a) **La producción y desarrollo de mercados para los productos en peligro de extinción;**
- b) **Apoyos, compensaciones y pagos directos al productor;**
- c) **Equipamiento rural;**
- d) **Reconversión productiva y tecnológica;**

e) **Apoyos a la comercialización;**

f) **Asistencia técnica;**

g) **Apoyos y compensaciones por servicios ambientales;**

h) **Estímulos fiscales y recursos del ramo 33 para el desarrollo rural sustentable establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal;**

i) **Finanzas rurales;**

j) **Apoyos convergentes por contingencias; y**

k) **Todos los necesarios para la aplicación del Programa Especial Concurrente en las materias especificadas en el artículo 15 de esta Ley.**

El sistema a que se refiere esta fracción, contará con un Registro Nacional de Productos en Peligro de extinción, el cual estará integrado por un Inventario de los productos que se encuentran en situación crítica, así como por un padrón de sus productores, ambos por cada entidad federativa.

El inventario señalado en el párrafo anterior, se actualizará cada cinco años, para lo cual, se tomará en cuenta la opinión de los Consejos Estatales, contendrá la información que la Comisión Intersecretarial y el Consejo Mexicano, estimen relevante a efecto de poder evaluar y categorizar el estado de conservación que guardan dichos productos.

X a XV. ...

Artículo 55. Los apoyos para el cambio de la estructura productiva tendrán como propósitos:

I a VII. ...

VIII. Fomentar la producción hacia productos con oportunidades de exportación y generación de divisas, **incluidos los productos en peligro de extinción**, dando prioridad al abastecimiento nacional de productos considerados estratégicos; y

VIII a IX. ...

Artículo 161. Los programas que formule el Gobierno Federal para la promoción de las zonas de atención prioritaria, dispondrán acciones e instrumentos orientados, entre otros, a los siguientes propósitos:

I a XII.....

XIII. El rescate, conservación, salvaguarda, producción y desarrollo de mercados para productos en peligro de extinción.

Transitorios

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

Segundo. La Comisión Intersecretarial, mediante los mecanismos de concertación previstos en la presente Ley, instrumentará el Sistema Nacional para el Rescate, Conservación y Salvaguarda de los Productos en Peligro de Extinción, así como el Registro a que se refiere la fracción IX Bis del artículo 22 del presente ordenamiento.

Notas

1 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131_280115.pdf. Consulta realizada el 31 de abril a las 11:50 am

2 La importancia de legislar para reconocer, rescatar, proteger, salvaguardar y fortalecer el patrimonio gastronómico de la Nación como una vía para alcanzar la soberanía alimentaria de México. CDMX de México Octubre del 2016. Tesis para obtener el grado de licenciada en Gastronomía. Universidad del Claustro de Sor Juana.

3 Ídem

4 (Rosset, 2004: 2).

Rosset, Peter (2004) “La soberanía alimentaria, Reclamo mundial del movimiento campesino”, Fenacle, p. 2,

<<http://www.fenacle.org.ec>>

5 Padilla Gutiérrez, Héctor, “Simplificación de la legislación agraria, reingeniería de la Administración Pública Federal”, Foros para la transformación y modernización del campo, Memoria Foro I. Simplificación de la legislación agraria: Reingeniería de la Administración Pública Federal, LXII Legislatura Cámara de Diputados, Centro de

Estudios para el Desarrollo Rural y la Soberanía Alimentaria, México, 2014, p. 30.

6 <http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/03/24/mexico-mayor-consumidor-aves-maiz-importados>

7 <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/importado-el-80-de-arroz.html>

8 <http://www.jornada.unam.mx/2012/04/14/sociedad/035n1soc>

9 Ídem.

10 <https://hidalgo.quadratin.com.mx/economia/Chiles-de-la-Mision-son-exportados-USA-%C2%A0/>

11 <https://www.uv.mx/noticias/2013/02/04/variedades-del-chile-estan-en-peligro-de-extincion/>

12 <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=586340&md5=1f767d1506d83425673acf48a0108c59&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

13 http://intoleranciadiario.com/detalle_noticia/111726/especiales/en-peligro-de-extincion-el-chile-poblano

14 http://www.milenio.com/negocios/chiles-consumidos-Mexico-china-importacion-produccion_chiles_0_380961988.html

15 <http://www.proceso.com.mx/381353/oaxaca-exigen-productores-de-mezcal-frenar-compra-indiscriminada-de-maguey>

16 <http://expansion.mx/especiales/2014/04/02/el-tequila-esta-en-peligro-de-extincion>

17 <http://www.hidalgo.contralinea.com.mx/archivo/2008/mayo/htm/pulque-maguey-extincion.htm>

18 <https://www.cronicaambiental.com.mx/nacional/en-peligro-de-extincion/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2017.— Diputados: Rosa Guadalupe Chávez Acosta, César Camacho (rúbricas).»

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



LXIII LEGISLATURA