

APÉNDICE III

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que adiciona el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Exaltación González Ceceña, del Grupo Parlamentario del PAN

Los que suscriben, diputados federales Exaltación González Ceceña, y Jesús Antonio López Rodríguez, ambos pertenecientes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que, se reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de lo siguiente

Exposición de Motivos

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el ámbito de su competencia; es la encargada de establecer la partida que se destine al cumplimiento de las obligaciones del presupuesto de egresos aprobado, de igual forma está facultada para establecer las formas y procedimientos para que sus disposiciones sean cumplidas.

La Cámara de Diputados está integrada por representantes de la nación, mismos que son electos cada tres años, y son quienes representan la voz e intereses del pueblo mexicano. Esta Cámara forma parte del Congreso de la Unión, y las resoluciones emitidas por ella tienen el carácter de ley o decreto.

Los integrantes de la Cámara de Diputados y esta misma, poseen la facultad de iniciar leyes o decretos; esta puede comenzar indistintamente en cualquiera de las Cámaras del Congreso, pero tratándose de temas relacionados con empréstitos, contribuciones o impuestos, necesariamente, y de manera exclusiva se deberán tratar primeramente en la Cámara de Diputados.

Ahora bien, dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se encuentran la Aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación; lo cual no implica una toma de decisiones de manera arbitraria. Su conformación y aprobación deriva de un minucioso examen del proyecto que le envía el Ejecutivo federal, el cual debe tomar como base las contribuciones aprobadas las cuales deberán ser suficientes para cubrir el proyecto de Presupuesto de Egresos.

La Cámara de Diputados también está facultada para autorizar en el Presupuesto de Egresos las erogaciones de carácter plurianual, necesarias para concretar proyectos de infraestructura que son determinados conforme a ley reglamentaria respectiva. Además de esto la propia Constitución Política restringe la existencia de más partidas secretas fuera de las consideradas como necesarias dentro del mismo presupuesto.

Dentro del procedimiento para la conformación y aprobación de leyes o decretos encontramos que únicamente se podrá ampliar el plazo para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos del Ejecutivo federal, cuando medie solicitud justificada suficientemente, lo anterior siempre a juicio de la Cámara de Diputados o de su Comisión Permanente, pero en este supuesto deberá comparecer el secretario del Despacho correspondiente, para informar a la Cámara acerca de las razones que motiven tal solicitud, es decir que en tratándose de esta materia no se deben permitir retardos que vuelvan deficiente o inoperante la administración pública.

De igual forma la Cámara de Diputados está facultada para revisar la Cuenta Pública del año anterior, tomando como base el análisis minucioso de su contenido y de las conclusiones técnicas finales del informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior; ello con el objetivo de evaluar la gestión financiera, comprobando si esta se ajustó a los criterios establecidos en el Presupuesto, así como para verificar de manera estricta si se alcanzaron a cumplir los objetivos contenidos en los diversos programas establecidos, por lo que en el caso de no haberse alcanzado estos, podrá emitir las recomendaciones necesarias para que se mejore el desempeño de los mismos, y en su caso inicie los procedimientos sancionadores correspondientes.

Ahora bien, en este sentido, y conforme al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una de las facultades y obligaciones del Ejecutivo federal es “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”; es decir, que para este no existe la opción de cumplir o no con las leyes que expida el Congreso de la Unión, “sencillamente las debe cumplir de la mejor manera”, lo cual es entendido como: de forma cabal, completa, sin restricciones.

Es por ello que con la finalidad garantizar el mejor empleo y distribución de los recursos públicos del Estado mexicano reflejados en el Presupuesto de Egresos, tomando como base las facultades y obligaciones de los Poderes de la Federación, y las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, a la cual compete “examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos”, lo cual, constitucionalmente no es “limitativo” para esta, ya que no únicamente está facultada para aprobar el Presupuesto, sino que también cuenta con las atribuciones necesarias para supervisar que el Ejecutivo federal cumpla de manera íntegra con lo establecido en el Presupuesto de Egresos, y así se satisfagan los fines sociales prioritarios.

Ante esto resulta necesario hacer aún más eficaces las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, clarificando su esfera de funciones, lo cual se lograra reforzando el marco constitucional, de tal manera que se fortalezca el equilibrio entre los Poderes de la Unión, Legislativo y Ejecutivo, aclarando sus funciones. Dicho equilibrio se debe basar en la certidumbre de que es una facultad “exclusiva” de la Cámara de Diputados aprobar toda propuesta de “modificación” al Presupuesto de Egresos.

Reforzándose la base jurídica en lo referente a la modificación del Presupuesto de Egresos, todo ajuste necesario ha dicho Presupuesto deberá justificarse plenamente, para así dejar de tratarse como una elección arbitraria del Poder Ejecutivo. Con el establecimiento de lo planteado, se alcanzara una certeza presupuestal, la cual servirá para garantizar que los recursos ya asignados vía el Presupuesto de Egresos lleguen a destinarse verdaderamente a la satisfacción de su objetivo, lo cual necesariamente contribuirá a evitar subejercicios, o en su caso, el desvío de recursos hacia áreas no consideradas legalmente como prioritarias.

Lo anterior tiene como finalidad asegurar que el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados no sea de ninguna manera recortado al libre arbitrio de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, al implementar las medidas de austeridad presupuestaria: por lo que a fin de poder llevar a cabo el ajuste al presupuesto tendría que ser aprobado por la Cámara de Diputados, misma que tendrá esta facultad para ajustarlos.

Conforme a lo referido, me permito proponer ante esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por medio de la cual se adiciona un sexto, y séptimo párrafo a la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a III. ...

IV. ...

...

...

...

...

Aprobar, previo examen, discusión y, en su caso, modificación, los ajustes al Presupuesto de Egresos de la Federación enviados por el Ejecutivo federal, siempre y cuando los mismos justifiquen y acrediten la pertinencia o la necesidad de llevarlos a cabo, en razón de la existencia de causas graves o extraordinarias que así lo ameriten.

Las leyes correspondientes establecerán las reglas a fin de regular los ajustes al Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la manera de llevar a cabo su implementación.

V. a IX. ...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de marzo de 2017.— Diputados: Exaltación González Ceceña, Jesús Antonio López Rodríguez (rúbricas).»

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

LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, a cargo del diputado Luis Alfredo Valles Mendoza, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

El suscrito, Luis Alfredo Valles Mendoza, diputado de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión y Coordinador del Grupo Parlamentario de 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 un artículo 8 Ter; se reforma la fracción XLIV del artículo 11 y se recorre la actual que pasa a ser XLV; se adiciona un artículo 54 Bis y un artículo 60 Bis, todos, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, con base en el siguiente

Planteamiento del problema

La migración ha acompañado la historia de las civilizaciones durante siglos, dado que existen múltiples factores que obligan a una persona a dejar su ciudad o localidad de origen para trasladarse a otra región o país; de este modo, podemos observar que los fenómenos migratorios están presentes en todas las regiones del mundo.

Desafortunadamente, durante las últimas décadas, millones de connacionales se han trasladado hacia los Estados Unidos de América (EUA) motivados por diversos factores individuales o colectivos del ámbito económico, social, de seguridad, familiares, entre otros. Son cientos de miles de historias de vida, pero la mayoría de ellas tienen por factor común: el esfuerzo, la perseverancia, la honestidad, la laboriosidad y, sobre todo, la unión familiar.

Según un estudio del *Pew Research Center* en 2015, sólo en la Unión Americana habitaban 34.6 millones de personas de origen mexicano, lo que representa más de una cuarta parte de la población que habita dentro del territorio nacional; lo anterior, de acuerdo con información de la Encuesta Intercensal elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en 2015.

Los mexicanos tenemos un vínculo fuerte con nuestras raíces, tradiciones y familia. Por tal motivo, los connacionales que habitan en otras partes del mundo envían recursos monetarios a sus familiares en México, comúnmente conocidos como “remesas”, las cuales son fruto del esfuerzo de su trabajo en el exterior. En este sentido, el Banco de México registró que, durante 2016 ingresaron a nuestro país poco más de 26 mil 970 millones de dólares por concepto de remesas, en más de 91 millones de operaciones o transacciones realizadas durante dicho año.

La entrada de remesas significa una de las principales fuentes de ingreso de dólares a nuestro país, las cuales representaron aproximadamente 2.3 por ciento del producto interno bruto (PIB) en 2016. Más allá de las cifras macroeconómicas, las remesas constituyen el esfuerzo y unión de millones de hogares mexicanos, los cuales utilizan estos recursos para el consumo de bienes durables y básicos, ingreso que permite el desarrollo de los núcleos familiares, caracterizados generalmente por condiciones socioeconómicas adversas.

Por otro lado, en el sector servicios de envío de remesas existe una gran cantidad de opciones para el traslado de divisas a nuestro país, procedentes del vecino país del norte, ya sea por transferencia de dinero en efectivo, cuentas para envío de dinero, transferencia bancaria, órdenes internacionales de pago, transferencia por internet, tarjetas de prepago, giros telegráficos, entre otras.

Según información publicada por la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) el 29 de agosto de 2016, el costo o comisión por envío de 300 dólares provenientes de 9 ciudades distintas de EUA puede variar entre 1 y 10 dólares, mientras que el tipo de cambio que se aplica en la conversión cambiaria osciló entre los 17.89 y 18.54 pesos por cada dólar enviado, como puede observarse en la tabla siguiente.

Ciudad	Comisión		Tipo de Cambio		Tiempo de entrega	
	Min	Máx	Min	Máx	Min	Máx
Chicago	\$1.00	\$10.00	\$17.95	\$18.54	Minutos	5 días hábiles
Dallas	\$3.00	\$10.00	\$17.95	\$18.34	Minutos	5 días hábiles
Houston	\$4.99	\$10.00	\$17.95	\$18.33	Minutos	5 días hábiles
Indianapolis	\$1.99	\$10.00	\$17.95	\$18.33	Minutos	5 días hábiles
Los Angeles	\$1.99	\$10.00	\$17.95	\$18.39	Minutos	5 días hábiles
Miami	\$3.95	\$10.00	\$17.95	\$18.33	Minutos	5 días hábiles
Nueva York	\$4.99	\$10.00	\$17.95	\$18.34	Minutos	5 días hábiles
Sacramento	\$4.99	\$10.00	\$17.95	\$18.33	Minutos	5 días hábiles
San José	\$4.99	\$10.00	\$17.95	\$18.39	Minutos	5 días hábiles

Fuente: elaboración propia con información de Profeco.

Como se observa, son muchas las características o variables que los connacionales deben revisar para optimizar el envío de remesas; esto para identificar la opción más competitiva que maximice la cantidad de pesos entregados a sus familiares en México. Asimismo, es necesario comparar los tiempos de entrega, montos máximos permitidos, variedad en los puntos de entrega, entre otras características.

En este sentido, la Profeco y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), hacen diversos esfuerzos informativos; no obstante, por la relevancia de la temática para el desarrollo de las familias mexicanas, y derivado de nuestro compromiso por fomentar un “México Competitivo”, identificamos que es preciso incorporar diversas atribuciones a la Condusef, a fin de que recopile información sistemáticamente y elabore análisis actualizados de forma periódica en la materia, con el objetivo de que los connacionales conozcan las mejores condiciones del mercado para el envío y entrega de remesas hacia nuestro país.

De igual modo, estamos convencidos de que la transparencia y el uso de información comparativa estratégica entre las diversas opciones de servicios para el envío de remesas podrá fomentar la competencia en el sector y, de esta forma, coadyuvar a una eventual disminución de las comisiones por el envío de remesas de la Unión Americana hacia nuestro país.

Argumentación

México es, a nivel internacional, la cuarta nación que más remesas recibe en el mundo, y la primera considerando sólo envíos provenientes desde EUA, de donde resalta que la proliferación de los medios electrónicos ha ampliado la oferta de servicios de envío de remesas, haciendo más profundo y grande este mercado.

Lo anterior ha incrementado las opciones que tienen los connacionales para enviar remesas a sus familias en México. No obstante, esto no se ha traducido necesariamente en menores comisiones. En el último reporte elaborado por el Banco Mundial sobre el costo de envío de las remesas a nivel mundial, correspondiente al cuarto trimestre de 2016, se observa que México es el país que registra el menor costo por recepción por, aproximadamente, 4.74 por ciento del total enviado. Sin embargo, este valor es ligeramente superior al observado en el tercer trimestre de 2013, que fue de 4.41 por ciento por el costo de envío, en promedio.¹

Al revisar los diversos instrumentos o canales de envío, el reporte del Banco Mundial señala que hacerlo actualmente mediante una cuenta bancaria, tiene un costo promedio en el mundo de 8 por ciento del valor total de la remesa, siendo más costoso que el envío de efectivo (6.9 por ciento), por giros postales (3.6 por ciento) y tarjetas pre-pagadas (2.85 por ciento). Ante ello, sin duda, contar con este tipo de información desagregada resulta estratégico para identificar la mejor opción de envío.

Cabe señalar que la disminución de las comisiones en el mercado de envíos de remesas desde Estados Unidos es atribución que le corresponde a los reguladores de aquella nación. No obstante, como miembro del G-20, se encuentra comprometido a cumplir con la meta de disminuir el costo de envíos de remesas hasta en 5 por ciento, el cual, al 20 de diciembre de 2016 se ubicó en 6.1 por ciento, en dicha nación.

Mientras que aquella nación avanza en el cumplimiento de ese compromiso internacional, los reguladores en México pueden realizar diversas acciones y programas que fomenten, paulatinamente, la disminución de las comisiones en el sector. Como se mencionó anteriormente, son diversas las variables o características que deben analizarse para identificar las mejores opciones para el envío de remesas.

Por tal motivo, un instituto especializado en la materia es el más adecuado para brindar recomendaciones a los connacionales que se encuentren en el extranjero, no sólo en EUA.

En este sentido, en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, específicamente en sus artículos 4o. y 5o., se establece que la Condusef es el organismo público encargado de la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros en México; asimismo, se

indica que este organismo debe realizar programas educativos en materia de cultura financiera:

Artículo 4o. La protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios, estará a cargo de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con domicilio en el Distrito Federal.

La protección y defensa que esta ley encomienda a la comisión nacional, tiene como objetivo prioritario procurar la equidad en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras, otorgando a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las segundas.

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

La comisión nacional procurará el establecimiento de programas educativos, y de otra índole en materia de cultura financiera, para lo cual los elaborará y propondrá a las autoridades competentes.

Las instituciones financieras por conducto de sus organismos de representación o por sí solas colaborarán con la comisión nacional en la elaboración de los programas educativos a que se refiere el párrafo anterior.”

Aunque la Condusef no puede regular a las instituciones financieras fuera del territorio nacional, sí puede elaborar análisis y recopilar información estratégica sobre las comisiones que en el extranjero se cobran, la cual puede y debe ser difundida a la población en general, para un mejor uso de los diversos servicios financieros y, en dicha categoría, se pueden clasificar la mayoría de los servicios de envío de remesas hacia nuestro país:

“**Artículo 8o.** La comisión nacional, con la información que le proporcionen las autoridades competentes y las

instituciones financieras, establecerá y mantendrá actualizado un Registro de Prestadores de Servicios Financieros, en los términos y condiciones que señala esta ley. Lo anterior, sin perjuicio de los demás registros que corresponda llevar a otras autoridades.

Asimismo, la comisión nacional establecerá y mantendrá actualizada una base de datos de comisiones que le sean reportadas y que comprenderá sólo las comisiones vigentes que efectivamente cobren, misma que se dará a conocer al público en general, por el medio de difusión que la comisión nacional considere pertinente.

La comisión nacional establecerá y mantendrá actualizado, un registro de usuarios que no deseen que su información sea utilizada para fines mercadotécnicos o publicitarios.

...”

En este sentido, en el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza proponemos la inclusión de un artículo 8 Ter, en el cual se establezca que la Condusef debe realizar una labor similar de recopilación de información, análisis y difusión, de forma sistemática y periódica sobre los costos, comisiones y diversas características de los servicios de envío de remesas desde EUA y otras naciones relevantes en la materia.

De igual modo, para el mejor cumplimiento de esta disposición, se propone establecer en el artículo 11, en el cual se enumeran las diversas facultades de la Condusef, la posibilidad de elaborar convenios de colaboración y certificaciones a las empresas de servicios de envíos de remesas fuera del país, con el objetivo de fortalecer los lazos de cooperación en el envío de información y supervisión de la eficiencia y eficacia de la entrega de remesas a las familias mexicanas.

Por último, en el artículo 60 se establece que la Condusef estará facultada para actuar como conciliador entre las instituciones financieras y los usuarios; en este sentido, se propone la inclusión de un artículo 60 Bis para que dicha atribución la pueda realizar en los servicios de envío de remesas, con base en los acuerdos internacionales que rigen en la materia.

En Nueva Alianza estamos convencidos de que la transparencia y la democratización de la información puede generar una mayor competencia en todos los sectores económi-

cos. Asimismo, vislumbramos un “México Competitivo” en el cual las remesas que reciben millones de familias, derivadas del esfuerzo y honestidad de los connacionales en el exterior, se mantengan como uno de los pilares fundamentales de nuestra economía, la cual estamos dispuestos a salvaguardar, proponiendo e impulsando los cambios regulatorios necesarios para fortalecer las atribuciones de la Condusef.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de diputado, e integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión; con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 76, 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

Artículo Único. Se adiciona un artículo 8 Ter; se reforma la fracción XLIV del artículo 11 y se recorre la actual que pasa a ser XLV; se adiciona un artículo 54 Bis; y un artículo 60 Bis; todos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, para quedar como sigue:

Artículo 8. Ter. La Comisión Nacional, con la información que le proporcionen las autoridades competentes, las instituciones financieras o empresas del sector, establecerá y mantendrá actualizada una Base de Datos de empresas e instituciones que brinden servicios de envío de remesas procedentes de otros países hacia México, en los términos y condiciones que la propia Comisión establezca. Lo anterior, sin perjuicio de los demás registros que corresponda llevar a otras autoridades.

La información contenida en la Base de Datos se referirá a los productos y servicios que oferten dichas empresas e instituciones, sus comisiones, la ubicación de los centros de envío, tiempos de entrega, el tipo de cambio vigente, la cantidad de reclamaciones de usuarios y otras características que resulten relevantes para informar a los Usuarios del desempeño en la prestación de sus servicios.

Con la información de la Base de Datos se realizarán análisis técnicos comparativos mensuales, con el objetivo de contribuir a la adecuada toma de decisiones por parte de los Usuarios y a mejorar la competencia de las comisiones en el sector. La Comisión Nacional establecerá el medio para la difusión que considere pertinente.

Artículo 11. La Comisión Nacional está facultada para:

I. a XLIII. ...

XLIV. Certificar a las empresas e instituciones nacionales y extranjeras que brinden servicios de remesas del exterior hacia México, mediante la firma de un convenio de colaboración para el intercambio de información y mejores prácticas entre las empresas e instituciones y la Comisión Nacional. El no cumplimiento de forma reiterada del convenio tendrá como consecuencia la eliminación de la certificación.

XLV. Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento.

Artículo 54. Bis. Asimismo, la Comisión Nacional informará al público sobre los índices de reclamaciones que se presenten ante ella, en contra de cada una de las empresas e instituciones que brinden servicios de envío de remesas procedentes de otros países hacia México. La información será global, sin identificar a los Usuarios involucrados.

Artículo 60. Bis. La Comisión Nacional podrá actuar como conciliador entre los usuarios y las empresas e instituciones que brinden servicios de envío de remesas procedentes de otros países hacia México, en términos del convenio de colaboración de información y mejores prácticas establecido y las leyes internacionales correspondientes.

Artículos Transitorios

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

Artículo Segundo. La Comisión Nacional tendrá 90 días hábiles para elaborar la Base de Datos de empresas e instituciones que brinden servicios de envío de remesas procedentes de otros países hacia México, así como el convenio

de colaboración de información y mejores prácticas para su certificación.

Nota

1 Consultado en: https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw_report_december_2016.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de marzo de 2017.— Diputado Luis Alfredo Valles Mendoza (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 el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, del Grupo Parlamentario del PAN

Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, diputada federal de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del PAN, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 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, someto a la consideración de esta Honorable Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción cuatro y adiciona un segundo párrafo de la misma fracción IV del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de lo siguiente:

Exposición de Motivos

Al plantear a esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que se menciona en el presente documento, se considera necesario abordar el fondo del asunto a partir de cuatro vertientes: Primero, el sustento jurídico que da forma y justifica los beneficios que actualmente reciben los ex presidentes y sus familias; Segundo, las consideraciones de carácter administrativo y operativo que conllevan las prestaciones otorgadas a quienes ocuparon el alto cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y los diversos puntos de vista generados por estos hechos discrecionales.

Tercero, la concepción socio-democrática que envuelve la figura del mandatario bajo un encuadre que ofrece el modelo de presidencialismo en México y los riesgos del mandato; y, cuarto: la contextualización social, económica, de seguridad interior y gobernabilidad que el país atraviesa en estos momentos, y que, de acuerdo con los sucesos internacionales recientes, ofrecen escenarios complejos para los mexicanos.

Concepción socio-democrática y el modelo de presidencialismo

Para nadie es desconocida la relevancia que la figura presidencial ha adquirido en nuestro país. Así queda evidenciado en *La presidencia imperial* del historiador y escritor Enrique Krauze; en *La Silla del Águila* del maestro Carlos Fuentes; *El presidencialismo mexicano* de Jorge Carpizo; o *La herencia: arqueología de la sucesión presidencial en México*, del Doctor Jorge Castañeda Gutman.

En esta primera consideración se inscribe el tema de los recursos que se ofrecen y reciben los ex mandatarios mexicanos y sus familias, ya sea la viuda o los hijos de éstos hasta cumplir la mayoría de edad.

Bajo esta tradición de culto a la personalidad, la figura del mandatario entra en un proceso de “deificación” que sublima cada acto, cada gesto y cada decisión presidencial. De aquí que, “el Presidente nunca se equivoca al mandar; y si se equivoca, vuelve a mandar”.

Por ello mismo, la totalidad de las consideraciones en todos los rubros de la vida del presidente, que, de acuerdo con el modelo del sistema político mexicano, empieza a recibir al ser designado candidato oficial, durante su campaña política, evidentemente en todo el trayecto sexenal de su gestión; y, como se trata de ocupar “el más alto cargo” al que un mexicano puede aspirar, faltaba indexar las consideraciones posteriores al ejercicio de su mandato.

Con esta perspectiva y fundamentos de la liturgia política, aun cuando sean facultades meta-constitucionales, el mandatario es merecedor, objeto y sujeto de reverencia y reiteradas consideraciones. En esto se fundamentó la propuesta de Acuerdo impulsada —que no firmada— por Luis Echeverría Álvarez y más tarde en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. Es decir, al “ungido sexenal” no puede abandonársele a su suerte. Es necesario “protegerlo”, tanto a él como a sus familiares, al concluir su periodo como presidente.

Características administrativas y operativas

Teóricamente, asumir la presidencia de la República conlleva una diversidad enorme de responsabilidades, atribuciones y obligaciones que, casi por gravedad, hacen caer sobre el mandatario una serie de dificultades en varios órdenes. Evidentemente, se enfrenta a aspectos macro de carácter administrativo; a la tarea de coordinar un amplio espectro de acciones operativas que van desde la agenda hasta la comunicación y presencia en los medios masivos.

Sin embargo, la carga de trabajo envuelve factores, decisiones y acciones que no siempre son del beneplácito de personas, grupos o instituciones –a nivel nacional e internacional- y que por lo mismo, provocan reacciones en contra de la figura presidencial y la persona del mismo mandatario. Aquí se inscriben, por ejemplo, desde las decisiones de fijar o derogar impuestos, pasando por la persecución de delincuentes del fuero común o federal que han lastimado a la sociedad; los problemas derivados del tráfico de drogas, armas, fugas de reos, corrupción o impunidad, a lo que es necesario adicionar la salvaguarda de los derechos de nuestros connacionales en otros países.

No puede soslayarse la connotación política de los casos de extradición de criminales ubicados dentro de “los más buscados” en otro país. Es evidente que las actividades señaladas provocan reacciones diversas que, incluso, llegan a instrumentar venganzas del crimen organizado o el aprovechamiento del descontento popular para facilitar la rapiña y el vandalismo.

Se comprende entonces la importancia de las medidas de seguridad requeridas a favor del presidente, sus colaboradores, sus familiares, y junto con ello, las disposiciones administrativas necesarias para garantizar la integridad de su persona. En nuestro país, no se es ajeno a los problemas que desembocan en graves magnicidios que generaron esquemas de efervescencia social, inestabilidad política y acciones de ingobernabilidad.

En este sentido, algunas medidas administrativas y acciones de gobierno han propiciado el engrosamiento del personal y equipo especializado con cargo al erario público, empleando elementos entrenados específicamente, en la custodia, guarda y protección de los mandatarios y sus familias.

Resulta evidente que, el ataque –en cualquier modalidad- ya sea al presidente como a cualquiera de los miembros de

su familia, traería consecuencias de gobernabilidad e inestabilidad política inimaginables.

A pesar de los dos Acuerdos impulsados por los mandatarios mexicanos, el tema se ha quedado como parte del anecdotario de los “comentócratas”, “opinadores”, columnistas y generadores de corriente de opinión, cuando el tema merece profundizar en sus aspectos jurídicos, políticos y legislativos a fin de darle motivación y fundamento.

El impacto social

Existe un fenómeno de alto impacto social provocado por la escasa pericia gubernamental en el terreno de la comunicación social y política, que las prestaciones otorgadas a los ex presidentes, han conformado como reacciones de protesta, malestar social e inconformidad, abonando al llamado “mal humor social”.

Independientemente de las consideraciones jurídicas que se abordan en seguida, las cantidades erogadas por estos conceptos y las condiciones económicas de las familias en México, se encuentran en una disparidad bochornosa. Se acude a expresiones que reflejan un barco sin capitán ni timonel: “Ustedes qué harían”; “habrá que apretarse el cinturón”; “de no acatar los sacrificios, las situaciones serían peores”

Todas estas expresiones no hacen sino exacerbar el malestar social que no encuentra razones para “apretarse el cinturón” cuando otros –los menos- siguen disfrutando de prebendas y canonjías, también con cargo a los contribuyentes.

Por esa razón, el ciudadano “de a pie” no alcanza a comprender –y quien esto suscribe, tampoco- que en un país con 55 millones de personas en condiciones de pobreza, con el deficiente manejo de las finanzas públicas, con un crecimiento escaso y con índices de corrupción asfixiantes e impunidades que tienen su máxima expresión en funcionarios públicos y políticos, se otorguen condiciones económicas ostentosas para quienes ocuparon Los Pinos.

Para el ciudadano común, las pensiones y prestaciones que reciben los ex mandatarios, son parte de los 890 mil millones de pesos anuales que le cuesta a los mexicanos, la corrupción. (Cfr. Casar, María Amparo. Directora de Anticorrupción del Instituto mexicano para la Competitividad. Foro: “Hablemos de corrupción”)

De hecho, se consideran como parte del obeso aparato administrativo del gobierno, en donde el 80 por ciento del presupuesto no se dedica a inversiones productivas. Las estadísticas son elocuentes.

El 2 de noviembre del 2013, la Revista Proceso (<http://www.proceso.com.mx/356922/chupan-al-erario-pensiones-de-expresidentes-calderon-el-mas-caro>) citando una investigación del diario *Reforma*, describe las cantidades del erario público, que son destinadas a los ex presidentes y sus familias. En ese año, se pagaron por concepto de pensiones vitalicias a ex presidentes de la República, la cantidad de 10.97 millones de pesos.

Bajo las circunstancias por las que atraviesa el país y las enormes desigualdades de las que todos somos testigos, resulta insultante que se hayan destinado adicionalmente, 29.77 millones en personal de apoyo para Felipe Calderón, Vicente Fox, Ernesto Zedillo, Carlos Salinas y Luis Echeverría.

En total, se emplearon 40.74 millones de pesos, subrayando que en dichas prestaciones, no se incluye los montos etiquetados para la nómina de elementos del Estado Mayor Presidencial que custodian, a los ex mandatarios y sus familias.

Es verdad que tanto Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León renunciaron a su pensión vitalicia, aun cuando conservan todo su personal de apoyo, mismo que recibe sus ingresos de los contribuyentes.

Llamamos la atención de esta Soberanía, porque no se trata de actos de generosidad y desprendimiento, sino de apego a la norma, al deber de transparencia, y al Estado de Derecho.

El sustento jurídico

Como mandato constitucional, es responsabilidad de esta Soberanía validar el presupuesto anual de egresos de la federación, además de vigilar la correcta aplicación estos recursos. Para lograrlo, el Congreso de la Unión aporta el andamiaje legislativo, y en este rubro, resulta de primera importancia identificar la juridicidad y el bien jurídico protegido que envuelven las prestaciones que se han dejado señaladas.

Para su análisis, la presente propuesta encuentra soporte, inicialmente, en el *“Estudio en materia de pensiones, per-*

cepciones o compensaciones y demás beneficios a ex presidentes de México” de Cecilia Licona Vite (*Serie amarilla. Temas políticos y sociales. Junio de 2008*). Al efecto, la autora describe que la práctica de entregar tales prestaciones a los ex mandatarios, surge de dos Acuerdos Presidenciales, uno de 1976 y 1987 destacando que se trata de un régimen especial de pensión, compensación o apoyo, en atención a que los demás trabajadores requieren más de seis años en el puesto para pensionarse o jubilarse.

Es importante puntualizar que el primer acuerdo -7637- que intenta dar soporte vitalicio a las prestaciones señaladas, además de poner a disposición del ex presidente a 78 elementos de las Fuerzas Armadas de México, está suscrito solamente por Hermenegildo Cuenca Díaz y Luis M. Bravo Carrera, Secretarios de la Defensa Nacional y Marina respectivamente.

Lo interesante es, para efectos de esta iniciativa es que, este “Acuerdo Presidencial” no está firmado por el presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, aunque se respalda en la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución, con el propósito de proveer la disposiciones administrativas, exclusivamente, relativa a promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Desde este enfoque doble, el Acuerdo 7637 es nulo de pleno derecho pues carece de fondo y forma jurídica. En este mismo sentido, sostiene Licona, ni las leyes castrenses brindan el soporte legislativo para el otorgamiento de estas prestaciones de guarda y custodia para ex presidentes, además de que, la Fracción XX del propio artículo 89 no faculta al presidente de la República para conferir apoyos o prestaciones especiales.

Para el 31 de marzo de 1987 se generó el Acuerdo Presidencial 2763 Bis. Para entonces, ocupa la presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado.

En el citado documento se refuerza la idea de generar prestaciones, pensiones y apoyos para quienes hayan desempeñado el cargo de presidente de México, incluidos los servicios de ayudantía, guardia y custodia personal y de familiares, bajo la responsabilidad de las fuerzas castrenses. Sin embargo, es prudente acotar que tanto en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, así como en la Ley Orgánica de la Armada de México, no existe el fundamento legal para ejercer tales atribuciones.

La intencionalidad del texto es favorable. Se busca un reconocimiento y retribución económica para quienes han tenido el honroso encargo de la titularidad del Ejecutivo y, por extensión, para sus familiares conforme a la ley, con todos los servicios y personal descrito.

El quid del articulado, no obstante, se encuentra en la discrecionalidad, no en el sustento legal del Acuerdo.

Existe, adicionalmente, una seria contradicción entre los supuestos previstos en la Fracción I del Artículo 89 de nuestra Carta Magna, en atención a que el Presidente de la República está facultado para determinar las provisiones administrativas necesarias mediante la aplicación estricta de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Como puede observarse, el Acuerdo de 1987 contraviene directamente el marco jurídico correspondiente.

Convergente con la descripción argumentativa que se formula, en la Gaceta Parlamentaria Número 3356-VI, del martes 27 de septiembre de 2011, el entonces diputado Mario Di Constanzo Armenta señalaba:

Se tiene conocimiento que los funcionarios de alto nivel de la Administración Pública Federal, se les otorga prestaciones tales como, seguro de gastos médicos mayores, seguro de vida, bono de riesgo, que representan una cantidad importante de recursos del presupuesto Público y que bien podrían ser destinados a otros fines de mayor impacto económico y social.

El planteamiento del legislador buscaba ya la regulación de las percepciones vitalicias recibidas por los ex presidentes, a fin de que eliminar la discrecionalidad en el gasto y fortalecer los criterios de transparencia y austeridad.

Es evidente asimismo, que existen trabajos e investigaciones anteriores que han insistido en la necesidad de un marco normativo. Es en esa línea donde se inscribe también la ponencia presentada el 29 de enero de 2013 -en el marco del ciclo de conferencias que organizó la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México- presentación realizada por Ernesto Villanueva e Hilda Nucci, miembros del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y publicado en la revista *RC et Ratio* (Año VI, No. 6, enero-junio de 2013) que converge igualmente con la propuesta que se plantea en el presente documento:

“Durante nueve meses revisamos el Diario Oficial de la Federación (DOF) de los últimos 38 años y encontra-

mos que jurídicamente dicho acuerdo no existe, no tiene base legal pese a que todos creen lo contrario. Nosotros queríamos leerlo, conocer los argumentos, la exposición de motivos, pero en realidad los documentos que hallamos por otras fuentes jurídicas son vagos e imprecisos”

Dentro de los hallazgos, Villanueva y Nucci encontraron que, en la práctica, la cifra aumenta considerablemente -como ha quedado evidenciado- con el pago de bonos, aguinaldos, compensaciones, salarios de escoltas y personal de ayudantía; pago de servicios domésticos tanto para el ex presidente, esposa, hijos y escoltas con sus respectivas cuentas de tenencia, verificación y mantenimiento, además de los llamados servicios domiciliarios.

Los dos autores incluyen los detalles de cada Acuerdo como lo hemos señalado con antelación. En paralelo, conviene anotar que, en un intento por abordar este tema, en los últimos once años diputados y senadores han presentado un total de doce iniciativas de ley con la intención de reducir los 201 millones de pesos anuales que cuesta al erario público la manutención de cinco ex presidentes y una viuda. Todas han sido enviadas a comisiones para su discusión y análisis, en donde siguen guardadas.

El tema es delicado pues al realizar una comparación con una muestra de 20 países de los cinco continentes, México ocupa el primer lugar en cuanto a las pensiones para ex presidentes.

En opinión de la suscrita, es una vergüenza que se autoricen estas prestaciones después que durante el desempeño del cargo se les retribuyó económicamente de forma por demás generosa.

Es por ello que con esta iniciativa se pretende poner un alto total a las pensiones vitalicias, haberes o el nombre que se les pretenda otorgar.

En un México donde hay en estos momentos crisis y descontento, donde los servicios básicos como gas, luz, van al alza, resulta irreverente que solo algunos gocen de estas prestaciones sin fundamento jurídico. Es por ello que solicito su apoyo y aprobación de esta iniciativa por parte de todos los integrantes de H. Cámara de Diputados.

Además, señoras y señores legisladores, es necesario enviar un mensaje fuerte y contundente, de que en este país las cosas están cambiando.

Por las razones expuestas, señoras y señores legisladores, solicito con todo respeto, el respaldo al siguiente

Decreto por el que se reforma el artículo 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo, ambos a la fracción IV del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 127. ...

I. a III. ...

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren **expresamente** asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

Que prohibido conceder y recibir pensión vitalicia o cualquier tipo de remuneración diferente a la que corresponda a sus derechos laborales, a los servidores públicos cuando éstos hayan concluido el empleo, cargo o comisión para el que fueron designados.

Artículos Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones contrarias a lo previsto en el presente Decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de marzo de 2017.— Diputada Mayra Angélica Enríquez Vanderkam (rúbrica).»

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

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

«Iniciativa que adiciona el artículo 24 de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada Santos Garza Herrera, del Grupo Parlamentario del PRI

Santos Garza Herrera, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete ante esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 24 de la Ley General de Educación, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho a la educación es de orden fundamental, tutelado por la Carta Magna y por una pluralidad de instrumentos internacionales que lo protegen y fijan los parámetros o directrices a partir de los cuales habrá de ser interpretado.

Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos prevé en el artículo 26

Artículo 26

(1) Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

(2) La educación **tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.**

(3) Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales determina:

Artículo 13

1. Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia **el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.**

El protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", prevé en el artículo 13:

Artículo 13

Derecho a la Educación

1. Toda persona tiene derecho a la educación.

2. Los Estados parte en el presente protocolo convienen en que la educación **deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.**

(...)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en el artículo 3o.:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Ciudad de México y municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado **tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.**

De igual modo, el referido artículo prevé diversas características que deberá reunir la educación que se imparta en el Estado. Entre otras, se indica que la educación será laica y que

(...)

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del **progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.**

Además:

a) **Será democrático**, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el **constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;**

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– **atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;**

c) **Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;** y

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos

(...)

Como es de advertirse, la educación impartida en el Estado no es cualquier tipo de educación sino que obedece a determinadas características dirigidas al aprendizaje de determinados principios y valores que se consideran esenciales dentro de la sociedad (como la democracia, el respeto por la diversidad, la tolerancia, etcétera), así como al desarrollo de ciertas habilidades y capacidades (conocer los problemas nacionales, aprovechamiento de nuestros recursos y la tecnología, etcétera).

En el campo universitario, la figura del servicio social tiene precisamente como objetivo desarrollar en el estudiante habilidades y aptitudes, así como aprender ciertos conocimientos teóricos y prácticos que permitan al individuo atender necesidades/problemas sociales y darles respuesta mediante la educación aprendida.

La Ley General de Educación prevé en el artículo 24 la figura del servicio social:

Artículo 24. Los beneficiados directamente por los servicios educativos deberán prestar servicio social, en los casos y términos que señalen las disposiciones reglamentarias correspondientes. En éstas se preverá **la prestación del servicio social** como requisito previo para obtener título o grado académico.

Sin duda, la figura del servicio social es una invaluable oportunidad para que los estudiantes puedan aplicar los conocimientos aprendidos en las universidades, así como para incrementarlos. De igual modo, constituye un primer contacto del estudiante con el mundo laboral y con la realidad profesional a la que se aspira a tener una vez concluidos los estudios universitarios y, obtenido el título profesional que habilita al individuo para el ejercicio de esa profesión.

Por desgracia, el panorama ideal que hemos esbozado del servicio social no es con el que todos los prestadores se encuentran una vez que les corresponde realizarlo. Con mucha frecuencia las instituciones que utilizan a los prestadores de servicios sociales ven en los estudiantes no al futuro profesional de nuestro país que habrá de comprometerse con la realización de un México mejor para todos. Por el contrario, ven en los estudiantes la existencia de una mano

de obra gratuita que pueda auxiliarlos para el desarrollo de las más variadas tareas que puedan existir y que no necesariamente se relacionan con la actividad que debería realizar el prestador de servicio social.

Así, en muchas instituciones es frecuente encontrar estudiantes universitarios que en lugar de poner en práctica los conocimientos adquiridos, son utilizados para realizar entregas (“mandados”), para ir por la comida, sacar copias, realizar tareas de limpieza, pagar servicios, ordenar documentos e, incluso, realizar tareas inherentemente personales de aquellos a quienes se encuentra adscrito el prestador del servicio social. Por si fuera poco, hay que agregar que el servicio social es prestado por regla general de manera gratuita y que, los horarios que corresponderían a los prestadores pocas veces se respetan quedando a consideración de la dependencia cuestiones como el horario y las condiciones generales de prestación del servicio.

La legislación en la materia es, además de pobre, dispersa. La Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, prevé ciertas disposiciones referidas al servicio social, pero no detalla las condiciones en que deberá prestarse, antes bien, las deja al arbitrio de “los colegios de profesionistas”:

Artículo 52. Todos los estudiantes de las profesiones a que se refiere esta ley, así como los profesionistas no mayores de 60 años, o impedidos por enfermedad grave, ejerzan o no, deberán prestar el servicio social en los términos de esta ley.

Artículo 53. Se entiende por servicio social el trabajo de carácter temporal y mediante retribución que ejecuten y presten los profesionistas y estudiantes en interés de la sociedad y el Estado.

Artículo 54. Los colegios de profesionistas con el consentimiento expreso de cada asociado, expresarán a la Dirección General de Profesiones la forma como prestarán el servicio social.

Artículo 56. Los profesionistas prestarán por riguroso turno, a través del colegio respectivo, servicio social consistente en la **resolución de consultas, ejecución de trabajos y aportación de datos** obtenidos como resultado de sus investigaciones o del ejercicio profesional.

Las disposiciones en cuestión datan de 1945, concretamente, del 26 de mayo de 1945 cuando fue expedida la actual

ley. Actualmente, las condiciones han cambiado mucho y, en la práctica, los colegios de profesionistas tienen poca o nula participación en la determinación de las condiciones o modalidades en como deberá ser prestado el servicio social. Antes bien, corre a consideración de cada dependencia o institución determinar la forma en como el mismo será prestado. También debe señalarse que el ámbito de aplicación de la ley se limita al Distrito Federal en asuntos de orden común y en toda la república en asuntos de orden federal, quedando a cargo de cada entidad federativa la regulación correspondiente a través de sus diversas leyes de profesiones.

Atento a este problema identificado, propongo adicionar un segundo párrafo al artículo 24 de la Ley General de Educación, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 24. Los beneficiados directamente por los servicios educativos deberán prestar servicio social, en los casos y términos que señalen las disposiciones reglamentarias correspondientes. En éstas se preverá la prestación del servicio social como requisito previo para obtener título o grado académico.

La Secretaría de Educación Pública y sus equivalentes en las entidades federativas implementarán programas de supervisión a fin de vigilar que la prestación del servicio social se realice bajo condiciones dignas que contribuyan al desarrollo profesional del estudiante recomendando a las instituciones educativas correspondientes la cancelación de convenios con las dependencias e instituciones en que se ha identificado el incumplimiento de lo dispuesto en este párrafo.

La propuesta que planteo tiene la ventaja de incluirse en una ley de carácter general que, como se sabe, fija bases o pisos mínimos por observarse en todo el país. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado con relación a las leyes generales lo siguiente:

Leyes Generales. Interpretación del artículo 133 constitucional. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “Ley Suprema de la Unión”. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo

constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de **leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano.** Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que **tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales** (tesis P. VII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, abril de 2007, página 5, tesis aislada constitucional, pleno).

De este modo, al reformarse la Ley General de Educación, se fija una base mínima que corresponderá a cada entidad federativa desarrollar atendiendo a sus propias particularidades locales pero respetando en todo caso el espíritu de protección a los prestadores de servicios sociales. Asimismo, planteamos que sea la propia Secretaría de Educación Pública en el ámbito federal, la encargada de desarrollar los programas correspondientes a la vigilancia de las condiciones en las que el servicio social es prestado.

Otro aspecto que cuidamos con nuestra propuesta es el atinente a las universidades ya que, como se sabe, el artículo 3o. constitucional confiere a determinadas universidades el carácter de autonomía. El referido artículo dispone en la fracción VII:

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; **determinarán sus planes y programas;** fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como

del administrativo, se normarán por el Apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

Este carácter autónomo sólo puede ser compatible con una determinación potestativa que se logra mediante una recomendación a las instituciones educativas para que, en el marco de su propia autonomía, determinen la pertinencia o no, de dar por terminados los convenios con aquellas dependencias e instituciones en las que se han identificado comportamientos o condiciones diversas a aquellas esperadas para la prestación del servicio social.

En consecuencia y en mérito de todo lo expuesto, propongo ante esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se **adiciona** un segundo párrafo al artículo 24 de la Ley General de Educación, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 24. Los beneficiados directamente por los servicios educativos deberán prestar servicio social, en los casos y términos que señalen las disposiciones reglamentarias correspondientes. En éstas se preverá la prestación del servicio social como requisito previo para obtener título o grado académico.

La Secretaría de Educación Pública y sus equivalentes en las entidades federativas implementarán programas de supervisión a fin de vigilar que la prestación del servicio social se realice bajo condiciones dignas que contribuyan al desarrollo profesional del estudiante recomendando a las instituciones educativas correspondientes la cancelación de convenios con las dependencias e instituciones en que se ha identificado el incumplimiento de lo dispuesto en este párrafo.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor a los 180 días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. En tanto, la Secretaría de Educación Pública y sus equivalentes en las entidades federativas realizarán las

modificaciones reglamentarias conducentes a efecto de dar cumplimiento al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de marzo de 2017.— Diputada Santos Garza Herrera (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Ricardo del Rivero Martínez y Juan Alberto Blanco Zaldívar, del Grupo Parlamentario del PAN

Los suscritos diputados Ricardo del Rivero Martínez y Juan Alberto Blanco Zaldívar; integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 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, someto a la consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 115, base I, párrafo primero y 116, fracción I. Se adiciona el artículo 116, fracción II, párrafo cuarto, recorriéndose los subsecuentes, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Nuestro país es uno de los países que más tardan en cambiar de gobierno, luego de una elección federal o estatal; pasa un lapso hasta siete meses como es el caso de Puebla, para que algunas entidades inicien una nueva administración.

En comparación con países europeos, como Francia, que ante una segunda vuelta en los comicios el tiempo de transición es de tan solo diez días; España, en donde cambian de un gobierno a otro en un mes después de la jornada electoral, o países latinoamericanos como Chile y Guatemala, que contemplan una segunda vuelta de elecciones, tienen

hasta dos meses para realizar el cambio de poder, en nuestro país transcurren varios meses para que entre en funciones la nueva administración estatal o municipal electa.

Las constituciones locales de los estados otorgan por lo menos, dos meses después de una elección para desahogar todos los juicios de inconformidad y concluir el proceso electoral, que se lleva a cabo el primer domingo de junio.

La reforma político electoral de febrero de 2014 avalada por el Congreso de la Unión, permitió que la fecha de la elección se adelantara de julio a junio, se acortaran las campañas y se regularan las precampañas, con la modificación al artículo 83 de la Constitución la toma de protesta del Ejecutivo federal se adelanta dos meses, del 1 de diciembre al 1 de octubre, pero olvidó homologar la fecha de toma de protesta de gobernadores, diputados locales y presidentes municipales, quienes siguen asumiendo sus cargos en fechas diferentes y a varios meses de distancia de la elección.

Desde 92 días en Hidalgo y Zacatecas hasta 241 días en Puebla, donde el mandatario electo esperará casi ocho meses para tomar las riendas de una mini gubernatura de sólo dos años; en Chihuahua, Durango, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala Veracruz, la transición oscila alrededor de los 100 días.

Por ello es que presentamos este proyecto de reforma, que tiene como propósito la unificación de las fechas de toma de protesta de gobernadores, diputados locales y alcaldes para evitar tiempos prolongados, que solo generan inestabilidad e impunidad.

La falta de regulación provoca que mandatarios salientes, como Javier Duarte (Veracruz), Roberto Borge (Quintana Roo) y César Duarte (Chihuahua), realicen reformas y cambios administrativos a fin de protegerse de posibles acusaciones futuras.

Las transiciones se pueden salir de control. Hay que poner todo tipo de candados antes de que se hipoteque el futuro de un Estado. Es necesario, impedir a los mandatarios salientes realizar nuevos endeudamientos, nombramientos transexenales y cambios en la estructura de Gobierno.

Mientras no existan reglas para la transición, continuará abierta la oportunidad para la impunidad.

Esta propuesta proviene de la responsabilidad de que se garantice la continuidad de la función pública, administrativa y de gestión de la administración pública mediante la transferencia ordenada, precisa y formal de los bienes, derechos y obligaciones, es decir, transiciones ordenadas, eficientes y transparentes, las cuales no liberan de la responsabilidad en que pudiese haber incurrido los servidores públicos salientes, durante el desempeño de su cargo o comisión.

Asimismo y en virtud del contenido de la presente iniciativa, también se propone modificar nuestra carta magna para homologar la toma de protesta de los diputados locales de cada entidad federativa, con la finalidad de que los respectivos gobernadores asistan a tomar protesta con la correspondiente legislatura y no así con la anterior, garantizando periodos cortos de transición y brindar certidumbre a los ciudadanos.

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos someter a la consideración de esta soberanía la siguiente, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Decreto

Único: Se **reforman** los artículos 115, base I, párrafo primero y 116, fracción I. Se **adiciona** el artículo 116, fracción II, párrafo cuarto, recorriéndose los subsecuentes, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 115. ...

I. Cada Municipio será? gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, **y entrarán a ejercer su encargo 1º de septiembre del mismo año de la elección y no podrán durar en su encargo más de seis años.** La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá? por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá? autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

...

Artículo 116. ...

...

I. Los gobernadores de los Estados **entrarán a ejercer su cargo el 1o. de Septiembre del mismo año de la elección** y no podrán durar en su encargo más de seis años.

...

II. ...

...

...

Los diputados de las legislaturas de los Estados entrarán a ejercer su cargo a partir del 1º de septiembre del mismo año de la elección.

...

Transitorios

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

Segundo. Las legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de marzo de 2017.— Diputados: Ricardo del Rivero Martínez y Juan Alberto Blanco Zaldivar (rúbricas).»

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

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

«Iniciativa que reforma los artículos 6o., 21, 146 y 149 del Reglamento de la Cámara de Diputados, suscrita por los diputados Edna Ileana Dávalos Elizondo, Santos Garza Herrera, Armando Luna Canales, Juan Pablo Piña Kurczyn, José Refugio Sandoval Rodríguez y Vidal Llerenas Morales, de los Grupos Parlamentarios del PRI, del PAN, del PVEM y 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 los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, los suscritos, Edna Ileana Dávalos Elizondo, Santos Garza Herrera y Armando Luna Canales, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Juan Pablo Piña Kurczyn, integrante del Partido Acción Nacional; José Refugio Sandoval Rodríguez, integrante del Partido Verde Ecologista de México; Vidal Llerenas Morales, integrante del Grupo Parlamentario Movimiento Regeneración Nacional, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, presentamos y sometemos a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica los artículos 6, 21, 146 y 149 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Problemática

Después de realizar una investigación y análisis respecto a la inclusión del género femenino en el ámbito de la representación política se puede concluir que dentro de nuestro Honorable Congreso, específicamente dentro de la propia Cámara de Diputados, la integración de las comisiones y la designación de sus respectivos presidentes atiende y refleja una clara distribución inequitativa en cuanto a género se refiere.

Asimismo, a partir del estudio antes mencionado, resulta acertado aseverar que la composición actual de las comisiones refleja concepciones acerca de los temas que son más adecuados para ser tratados por mujeres, pues pareciera que hay un enfoque distinto por género en cuanto a los temas que aborda cada uno de éstos, mientras que las mujeres ocupan posiciones enfocadas a ámbitos relacionados con temas sociales; el género masculino ha sido direccionado a decidir y participar más en temas relacionados con defensa, producción, desarrollo de mejores oportunidades o estrategias nacionales, trabajo, política fiscal, defensa e infraestructura.

De lo antes expuesto, podría concluirse que actualmente dentro de este Congreso se han tomado decisiones que atentan contra la igualdad de género en lo que respecta a la composición de las comisiones y a la designación de sus presidentes sustentadas en que el género femenino es más apto para determinados temas.

El problema es claro, pese al impacto positivo que ha tenido la entrada de las mujeres al ámbito de la representación para colocar nuevos temas en la agenda del congreso, el género femenino ha sido excluido de la comisiones que abordan temas relevantes en materia económica y constitucional, y su participación se ha concentrado en comisiones que aparentemente abordan “problemas que son exclusivos u orientados para dicho género”.

Argumentación

Un estudio dirigido por el Instituto Nacional Electoral en relación con la equidad de género, define la igualdad de género como el principio por el cual se reconoce que las necesidades y características de mujeres y hombres son valoradas y tomadas en cuenta de la misma manera, de modo que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependen de su sexo, eliminando así toda forma de discriminación por dicho motivo¹.

En México, la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo remunerado ha avanzado de forma muy importante. Se han aprobado e institucionalizado diversas leyes y políticas que reconocen la existencia de desigualdades entre mujeres y hombres, motivo por el cual se han asumido compromisos importantes para reducirlas y mejorar los niveles de igualdad y equidad entre ellos. De igual forma cifras y datos oficiales evidencian que aunque hay importantes avances, todavía es necesario hacer más para cumplir con los compromisos asumidos.

Cabe mencionar que para promover la igualdad no basta con creer que no se discrimina intencionalmente, sino que resulta necesario establecer medidas y acciones concretas que aseguren que se contribuye a reducir estas brechas, y mecanismos adecuados para medirlo, monitorearlo y mejorarlo.

Bajo esa premisa, desde el 2006 existe la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, cuyo objeto, según señala su primer artículo, es regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo. Dicho ordenamiento afirma que su aplicación queda a cargo de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y que la política nacional debe asegurar y prever el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hom-

bres, fomentando la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres.²

En atención a lo anterior, que encuentra su fundamento constitucional en los artículos 4 y 41 de la Carta Magna, el Ejecutivo en su Plan Nacional de Desarrollo reafirma que la dirección de nuestro país debe enfocarse, entre otras cosas, en garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación a través del establecimiento de una política de igualdad y no discriminación.

Pese a lo anterior, actualmente dentro del Congreso se han tomado decisiones que atentan contra la igualdad de género en lo que respecta a la composición de las comisiones y a la designación de sus presidentes, sustentadas en que el género femenino es más apto para determinados temas.

Para ilustrar este punto se presentan algunos datos de la composición de las comisiones de la LXIII legislatura de la Cámara de Diputados/as de México. Es una legislatura importante debido a que se compone de 26.2 por ciento de mujeres, un porcentaje incluso más bajo que el de la legislatura anterior (37 por ciento).

Respecto a la integración de las comisiones, la cámara tiene 56 comisiones ordinarias, y aunque igual se integraron comisiones especiales, bicamerales y de investigación, son las comisiones ordinarias las que mantienen su permanencia, mientras que las especiales tienen una naturaleza más circunstancial, motivo por el cual las primeras son más poderosas que las segundas y motivo por el cual esté instrumento sólo hará referencia a las comisiones ordinarias:

Como ya se mencionó son 56 las comisiones ordinarias, de las cuales únicamente 16 son presididas por mujeres, es decir sólo el 28.5 por ciento de las presidencias están a cargo del género femenino. Para efectos de la presente iniciativa, además de la exposición del excesivamente bajo número de participación del género femenino en las presidencias de las diversas comisiones, resulta necesario exponer y analizar cuáles son estas 16 comisiones: Cambio Climático, Ciudad de México, Educación Pública y Servicios Educativos, Energía, Fomento Cooperativo y Economía Social, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Igualdad de Género, Jurisdiccional, Juventud, Protección Civil, Radio y Televisión, Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social, Turismo y Vivienda. Cabe mencionar que algunas de ellas cuentan con alta presencia femenina de más del 50 por ciento.

Aunque pocas de las comisiones presididas por mujeres tienen alto impacto, es cierto que la mayoría atienden temas sociales o sin tanto impacto político y económico, mientras que en el caso del género masculino, evidentemente por tener la mayoría de las presidencias, se ocupan comisiones que abordan temas con mayor impacto.

De lo antes expuesto se pueden hacer varias conclusiones de esta distribución de las comisiones. Como se mencionó en la exposición de la problemática, hay una división de los temas en atención al género y que indica una exclusión de las comisiones más poderosas.

Además de lo antes expuesto, toda vez que el objeto del presente análisis, tiene por objeto buscar que en lo subsecuente se considere la equidad de género al momento de integrar las diversas comisiones, se exponen algunos otros puntos que denotan y dejan expuesta la falta de equidad en nuestro H. Congreso:

De los ocho grupos parlamentarios, hay una sola coordinadora.

De los ocho partidos que conservan registro, que representan un grupo parlamentario cada uno, siete son presididos por hombres, sólo uno por una mujer.

En conclusión, existen instrumentos jurídicos en México para avanzar en el cumplimiento del objetivo de lograr una plena igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, aunque hay que reconocer que, aunque importantes, estos no serán suficientes si no existe una sociedad sensible a la modificación de conductas violatorias de derechos como la desigualdad de género, motivo por el cual es necesario reforzar medidas para equilibrar fuerzas y reflejar a la sociedad la importancia de la inclusión de las mujeres en el ámbito político y económico del país, pues una sociedad democrática no puede ser discriminatoria, ya que la inclusión es uno de los soportes de esta doctrina, mientras que la esencia de la discriminación es el rechazo y la exclusión hacia una persona o grupo de personas, lo que, sin duda, origina un desequilibrio social, situación que corroe las bases de toda sociedad democrática.

En el caso de nuestro país, el gobierno mexicano ha incluido como una estrategia transversal en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 la denominada Perspectiva de Género en todas las acciones de la presente Administración, en la cual se afirma que “es inconcebible aspirar a llevar a

México hacia su máximo potencial cuando más de la mitad de su población se enfrenta a brechas de género en todos los ámbitos”.

Fundamento legal

Declaración Universal de Derechos Humanos

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

Artículo 1

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, **sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas **gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales** de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Artículo 4.

(Se deroga el párrafo primero)

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

(...)

Ley General Para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Artículo 1.

La presente Ley tiene por objeto regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo. Sus disposiciones son de orden público e

interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

Artículo 12.

Corresponde al Gobierno Federal:

I. Conducir la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres;

II. Elaborar la Política Nacional en Materia de Igualdad, a fin de cumplir con lo establecido en la presente Ley;

III. Diseñar y aplicar los instrumentos de la Política Nacional en Materia de Igualdad garantizada en esta Ley;

IV. Coordinar las acciones para la transversalidad de la perspectiva de género, así como crear y aplicar el Programa, con los principios que la ley señala;

V. Garantizar la igualdad de oportunidades, mediante la adopción de políticas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas;

VI. Celebrar acuerdos nacionales e internacionales de coordinación, cooperación y concertación en materia de igualdad de género;

VII. Incorporar en los Presupuestos de Egresos de la Federación la asignación de recursos para el cumplimiento de la Política Nacional en Materia de Igualdad, y

VIII. Los demás que esta Ley y otros ordenamientos aplicables le confieren.

Artículo 13. Las autoridades de los tres órdenes de gobierno tendrán a su cargo la aplicación de la presente Ley, sin perjuicio de las atribuciones que les correspondan

Artículo 17. La Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres deberá establecer las acciones conducentes a lograr la igualdad sustantiva en el ámbito, económico, político, social y cultural.

La Política Nacional que desarrolle el Ejecutivo Federal deberá considerar los siguientes lineamientos:

I. Fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida;

II. Asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres;

III. Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres

Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018

México en Paz

3. Derechos Humanos.

Para la Secretaría de Gobernación este escenario exige formular una política de Estado en la materia, **capaz de articular los esfuerzos en los tres órdenes de gobierno, encaminada a la defensa y protección de los derechos humanos, a reducir la discriminación y la violencia contra las mujeres**, así como a promover entre los servidores públicos el conocimiento de los preceptos constitucionales, con el objetivo de contribuir a la construcción de una sociedad de derechos.

Objetivo 1.5. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.

1.5.5. Establecer una política de igualdad y no discriminación.

Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio

El propósito de esta iniciativa es fomentar la inclusión de las mujeres en el ámbito político con la intención de fortalecer la lucha contra la discriminación por género y, a su vez, los instrumentos y políticas públicas necesarias para lograr una plena igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, específicamente a través de una distribución equitativa en las comisiones y en diversas representaciones dentro de la Cámara.

En atención a lo antes expuesto presentamos y proponemos esta iniciativa a fin de modificar los artículos 6, 21, 146 y

149 del Reglamento de la Cámara de Diputados para que se queden como se muestra a continuación:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>TITULO PRIMERO Disposiciones Generales</p> <p>CAPITULO III De los Diputados y las Diputadas</p> <p>Sección Primera Derechos de Diputados y Diputadas</p> <p>Artículo 6. 1. Serán derechos de los diputados y diputadas: (...)</p> <p>III. Integrar las comisiones y los comités, participar en sus trabajos, así como en la formulación de sus dictámenes y recomendaciones.</p> <p>Sección Tercera Obligaciones de los Diputados y Diputadas</p> <p>CAPITULO V De los Grupos</p> <p>Artículo 21. 1. Los grupos promoverán la equidad de género en los órganos que constituyan en su interior, así como en la integración de las comisiones y comités.</p> <p>TITULO QUINTO De los Organos de Apoyo y su Funcionamiento</p> <p>CAPITULO I De las Comisiones y Comités</p> <p>Sección Primera Instalación</p> <p>Artículo 146. 1. Las comisiones o comités deberán instalarse dentro de los quince días hábiles posteriores a la aprobación del acuerdo que las conforma. (...)</p>	<p>TITULO PRIMERO Disposiciones Generales</p> <p>CAPITULO III De los Diputados y las Diputadas</p> <p>Sección Primera Derechos de Diputados y Diputadas</p> <p>Artículo 6. 1. Serán derechos de los diputados y diputadas: (...)</p> <p>III. <u>Integrar equitativamente, en cuanto a género se refiere,</u> las comisiones y los comités, participar en sus trabajos, así como en la formulación de sus dictámenes y recomendaciones.</p> <p>Sección Tercera Obligaciones de los Diputados y Diputadas</p> <p>CAPITULO V De los Grupos</p> <p>Artículo 21. 1. Los grupos <u>garantizarán</u> la equidad de género en los órganos que constituyan en su interior, así como en la integración de las comisiones y comités.</p> <p>TITULO QUINTO De los Organos de Apoyo y su Funcionamiento</p> <p>CAPITULO I De las Comisiones y Comités</p> <p>Sección Primera Instalación</p> <p>Artículo 146. 1. Las comisiones o comités deberán instalarse dentro de los quince días hábiles posteriores a la aprobación del acuerdo que las conforma, <u>misma que deberá ser constituido alandando en todo momento la equidad de género.</u> (...)</p>
<p>Sección Segunda Junta Directiva</p> <p>Artículo 149. (...)</p> <p>2. La Junta Directiva de la comisión o comité deberá, en su caso: (...)</p> <p>III. Proponer a la comisión la integración de subcomisiones o grupos de trabajo, dentro de la comisión, para la presentación de dictámenes o proyectos de resolución, así como para la coordinación de actividades con otras comisiones, comités o dependencias del Poder Ejecutivo Federal; (...)</p>	<p>Sección Segunda Junta Directiva</p> <p>Artículo 149. (...)</p> <p>2. La Junta Directiva de la comisión o comité deberá, en su caso: (...)</p> <p>III. Proponer a la comisión la integración de subcomisiones o grupos de trabajo, dentro de la comisión, para la presentación de dictámenes o proyectos de resolución, así como para la coordinación de actividades con otras comisiones, comités o dependencias del Poder Ejecutivo Federal, <u>asegurando en todo momento que en la integración de dichas subcomisiones o grupos de trabajos se garantice la equidad de género.</u> (...)</p>

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

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

**Decreto que modifica los artículos 6, 21, 146 y 149 del
Reglamento de la Cámara De Diputados**

**Título Primero
Disposiciones Generales**

**Capítulo III
De los Diputados y las Diputadas**

**Sección Primera
Derechos de Diputados y Diputadas**

Artículo 6.

1. Serán derechos de los diputados y diputadas:

III. Integrar **equitativamente, en cuanto a género se refiere**, las comisiones y los comités, participar en sus trabajos, así como en la formulación de sus dictámenes y recomendaciones.

**Sección Tercera
Obligaciones de los Diputados y Diputadas**

**Capítulo V
De los Grupos**

Artículo 21.

1. Los grupos **garantizarán** la equidad de género en los órganos que constituyan en su interior, así como en la integración de las comisiones y comités.

**Título Quinto
De los Órganos de Apoyo y su Funcionamiento**

**Capítulo I
De las Comisiones y Comités**

**Sección Primera
Instalación**

Artículo 146.

1. Las comisiones o comités deberán instalarse dentro de los quince días hábiles posteriores a la aprobación del acuerdo que las conforma, **mismo que deberá ser constituido atendiendo en todo momento la equidad de género.**

(...)

**Sección Segunda
Junta Directiva**

Artículo 149.

(...)

2. La Junta Directiva de la comisión o comité deberá, en su caso:

(...)

III. Proponer a la comisión la integración de subcomisiones o grupos de trabajo, dentro de la comisión, para la presentación de predictámenes o proyectos de resolución, así como para la coordinación de actividades con otras comisiones, comités o dependencias del Poder Ejecutivo Federal, **asegurando en todo momento que en la integración de dichas subcomisiones o grupos de trabajos se garantice la equidad de género;**

Transitorio

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

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 16 días del mes de marzo de 2017.— Diputados: Edna Ileana Dávalos Elizondo, Santos Garza Herrera, Armando Luna Canales, Juan Pablo Piña Kurczyn, Vidal Llerenas Morales, José Refugio Sandoval Rodríguez (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.

CÓDIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que reforma el artículo 243 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Edna Ileana Dávalos Elizondo, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, Edna Ileana Dávalos Elizondo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la

LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, presento y someto a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica el artículo 243 del Código Penal Federal.

Problemática

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Argumentación

La Real Academia Española define la pena como el castigo impuesto conforme a la ley por los jueces o tribunales a los responsables de un delito o falta. Aunque esta defini-

ción nos presenta un panorama general del significado, una vez que se entra a su estudio es posible conocer a más a fondo su significado y, sobre todo, su objetivo.

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

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

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

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

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

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

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

En el caso de la falsificación de documentos, el código penal en su artículo 243 establece que el delito de falsificación se castigará, tratándose de documentos públicos, con prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a trescientos sesenta días multa. En el caso de documentos privados, con prisión de seis meses a cinco años y de ciento ochenta a trescientos sesenta días multa y asevera que si quien realiza la falsificación es un servidor público, la pena de que se trate, se aumentará hasta en una mitad más. Por su parte, el artículo 246 del mismo ordenamiento señala que igual incurren en dicha pena cualquier funcionario público que, en ejercicio de sus funciones, expida una certificación de hechos que no sean ciertos, o da fe de lo que no consta en autos, registros, protocolos o documentos.

Pesé a la existencia del artículo antes referido, recientes estudios elaborados por el Instituto Nacional Electoral y el Colegio de México (el Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía) concluye que en general, a nivel nacional el nivel de confianza hacia instituciones y organizaciones políticas y sociales no supera la mitad de los encuestados, excepto en tres casos: el Ejército (62%), los maestros (56%) y las iglesias (55%). Los encuestados confían un poco más en el gobierno federal que en el gobierno de su estado y

municipio (36 frente 30%). Por su parte, la confianza en los partidos políticos y los diputados está por debajo de 20%, y la confianza en la autoridad electoral es de 34%. Lo anterior, deja en claro que existe un problema por corregir y que es necesario ajustar las sanciones que se imponen a aquellos que cometan el delito de certificar documentos sin una base o sustento a fin de disuadirlos de no cometerlo, de no reincidir.

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

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

Asegura nuestro presidente, Enrique Peña Nieto, en su plan nacional de desarrollo que el gobierno de la república enfrenta el reto de proteger el estado de derecho, así como los desafíos inherentes a la pluralidad y diversidad de la sociedad. Entre estos se encuentran la necesidad de fomentar la

cultura ciudadana y fortalecer su participación en las decisiones públicas, de establecer una coordinación eficaz entre órdenes de gobierno, de promover un mayor equilibrio entre regiones, entidades y municipios, de redefinir la perspectiva con la que se gestionan las demandas y conflictos a fin de construir soluciones pacíficas, difundir los valores democráticos. Pero ¿cómo lograr esto si la sociedad no legitima al estado, si no confía en sus instituciones?

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

Fundamento legal

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

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

Asimismo, nuestra Constitución establece lo siguiente:

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

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

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, lai-

ca, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

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

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

Capítulo I Diagnóstico

1. Gobernabilidad democrática

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

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

La gobernabilidad democrática requiere de mecanismos que articulen la participación de los partidos políticos, de la ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes y de los órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. Para ello es necesario generar acuerdos con las fuerzas políticas del país, fortalecer la cultura democrática, reforzar los mecanismos

de atención a los diversos grupos de la sociedad, construir canales de entendimiento con la ciudadanía, así como privilegiar el diálogo constructivo para la prevención y atención de conflictos.

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

Bajos niveles de participación ciudadana

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

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

Uno de los principales factores de este problema radica en la poca confianza en los partidos políticos, en las propias organizaciones sociales y en las instituciones de gobierno, en donde persisten retos en cuanto a la comunicación y di-

vulgación de información de mayor calidad por parte de la Administración Pública Federal. Al respecto, datos de la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil 2008 (ENAFI)⁷ indican que el 63% de las personas entrevistadas tiene poca o nula confianza en el gobierno federal, municipal y en organizaciones de la sociedad civil, mientras que el 77% tiene esa misma opinión respecto de los partidos políticos.

Las cifras de la ENCUP 2012 refuerzan esta percepción al revelar que el 69% de las y los mexicanos no confía en la mayoría de las personas y el 65% no se ha organizado con alguien más para resolver un problema en común. Estos bajos niveles de asociación a través de organizaciones formalmente constituidas se confirman en otros estudios que dan cuenta de un total de 40 mil organizaciones de la sociedad civil en México,⁸ es decir, cuatro por cada 10 mil habitantes, mientras que en países como Brasil y Chile, con 338 mil y 106 mil organizaciones, respectivamente, tienen indicadores de 17 y 64 organizaciones por cada 10 mil habitantes, también de manera respectiva.⁹

Complejidad para generar acuerdos políticos

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

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

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

Objetivo 1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

greso de la Unión la información que la Administración Pública Federal debe remitir por disposición legal o por acuerdo de dichos órganos legislativos.

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

dar seguimiento al Grupo de Trabajo Interinstitucional de Atención Ciudadana y Concertación Política.

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

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

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

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

Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio

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

En atención a lo antes expuesto presento y propongo esta iniciativa a fin de modificar el artículo 243 del Código Penal Federal para que se quede como se muestra a continuación:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
TITULO DECIMOTERCERO Falsedad	TITULO DECIMOTERCERO Falsedad
CAPITULO IV Falsificación de documentos en general	CAPITULO IV Falsificación de documentos en general
Artículo 243.- El delito de falsificación se castigará, tratándose de documentos públicos, con prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a trescientos sesenta días multa. En el caso de documentos privados, con prisión de seis meses a cinco años y de ciento ochenta a trescientos sesenta días multa.	Artículo 243.- El delito de falsificación se castigará, tratándose de documentos públicos, con prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a trescientos sesenta días multa. En el caso de documentos privados, con prisión de seis meses a cinco años y de ciento ochenta a trescientos sesenta días multa.
Si quien realiza la falsificación es un servidor público, la pena de que se trate, se aumentará hasta en una mitad más.	Si quien realiza la falsificación es un servidor público, la pena de que se trate, se aumentará hasta en una mitad más y <u>éste será destituido e inhabilitado por un periodo que puede ir de un año a veinte años.</u>
(...)	(...)

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

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

Decreto que modifica el artículo 243 del Código Penal Federal

Título Decimotercero Falsedad

Capítulo IV Falsificación de documentos en general

Artículo 243. El delito de falsificación se castigará, tratándose de documentos públicos, con prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a trescientos sesenta días multa. En el caso de documentos privados, con prisión de seis meses a cinco años y de ciento ochenta a trescientos sesenta días multa.

Si quien realiza la falsificación es un servidor público, la pena de que se trate, se aumentará hasta en una mitad más y **éste será destituido e inhabilitado por un periodo que puede ir de un año a veinte años.**

Transitorio

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

Notas

1 Plan Nacional de Desarrollo.

2 Código Penal Federal.

3 Teorías de la Pena. Estudio del H Congreso. http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/extorsion/Teorias_pena_investigacion.pdf

4 Ídem.

5 Jean-Jacques Rousseau. El contrato social. Ed. Jean-Jacques Rousseau. Amsterdam. 1762.

6 Secretaría de Gobernación. Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP). México, 2012 (www.encup.gob.mx).

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

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

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

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 16 días del mes de marzo de 2017.— Diputada Edna Ileana Dávalos Elizondo (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

«Iniciativa que reforma el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a cargo de la diputada Edna Ileana Dávalos Elizondo, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados

y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, Edna Ileana Dávalos Elizondo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, presenta y somete a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Problemática

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

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

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

El Plan Nacional de Desarrollo asevera que la gobernabilidad democrática requiere de procedimientos que articulen la participación de los partidos políticos, de la ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes y de los órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. Para ello es necesario generar acuerdos con las fuerzas políticas del país, fortalecer la cultura democrática, reforzar los mecanismos de atención a los diversos grupos de la sociedad, construir canales de entendimiento con la ciudadanía, así como privilegiar el diálogo constructivo para la prevención y atención de conflictos¹.

Ahora bien, la ingobernabilidad es la imposibilidad del régimen para dirigir, y por lo tanto, para garantizar el factor

político primordial de orden y de estabilidad como condiciones necesarias para la provisión de bienestar, extendiéndose a la imposibilidad de crear condiciones para el orden y la estabilidad, sin los cuales, la convivencia social resulta imposible.

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

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

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

Pese a lo anterior, en los últimos años hemos sido testigos de la proliferación de conductas delictivas vinculadas a la corrupción, consecuentemente, del surgimiento de grandes fortunas acumuladas por servidores públicos, produciéndose una notoria conmoción psicosocial en el país y una creciente desconfianza en la ciudadanía respecto de sus servidores públicos y sus instituciones de gobierno. Lo anterior, como consecuencia de, entre otros factores, la insuficiencia de la pena para persuadir al infractor.

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

Argumentación

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

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

La teoría de la justa retribución, defiende que la pena es aquella que viene a redimir la consecución de un delito, es decir, como si se tratara de la anulación de éste, pues supone que la superación del delito es el castigo. Esta teoría, impulsada por Kant y Hegel, no acepta como premisa que la finalidad de la pena es la prevención de la conducta delictiva, pues afirman que la pena no tiene una finalidad social útil, sino que sostiene que dicho sentido radica en que la culpabilidad del autor sea compensada mediante la imposición de una sanción. Esto no significa que las teorías retribucionistas no asignen objeto alguno a la pena, le atribuyen la función de realización de justicia³.

Las teorías preventivas, por su parte, aseveran que la pena es un medio para la obtención de ulteriores objetivos, como un instrumento de motivación, un remedio para impedir el delito. Por tanto, su objetivo consiste en disuadir al autor de la ejecución de futuros hechos punibles, es decir, evitar las reincidencias. Aseguran que para lograr los objetivos antes mencionados, es necesario procurar readaptar al autor mediante tratamientos de resocialización⁴.

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

bro es acogido como parte indivisible del todo. Así, el pacto social representa el reconocimiento de que lo universal es más importante que lo particular.⁵

El Estado al asumir dicha dirección, se apoya de su facultad para sancionar con el fin de favorecer su encomienda, esto constituye un medio de control y de dirección social.

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

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

Respecto a las sanciones administrativas, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 13 establece que, entre otras, las sanciones por falta administrativa podrán consistir en suspensión del empleo, cargo o comisión temporal o incluso en la destitución del puesto; cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, podrá ser de hasta 20 años si el monto de aquéllos excede de 200 veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal. Asimismo, establece que para que una persona que hubiere sido inhabilitada por un plazo mayor de 10 años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría de la Función Pública en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

Pesé a la existencia del artículo antes referido, recientes estudios elaborados por el Instituto Nacional Electoral y el Colegio de México (el Informe País sobre la Calidad de la

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

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

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

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

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

Fundamento legal

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

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

Asimismo, nuestra Constitución establece lo siguiente:

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

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pue-

blo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

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

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

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

Capítulo I Diagnóstico

1. Gobernabilidad democrática

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

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

La gobernabilidad democrática requiere de mecanismos que articulen la participación de los partidos políticos, de la

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

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

Bajos niveles de participación ciudadana

En México persisten bajos niveles de organización y participación de la ciudadanía. Si bien encuestas revelan un alto grado de aceptación de la democracia como forma de gobierno, la ciudadanía se declara ajena o distante del quehacer público. Así lo confirman los datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Encup 2012, los cuales revelan, por un lado, que 58 por ciento de la ciudadanía prefiere la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno y 77 por ciento piensa que los problemas deben ser resueltos conjuntamente entre sociedad y gobierno⁶; y por el otro, indica que para 48 por ciento, la política es un tema “muy complicado” y el 65 por ciento tiene poco interés en ella.

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

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

Las cifras de la Encup 2012 refuerzan esta percepción al revelar que 69 por ciento de las y los mexicanos no confía en la mayoría de las personas y 65 por ciento no se ha organizado con alguien más para resolver un problema en común. Estos bajos niveles de asociación a través de organizaciones formalmente constituidas se confirman en otros estudios que dan cuenta de un total de 40 mil organizaciones de la sociedad civil en México⁸, es decir, cuatro por cada 10 mil habitantes, mientras que en países como Brasil y Chile, con 338 mil y 106 mil organizaciones, respectivamente, tienen indicadores de 17 y 64 organizaciones por cada 10 mil habitantes, también de manera respectiva⁹.

Complejidad para generar acuerdos políticos

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

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

Objetivo 1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática

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

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

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

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

Estrategia 1.1. Contribuir al desarrollo democrático y cívico del país

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

greso de la Unión la información que la Administración Pública Federal debe remitir por disposición legal o por acuerdo de dichos órganos legislativos.

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

dar seguimiento al Grupo de Trabajo Interinstitucional de Atención Ciudadana y Concertación Política.

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

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

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

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

Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio

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

En atención a lo antes expuesto presento y propongo esta iniciativa a fin de modificar el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para que se quede como se muestra a continuación:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
TITULO SEGUNDO Responsabilidades Administrativas	TITULO SEGUNDO Responsabilidades Administrativas
CAPITULO II Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas	CAPITULO II Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas
ARTICULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:	ARTICULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:
V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.	V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
(...)	(...)
Quando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.	Quando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, <u>será de un año hasta veinte años</u> si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.
(...)	(...)

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

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

Decreto que modifica el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Título Segundo Responsabilidades Administrativas

Capítulo II Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas

Artículo 13.

Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

...

Quando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, **será de un año hasta vein-**

te años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

...

Transitorio

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

Notas

- 1 Plan Nacional de Desarrollo.
- 2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- 3 Teorías de la pena. Estudio del Honorable Congreso.

http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/extorsion/Teorias_pena_investigacion.pdf

- 4 Ídem.

- 5 Jean-Jacques Rousseau. El contrato social. Ed. Jean-Jacques Rousseau. Amsterdam. 1762.

- 6 Secretaría de Gobernación. Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP). México, 2012 (www.encup.gob.mx).

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

- 8 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro 2008. 2011. página 59.

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

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de marzo de 2017.—
Edna Ileana Dávalos Elizondo (rúbrica).»

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

CÓDIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que reforma el artículo 211 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Edna Ileana Dávalos Elizondo, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, Edna Ileana Dávalos Elizondo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, presenta y somete a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica el artículo 211 del Código Penal Federal.

Problemática

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

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

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

Nuestro Plan Nacional de Desarrollo asevera que la gobernabilidad democrática requiere de mecanismos que articulen la participación de los partidos políticos, de la ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes y de los órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. Para ello es necesario generar

acuerdos con las fuerzas políticas del país, fortalecer la cultura democrática, reforzar los mecanismos de atención a los diversos grupos de la sociedad, construir canales de entendimiento con la ciudadanía, así como privilegiar el diálogo constructivo para la prevención y atención de conflictos¹.

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

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

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

Con la intención de contener la corrupción en nuestro país y, con esto, restaurar la confianza y la participación de los ciudadanos en la construcción de una gobernabilidad democrática en México, entre otras cosas, hoy se sanciona a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, con perjuicio de alguien y sin consentimiento del que pueda resultar perjudicado, revele algún secreto o comunicación reservada².

Pese a lo anterior, en los últimos años hemos sido testigos de la proliferación de conductas delictivas vinculadas a la corrupción, consecuentemente, del surgimiento de grandes fortunas acumuladas por servidores públicos, produciéndose una notoria conmoción psicosocial en el país y una creciente desconfianza en la ciudadanía respecto de sus servidores públicos y sus instituciones de gobierno. Lo anterior,

como consecuencia de, entre otros factores, la insuficiencia de la pena para persuadir al infractor (en este caso quien desempeñe su cargo en el servicio público y revele algún secreto o información reservada en perjuicio de alguien y sin su autorización).

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

Argumentación

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

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

La teoría de la justa retribución, defiende que la pena es aquella que viene a redimir la consecución de un delito, es decir, como si se tratara de la anulación de éste, pues supone que la superación del delito es el castigo. Esta teoría, impulsada por Kant y Hegel, no acepta como premisa que la finalidad de la pena es la prevención de la conducta delictiva, pues afirman que la pena no tiene una finalidad social útil, sino que sostiene que dicho sentido radica en que la culpabilidad del autor sea compensada mediante la imposición de una sanción. Esto no significa que las teorías retribucionistas no asignen objeto alguno a la pena, le atribuyen la función de realización de justicia³.

Las teorías preventivas, por su parte, aseveran que la pena es un medio para la obtención de ulteriores objetivos, como un instrumento de motivación, un remedio para impedir el delito. Por tanto, su objetivo consiste en disuadir al autor de la ejecución de futuros hechos punibles, es decir, evitar las reincidencias. Aseguran que para lograr los objetivos antes mencionados, es necesario procurar readaptar al autor mediante tratamientos de resocialización⁴.

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

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

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

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

En el caso de la revelación de secretos, el Código Penal en su artículo 210 establece que “Se impondrán de treinta a doscientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad, al que sin justa causa, con perjuicio de alguien y sin consentimiento del que pueda resultar perjudicado, revele algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recib-

do con motivo de su empleo, cargo o puesto”. Para estos servidores públicos el artículo 211 impone una pena que consiste en:

- a) Uno a cinco años de prisión.
- b) Multa de 50 a 500 pesos.
- c) Suspensión de profesión de dos meses a un año cuando la revelación sea hecha por funcionario o empleado público.

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

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

el tránsito hacia un gobierno sentado en bases políticas frágiles, cuyo signo frecuente, por la degeneración que entraña, es la carencia de legitimidad.

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

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

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

Fundamento legal

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

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

Asimismo, nuestra Constitución establece lo siguiente:

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

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

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

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

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

“Capítulo I Diagnóstico

1. Gobernabilidad democrática

En la democracia mexicana, el gobierno se ejerce en un escenario de pluralidad. El avance de nuestras instituciones

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

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

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

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

Bajos niveles de participación ciudadana

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

los problemas deben ser resueltos conjuntamente entre sociedad y gobierno⁶; y por el otro, indica que para 48 por ciento la política es un tema “muy complicado” y 65 por ciento tiene poco interés en ella.

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

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

Las cifras de la ENCUP 2012 refuerzan esta percepción al revelar que 69 por ciento de las y los mexicanos no confía en la mayoría de las personas y 65 por ciento no se ha organizado con alguien más para resolver un problema en común. Estos bajos niveles de asociación a través de organizaciones formalmente constituidas se confirman en otros estudios que dan cuenta de un total de 40 mil organizaciones de la sociedad civil en México⁸, es decir, cuatro por cada 10 mil habitantes, mientras que en países como Brasil y Chile, con 338 mil y 106 mil organizaciones, respectivamente, tienen indicadores de 17 y 64 organizaciones por cada 10 mil habitantes, también de manera respectiva⁹.

Complejidad para generar acuerdos políticos

En menos de 20 años pasamos de un sistema concentrado a uno multipartidista, donde la posibilidad de la alternancia política es una realidad a nivel nacional y en todos los órdenes de gobierno. El desarrollo democrático de México ha sido un proceso en ocasiones lento y complejo, pero tam-

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

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

Objetivo 1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática

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

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

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

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

Estrategia 1.1. Contribuir al desarrollo democrático y cívico del país

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio

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

En atención a lo antes expuesto presento y propongo esta iniciativa a fin de modificar el artículo 211 del Código Penal Federal para que se quede como se muestra a continuación:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
TITULO NOVENO Revelación de secretos y acceso ilícito a sistemas y equipos de informática	TITULO NOVENO Revelación de secretos y acceso ilícito a sistemas y equipos de informática
CAPITULO I Revelación de secretos	CAPITULO I Revelación de secretos
Artículo 211.- La sanción será de uno a cinco años, multa de cincuenta a quinientos pesos y suspensión de profesión en su caso, de dos meses a un año, cuando la revelación punible sea hecha por persona que presta servicios profesionales o técnicos o por funcionario o empleado público o cuando el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial.	Artículo 211.- La sanción será de uno a <u>veinte años</u> , multa de cincuenta a quinientos pesos y suspensión de profesión en su caso, de dos meses a un año, cuando la revelación punible sea hecha por persona que presta servicios profesionales o técnicos o por funcionario o empleado público o cuando el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial.

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

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

Decreto que modifica el artículo 211 del Código Penal Federal

**Título Noveno
Revelación de Secretos y Acceso Ilícito a Sistemas y Equipos de Informática**

**Capítulo I
Revelación de Secretos**

Artículo 211. La sanción será de uno a **veinte años**, multa de cincuenta a quinientos pesos y suspensión de profesión, en su caso, de dos meses a un año, cuando la revelación punible sea hecha por persona que presta servicios profesionales o técnicos o por funcionario o empleado público o cuando el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial.

Transitorio

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

Notas

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

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de marzo de 2017.— Diputada Edna Ileana Dávalos Elizondo (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

CÓDIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que reforma el artículo 166 Bis del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Edna Ileana Dávalos Elizondo, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, Edna Ileana Dávalos Elizondo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que modifica el artículo 166 Bis del Código Penal Federal.

Problemática

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

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

Según Antonio Camou, la gobernabilidad nos indica el “grado de gobierno” que se ejerce en una sociedad; ese grado de gobierno está representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Asimismo, manifiesta que goberna-

bilidad y democracia son dos ámbitos que no necesariamente concurren; de hecho, las reflexiones sobre una y otra tienen trayectorias que sólo en ciertos casos han coincidido, revelando así las tensiones que rodean su relación.

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

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

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

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

Con la intención de contener la corrupción en el país y, con esto, restaurar la confianza y la participación de los ciudadanos en la construcción de una gobernabilidad democrática en México, entre otras cosas, hoy se sanciona a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio

público, ilícitamente proporcione informes acerca de las personas que hagan uso de esos medios de comunicación.²

Pese a lo anterior, en los últimos años hemos sido testigos de la proliferación de conductas delictivas vinculadas a la corrupción, consecuentemente, del surgimiento de grandes fortunas acumuladas por servidores públicos, produciéndose una notoria conmoción psicosocial en el país y una creciente desconfianza en la ciudadanía respecto de sus servidores públicos y sus instituciones de gobierno. Lo anterior, como consecuencia de, entre otros factores, la insuficiencia de la pena para persuadir al infractor (en este caso quien desempeñe su cargo en el servicio público e ilícitamente proporcione informes acerca de las personas que hagan uso de esos medios de comunicación).

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

Argumentación

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

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

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

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

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

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

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

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

que destruyen esta confianza y que vulneran la relación del gobierno con sus gobernados.

En el caso de la revelación de secretos, el código penal en su artículo 166 Bis establece que a las personas que por razón de su cargo o empleo en empresas de telecomunicaciones, ilícitamente proporcionen informes acerca de las personas que hagan uso de esos medios de comunicación, se les impondrá pena de tres meses a tres años de prisión y serán destituidos de su cargo. Asimismo, establece que se aumentará la pena hasta en una mitad cuando el delito sea cometido por un servidor público en ejercicio de sus funciones. Asimismo, se le impondrán, además de las penas señaladas, la destitución del empleo y se le inhabilitará de uno a diez años para desempeñar cargo o comisión públicos.

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

Considero importante antes de proponer un ajuste en la pena, resaltar la importancia de la ingobernabilidad ocasionada por la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos, pues esto refleja una clara distorsión del gobierno, pues éste puede dejar de lado su papel de rector frente a la sociedad que dirige y se convierte en una aparente amenaza, de ahí que hoy cada una de las reformas, tales como la educativa y al energética, sean fuertemente criticadas, a veces sin conocer su fondo, cada participación pública de un servidor público una oportunidad de inundar las redes sociales con opiniones negativas, etcétera; es decir, no se trata si quiera de alguna deficiencia específica, como la falta de recursos o el exceso de demandas, sino de

una degradación generalizada de su actividad en sus diversas modalidades, y esto provoca una dualidad de efectos negativos para la sociedad. Uno de estos efectos es directo e inmediato, y se caracteriza por el malogro del orden y la estabilidad, y un desgaste notorio en el régimen jurídico. El otro efecto, indirecto y mediato, es el tránsito hacia un gobierno sentado en bases políticas frágiles, cuyo signo frecuente, por la degeneración que entraña, es la carencia de legitimidad.

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

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

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

Fundamento legal

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

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el

tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

Asimismo, la Constitución establece lo siguiente:

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

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

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

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

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

Capítulo I Diagnóstico

1. Gobernabilidad democrática

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

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

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

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

Bajos niveles de participación ciudadana

En México persisten bajos niveles de organización y participación de la ciudadanía. Si bien encuestas revelan un al-

to grado de aceptación de la democracia como forma de gobierno, la ciudadanía se declara ajena o distante del quehacer público. Así lo confirman los datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup) de 2012, los cuales revelan, por un lado, que 58 por ciento de la ciudadanía prefiere la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno y 77 por ciento piensa que los problemas deben ser resueltos conjuntamente entre sociedad y gobierno;⁶ y por el otro, indica que para 48 por ciento la política es un tema “muy complicado” y 65 por ciento tiene poco interés en ella.

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

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

Las cifras de la Encup de 2012 refuerzan esta percepción al revelar que 69 por ciento de las y los mexicanos no confía en la mayoría de las personas y 65 por ciento no se ha organizado con alguien más para resolver un problema en común. Estos bajos niveles de asociación a través de organizaciones formalmente constituidas se confirman en otros estudios que dan cuenta de un total de 40 mil organizaciones de la sociedad civil en México;⁸ es decir, 4 por cada 10 mil habitantes, mientras que en países como Brasil y Chile, con 338 mil y 106 mil organizaciones, respectivamente, tienen indicadores de 17 y 64 organizaciones por cada 10 mil habitantes, también de manera respectiva.⁹

Complejidad para generar acuerdos políticos

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

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

Objetivo 1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

1.1.3. Normar y alinear las campañas de comunicación social del gobierno de la república a la promoción de los valores democráticos.

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

Dar cumplimiento a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y demás disposiciones en la materia, partici-

par en su comisión y en el Consejo Técnico Consultivo. Ampliar y fortalecer el Mecanismo de Colaboración entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno de la República.

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Líneas de acción

1.4.1. Impulsar la inclusión y participación efectiva de estados y municipios en las instancias de acuerdo

y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

Elaborar escenarios de incidencia social para identificar conflictos potenciales en las entidades federativas. De-

finir agendas de riesgo, calendarizar eventos relevantes y plantear estrategias de atención que eviten el escalamiento de conflictos. Atender y canalizar las peticiones que formulen los ciudadanos y organizaciones sociales, brindar asesoría, orientación y capacitación. Definir y aplicar protocolos de atención ciudadana.

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

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

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

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

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

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

Ordenamiento por modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio

El propósito de esta iniciativa es recuperar la confianza y, por ende, la participación de la población en la construcción y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática

que este país necesita. Para efectos de lo anterior, es necesario que a través del medio de control y de dirección social, es decir del derecho penal y su capacidad de disuadir, sancione proporcionalmente la conducta de aquellos servidores o funcionarios que destruyen dicha confianza y que vulneran la relación del gobierno con sus gobernados.

En atención de lo expuesto, presento y propongo esta iniciativa a fin de modificar el artículo 166 Bis del Código Penal Federal, para que quede como se muestra a continuación:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPLESTO
TITULO QUINTO Delitos en Materia de Vías de Comunicación y Correspondencia	TITULO QUINTO Delitos en Materia de Vías de Comunicación y Correspondencia
CAPITULO I Ataques a las vías de comunicación y violación de correspondencia	CAPITULO I Ataques a las vías de comunicación y violación de correspondencia
Artículo 166 Bis.- A las personas que por razón de su cargo o empleo en empresas de telecomunicaciones, ilícitamente proporcionen informes acerca de las personas que hagan uso de esos medios de comunicación, se les impondrá pena de tres meses a tres años de prisión y serán destituidos de su cargo.	Artículo 166 Bis.- A las personas que por razón de su cargo o empleo en empresas de telecomunicaciones, ilícitamente proporcionen informes acerca de las personas que hagan uso de esos medios de comunicación, se les impondrá pena de tres meses a tres años de prisión y serán destituidos de su cargo.
En el caso anterior, se aumentará la pena hasta en una mitad cuando el delito sea cometido por un servidor público en ejercicio de sus funciones. Asimismo, se le impondrán, además de las penas señaladas, la destitución del empleo y se le inhabilitará de uno a diez años para desempeñar cargo o comisión públicos.	En el caso anterior, se aumentará la pena hasta en una mitad cuando el delito sea cometido por un servidor público en ejercicio de sus funciones. Asimismo, se le impondrán, además de las penas señaladas, la destitución del empleo y se le inhabilitará de uno a veinte años para desempeñar cargo o comisión públicos.

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

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

Decreto que modifica el artículo 166 Bis del Código Penal Federal

Título Quinto

Delitos en Materia de Vías de Comunicación y Correspondencia

Capítulo I

Ataques a las vías de comunicación y violación de correspondencia

Artículo 166 Bis.- A las personas que por razón de su cargo o empleo en empresas de telecomunicaciones, ilícitamente proporcionen informes acerca de las personas que hagan uso de esos medios de comunicación, se les impondrá pena de tres meses a tres años de prisión y serán destituidos de su cargo.

En el caso anterior, se aumentará la pena hasta en una mitad cuando el delito sea cometido por un servidor público en ejercicio de sus funciones. Asimismo, se le impondrán, además de las penas señaladas, la destitución del empleo y se le inhabilitará de uno a veinte años para desempeñar cargo o comisión públicos.

Transitorio

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

Notas

1 Plan Nacional de Desarrollo.

2 Código Penal Federal.

3 *Teorías de la pena. Estudio del Congreso.*

http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/extorsion/Teorias_pena_investigacion.pdf

4 Ídem.

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

6 Secretaría de Gobernación. Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012. México, 2012

(www.encup.gob.mx).

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

8 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro 2008, 2011, página 59.

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

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de marzo de 2017.—
Diputada Edna Ileana Dávalos Elizondo (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

CÓDIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que reforma el artículo 227 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Edna Ileana Dávalos Elizondo, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, Edna Ileana Dávalos Elizondo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, presento y someto a consideración de esta soberanía, la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 227 del Código Penal Federal.

Problemática

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

La democracia es una forma de gobierno en la que las decisiones son tomadas por una población determinada, a tra-

vés de sus representantes; por otro lado la gobernabilidad hace referencia a la capacidad que tiene ese gobierno, es decir sus representantes y rectores, para gobernar atendiendo a las necesidades de la población determinada

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

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

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

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

En México, persisten bajos niveles de organización y participación de la ciudadanía. Si bien encuestas revelan un alto grado de aceptación de la democracia como forma de gobierno, la ciudadanía se declara ajena o distante del que-

hacer público. La poca confianza en las instituciones de gobierno y en nuestros servidores públicos vulnera la condición ciudadana de los mexicanos e impide el afianzamiento de una sociedad libre, justa y equitativa.

Con la intención de contener la corrupción en nuestro país y, con esto, restaurar la confianza y la participación de los ciudadanos en la construcción de una gobernabilidad democrática en México, entre otras cosas, hoy se sanciona a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, para hacer efectivo un derecho o pretendido derecho que deba ejercitar emplea la violencia.²

Pese a lo anterior, en los últimos años hemos sido testigos de la proliferación de conductas delictivas vinculadas a la corrupción, consecuentemente, del surgimiento de grandes fortunas acumuladas por servidores públicos, produciéndose una notoria conmoción psicosocial en el país y una creciente desconfianza en la ciudadanía respecto de sus servidores públicos y sus instituciones de gobierno. Lo anterior, como consecuencia de, entre otros factores, la insuficiencia de la pena para persuadir al infractor (en este caso quien desempeña su cargo en el servicio público y para hacer efectivo un derecho o pretendido derecho que deba ejercitar emplea la violencia).

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

Argumentación

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

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

La teoría de la justa retribución, defiende que la pena es aquella que viene a redimir la consecución de un delito, es

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

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

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

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

La encomienda a que se refiere el párrafo inmediato anterior, para efectos de la presente iniciativa debe entenderse como la satisfacción, por parte del estado, de las necesidades que la sociedad que dirige demanda, sea en el ámbito que sea. El problema se presenta cuando esa sociedad no está abierta a participar en la consecución de esta goberna-

bilidad democrática de la que hablamos, por que desconfía del estado, lo cual genera un enorme desequilibrio democrático.

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

En el caso de la revelación de secretos, el código penal en su artículo 226 señala que al que para hacer efectivo un derecho o pretendido derecho que deba ejercitar, empleare violencia, se le aplicará prisión de tres meses a un año o de 30 a 90 días multa. En estos casos sólo se procederá por querrela de la parte ofendida. Por su parte, el artículo 227 del mismo ordenamiento señala que dicho artículo aplica a todos los funcionarios o empleados de la administración pública, cuando en el ejercicio de su encargo ejecuten los hechos o incurran en las omisiones expresadas en los propios artículos. Lo anterior sin aplicar una sanción de inhabilitación, es decir pueden abusar de su poder y seguir trabajando como funcionario o servidor público.

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

Considero importante antes de proponer un ajuste en la pena, resaltar la importancia de la ingobernabilidad ocasionada por la degradación del apoyo político que le ofrecen los

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

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

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

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

Fundamento Legal

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

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

Asimismo, nuestra Constitución establece lo siguiente:

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

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

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

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

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

Capítulo I Diagnóstico

1. Gobernabilidad democrática

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

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

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

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

que se gestionan las demandas y conflictos a fin de construir soluciones pacíficas, difundir los valores democráticos.

Bajos niveles de participación ciudadana

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

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

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

Las cifras de la ENCUP 2012 refuerzan esta percepción al revelar que el 69 por ciento de las y los mexicanos no confía en la mayoría de las personas y el 65 por ciento no se ha organizado con alguien más para resolver un problema en común. Estos bajos niveles de asociación a través de or-

ganizaciones formalmente constituidas se confirman en otros estudios que dan cuenta de un total de 40 mil organizaciones de la sociedad civil en México,⁸ es decir, cuatro por cada 10 mil habitantes, mientras que en países como Brasil y Chile, con 338 mil y 106 mil organizaciones, respectivamente, tienen indicadores de 17 y 64 organizaciones por cada 10 mil habitantes, también de manera respectiva.⁹

Complejidad para generar acuerdos políticos

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

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

Objetivo 1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.

La Secretaría de Gobernación, como responsable de la política interior, ejerce sus atribuciones bajo principios democráticos. En este sentido, el objetivo sectorial está orien-

tado a impulsar la construcción de acuerdos mediante una política interior incluyente, responsable y respetuosa de los poderes y de los órdenes de gobierno; a prevenir y gestionar conflictos a través del diálogo constructivo, así como a impulsar la participación ciudadana, como medios para el desarrollo de la gobernabilidad democrática, en el marco de la meta México en Paz y de su gabinete especializado, derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

Impulsar el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y las agrupaciones políticas mediante eventos de capacitación, atención y asesorías que incre-

menten los niveles y la eficacia de su participación. Contribuir a la visibilidad de las organizaciones mediante la difusión de sus actividades a través de revistas y medios electrónicos.

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

Atender, administrar y cuidar el territorio insular nacional, así como participar activamente en las reuniones in-

terinstitucionales ordinarias en la materia y promover reuniones extraordinarias para casos específicos.

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio

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

En atención a lo antes expuesto presento y propongo esta iniciativa a fin de modificar el artículo 227 del Código Penal Federal para que se quede como se muestra a continuación:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
TITULO DECIMOPRIMERO Delitos cometidos contra la administración de justicia	TITULO DECIMOPRIMERO Delitos cometidos contra la administración de justicia
CAPITULO II Ejercicio indebido del propio derecho	CAPITULO II Ejercicio indebido del propio derecho
Artículo 227.- Las disposiciones anteriores se aplicarán a todos los funcionarios o empleados de la administración pública, cuando en el ejercicio de su encargo ejecuten los hechos o incurran en las omisiones expresadas en los propios artículos.	Artículo 227.- Las disposiciones anteriores se aplicarán a todos los funcionarios o empleados de la administración pública, cuando en el ejercicio de su encargo ejecuten los hechos o incurran en las omisiones expresadas en los propios artículos. <u>Además de lo anterior, dichos empleados o funcionarios serán cesados de su cargo o puesto e inhabilitados para ejercer algún cargo en la administración pública por un periodo de un año a veinte años.</u>

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

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

Decreto que modifica el artículo 227 del Código Penal Federal

**Título Decimoprimer
Delitos cometidos contra
la administración de justicia**

**Capítulo II
Ejercicio indebido del propio derecho**

Artículo 227. Las disposiciones anteriores se aplicarán a todos los funcionarios o empleados de la administración pública, cuando en el ejercicio de su encargo ejecuten los hechos o incurran en las omisiones expresadas en los propios artículos. **Además de lo anterior, dichos empleados o funcionarios serán cesados de su cargo o puesto e inhabilitados para ejercer algún cargo en la administración pública por un periodo de un año a veinte años.**

Transitorio

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

Notas

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

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

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de marzo de 2017.—
Diputada Edna Ileana Dávalos Elizondo (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

LEY GENERAL PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

«Iniciativa que reforma el artículo 3o. y adiciona el 15 Bis a la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, a cargo del diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, en su carácter de diputado federal de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II; y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 3 y adiciona el artículo 15 Bis de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 1 que “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”, cuestión que claramente establece igualdad de derechos, oportunidades y responsabilidades para todos quienes habitamos este gran país.

En este sentido, el Estado mexicano se ha caracterizado por tener presentes y ocuparse de las necesidades y demandas de todos los grupos poblacionales, con el fin de propiciar la igualdad que permita a todos desarrollarse por sí mismos en campos similares, tal y como reza una de las máximas

de los deberes del Estado. Es por ello que es oportuno definir a los grupos sociales que serán objeto de esta protección del Estado mexicano en la legislación que sirve de base para tal efecto.

El censo de población y vivienda realizado por Inegi en el año 2010, refleja el aumento de personas con discapacidad siendo ya 5.7 millones de personas de las cuales un 27 por ciento de ellas son personas débiles visuales o con ceguera.

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS), en 2010 el número estimado de personas con discapacidad visual en todo el mundo ascendía a 285 millones, de las cuales 39 millones eran ciegas. Esto supone una disminución respecto del número de personas con discapacidad visual estimado en 2004. Ello puede deberse a datos de mejor calidad, pero también a las intervenciones que han permitido reducir el número de personas con discapacidad visual evitable.

A este respecto, es que la presente iniciativa busca proteger mediante la su inclusión en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad a un importante grupo poblacional que merece todo el impulso del Estado mexicano, que son las personas con algún tipo de debilidad visual al incorporar en los productos de consumo fabricados en México en escritura braille tanto la marca del producto como su contenido para que las personas con debilidad visual puedan no solo saber el contenido del envase para su consumo, sino también la facilidad de poder realizar las compras de los mismo sin necesidad de asistencia para ello.

Con esta iniciativa se pretende dar mayor autonomía a todas las personas con algún tipo de debilidad visual para tener mayor integración a la vida diaria y dotarlos de elementos que les permitan mayor autonomía.

Se hace constar en qué consiste la reforma el artículo 3 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, misma que se enuncia en el cuadro comparativo siguiente:

Texto legal vigente	Texto legal propuesto
<p>Artículo 3. La observancia de esta Ley corresponde a las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal, organismos constitucionales autónomos, Poder Legislativo, Poder Judicial, el Consejo, a los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como a las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios a las personas con discapacidad.</p>	<p>Artículo 3. La observancia de esta Ley corresponde a las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal, organismos constitucionales autónomos, Poder Legislativo, Poder Judicial, el Consejo, a los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como a las personas físicas o morales de los sectores social y privado.</p>

Se hace constar en qué consiste la adición del artículo 15 Bis de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, misma que se enuncia en el cuadro comparativo siguiente:

Texto legal vigente	Texto legal propuesto
<p>Sin correlativo</p>	<p>Artículo 15 Bis. La Secretaría de Economía, establecerá los lineamientos para que todos los productos de consumo elaborados en el territorio nacional, tenga integrado en sistema de escritura braille, la marca del producto, así como el contenido del envase.</p>

En virtud de lo anteriormente expuesto y de conformidad a lo prescrito en el párrafo primero, del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que reforma el artículo 3 y adiciona el artículo 15 Bis de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad

Artículo Único. Se reforma el artículo 3 y adiciona el artículo 15 Bis de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, para quedar como sigue:

Artículo 3. La observancia de esta ley corresponde a las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la administración pública federal, organismos constitucionales autónomos, Poder Legislativo, Poder Ju-

dicial, el Consejo, a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como a las personas físicas o morales de los sectores social y privado.

Artículo 15 Bis. La Secretaría de Economía establecerá los lineamientos para que todos los productos de consumo elaborados en el territorio nacional, tenga integrado en sistema de escritura braille, la marca del producto, así como el contenido del envase.

Artículo Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de marzo de 2017.— Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen.

LEY DE PREMIOS, ESTÍMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 72 de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, a cargo del diputado José Erandi Bermúdez Méndez, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, José Erandi Bermúdez Méndez, diputado federal de la LXIII Legislatura de la Honorable Cámara de Diputados, del Grupo Parlamentario del PAN, con lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 72 de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

Exposición de Motivos

La Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles tienen como objeto determinar las normas que regulan el reconocimiento público que haga el Estado, de aquellas per-

sonas que por su conducta, actos u obras, merezcan los premios, estímulos o recompensas.

La presente iniciativa con proyecto de decreto tiene por objeto modificar y adicionar el artículo 72, inciso B, de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, en la categoría del Premio Nacional de la Juventud, dividiendo la categoría B en dos, B y C que estipulen la edad de los 18 a los 23 años y de los 24 a los 29 años, de esta manera la evaluación para la premiación del Premio Nacional de la Juventud sea más equitativa, de modo que se pueda evaluar mejor dentro un rango de edad más corto y competitivo.

Argumentos

El Premio Nacional de la Juventud tiene por objeto premiar a los jóvenes que merezcan un reconocimiento por su conducta, dedicación al trabajo y a los estudios; que estimule la superación personal, que desarrolle o aporte un cambio o progreso para su comunidad.

En las diferentes categorías que son:

- I. Logro académico
- II. Expresiones artísticas y artes populares
- III. Compromiso social
- IV. Fortalecimiento de la cultura indígena
- V. Protección al ambiente ingenio emprendedor
- VI. Derechos humanos
- VII. Discapacidad e integración
- VIII. Aportación a la cultura política y a la democracia.
- IX. Ciencia y tecnología
- X. Para la premiación se estipulan las edades de los 12 a los 29 años.

El premio estipula la edad de los 12 a los 29 años de edad.

El premio se divide en dos categorías de edad que son:

- “A” que comprende de los 12 años a menos de los 18 años,

- “B” que comprende de los 18 a los 29 años

La categoría “B” tiene una diferencia de edad de 11 años, que es un problema al querer comparar los aspectos que se deben evaluar que son:

- Currículum vitae
- Historia de vida
- Pruebas documentales

Al ver el currículum vitae y la historia de vida de los participantes existe una incongruencia al querer comparar jóvenes con estudios de nivel maestría con jóvenes que apenas ingresaron a la Universidad. Los factores como tiempo, nivel educativo, recursos económicos, apoyo de instituciones o personas, opciones laborales crean una diferencia entre los logros de los participantes.

La diferencia de edad de 11 años dificulta poder ser imparcial a la hora de poder evaluar los logros, ya que se dirige un mayor puntaje de evaluación a quien ha logrado más cosas en beneficio de otros, lo cual causa un conflicto porque los participantes que han logrado más cosas son los de mayor edad, ya que ellos cuenta con más experiencia que los lleva a desarrollarse mejor en los proyectos.

Tener estipulado estos límites de edad en esta premiación crea una menor oportunidad de ganar a los jóvenes de una menor edad, ya que sus proyectos presentados, sus logros no son comparables con los jóvenes de mayor edad.

Los jueces en estos eventos buscan los proyectos que se merezcan ser reconocidos por su labor social, por sus esfuerzos, por el trabajo que han hecho, por el apoyo que le da la sociedad y el reconocimiento que ciertos personajes de importante valor. Los jóvenes entre las edades de los 18 a los 23 años gastan la mayor parte de su tiempo en la Universidad, con esto se lleva a que sus ocupaciones son tareas, actividades escolares y sus ingresos va a destinados a ser gastados en libros, copias, alimento; muchas veces estos mismos jóvenes tiene que trabajar para poder estudiar, lo que nos lleva que los proyecto que presenten sean pequeños o solo tengan las bases de un proyecto no tan estructurado y estos factores causan una desventajas al ser presentado y evaluados.

Los jóvenes de las edades de los 24 a los 29 años están por terminar la Universidad o ya terminaron, o en su caso ya

hasta han realizado una maestría o están en el proceso, están en busca de un trabajo y muchas veces ese trabajo puede tener el apoyo para crear proyectos que beneficien a la sociedad, tienen más tiempo para desarrollar un proyecto complete con todo tipo de estudios y análisis.

Teniendo de diferencia 5 años de edad entre los participantes logra poner en un mismo nivel de estudios a los participantes, el interés y la dedicación al proyecto. Y los proyectos podrán estar dentro de un rango más similar para ser evaluados.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 72 de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles

Artículo 72. El Premio Nacional de la Juventud será entregado a jóvenes cuya edad comprendida entre los 12 y 29 años, y su conducta o dedicación al trabajo o al estudio cause entusiasmo y admiración entre sus contemporáneos y pueda considerarse ejemplo estimulante para crear y desarrollar motivos de superación personal o de progreso de la comunidad

El Premio Nacional de la Juventud se otorga en **tres categorías de edad:**

A. ...

B. De los 18 a los 23 años.

C. De los 24 a los 29 años.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de marzo de 2017.— Diputado José Erandi Bermúdez Méndez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

«Iniciativa que reforma el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, a cargo del diputado Pedro Luis Noble Monterrubio, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, diputado federal Pedro Luis Noble Monterrubio, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional 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; los artículos 3, numeral 1, fracción VIII; 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 por el que se reforma el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social para blindar la publicidad e información de los programas de desarrollo social, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En México se ha legislado para que los programas de desarrollo social no sean utilizados para fines distintos o ajenos de aquellos para los que fueron creados. Es por ello que la presente iniciativa tiene como objetivo central que los programas sociales no se utilicen con fines electorales, y mucho menos de promoción personal de los servidores públicos en la búsqueda de candidaturas.

La idea de una candidatura electoral no es una figura necesariamente ligada a los procesos de elección popular propios de los sistemas democráticos representativos, sino que puede presentarse en todos aquellos casos en los que existe un cargo cuyo titular es designado mediante un proceso colectivo. De tal manera que las candidaturas electorales son la forma en que un aspirante a cargo público se presenta ante la ciudadanía para conseguir su aprobación y apoyo electoral.

Con las recientes reformas aprobadas en materia electoral en nuestro país, se puede llegar a los cargos de elección popular por la vía de los partidos políticos o por candidaturas independientes, de ahí la importancia de garantizar imparcialidad, igualdad y equidad en las condiciones de competencia entre los aspirantes a esos cargos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134 establece que:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...

...

...

...

...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que **impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público**.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”

Como se puede observar, el artículo 134 Constitucional señala dos cosas fundamentales, por un lado la propaganda gubernamental que debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y por el otro, prohíbe que dicha propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de algún servidor público.

Al respeto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la resolución del

expediente SUP-REP-0005/2015, emite los siguientes criterios:

a) Que del artículo 134 párrafo octavo no se desprende la necesidad de que la propaganda gubernamental implique la promoción a favor de alguno de los sujetos involucrados en una contienda electoral, por el contrario, implica el reconocimiento de que la propaganda gubernamental puede influir indebidamente en la contienda electoral;

b) Que la propaganda gubernamental que adquiere tintes de promoción personalizada, no necesariamente debe contener referencias explícitas a un proceso electoral o realizarse con el fin de posicionar a un servidor público o romper con los principios rectores de los procesos electorales;

c) Que la violación a la restricción constitucional impuesta a la propaganda gubernamental, constituye una auténtica regla prohibitiva de rango constitucional;

d) Que debe distinguirse entre promoción personalizada difundida a través de actividad periodística y la derivada de propaganda gubernamental;

e) Que debe analizarse el contexto integral en que se efectúan las conductas, como son la reiteración o sistematicidad de la conducta, así como las acciones estratégicas, para el posicionamiento del sujeto cuya promoción personalizada se denunció.

En este mismo sentido, la Sala Superior del TEPJF ha resuelto diversos recursos de Apelación, razonando que la promoción personalizada se actualiza cuando la propaganda tienda a promocionar al servidor público destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, etc., asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución, dando como resultado que el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales (SUP-RAP-43/2009).

Así también, el máximo órgano jurisdiccional electoral ha resuelto que la promoción personalizada del servidor público se actualiza al utilizar expresiones vinculadas con el sufragio, difundiendo mensajes tendientes a la obtención del voto (se trate del propio servidor, de un tercero o de un

partido político), o al mencionar la pretensión de ser candidato a un cargo de elección popular, así como a cualquier referencia en los procesos electorales (SUP-RAP-43/2009).

Ahora bien, aunque pareciera que la restricción para la difusión de programas sociales se refiere única y exclusivamente en campañas electorales, la restricción debe ser con anterioridad e incluso abarcar no solo todo el proceso electoral, sino también fechas anteriores, ya que en la práctica se presentan actos en los que aun sin haber dado inicio de manera formal el proceso electoral, la promoción de los servidores públicos a través de los programas sociales es común, lo que pone en condiciones de inequidad y desigualdad las contiendas electorales, debilita el objetivo principal de los programas sociales y pone en riesgo los Derechos Humanos y Sociales de los beneficiarios.

Es por ello que la presente propuesta de reforma busca coadyuvar en procesos electorales balanceados, lo cual implica limitar la actividad propagandística de los gobernantes y servidores públicos. Si bien es cierto que todas las personas tienen derecho a la libertad de expresión, en el caso de las autoridades existe un principio más importante en conflicto: la equidad de las contiendas electorales.

El principio de equidad o de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales es un principio característico de los sistemas democráticos contemporáneos en el que el acceso al poder se organiza a través de una competición entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto de los electores. Es un principio clave que integraría un Derecho electoral común propio de aquellos países que se definen como Estados democráticos de Derecho y que se fundamentan en la idea de soberanía popular y en la sumisión de todos los poderes al imperio de la ley y de la Constitución. Es un principio con una relevancia especial en el momento electoral, ya que procura asegurar que quienes concurren a él estén situados en una línea de salida equiparable y sean tratados, a lo largo de la contienda electoral, de manera equitativa.¹

La proyección mediática y la disponibilidad de recursos públicos de un mandatario producen mayores consecuencias en el equilibrio de los comicios, aunado a la posibilidad de utilizar los programas sociales como medios de propaganda partidista o personal.²

Por las razones anteriormente fundadas y motivadas, se presenta el siguiente cuadro comparativo entre el texto vigente y el de la iniciativa:

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL	
Texto Vigente	Iniciativa
Artículo 28. La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".	Artículo 28. La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político o de promoción política personal. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

De lo que antecede, se estima justificada y motivada jurídicamente la emisión del siguiente

Decreto por el que se reforma el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social

Artículo 28. La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político o de promoción política personal. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

Transitorio

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

Notas

1 Biglino Campos, Paloma (2011). "Propaganda electoral y principio de igualdad de armas". En Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa, Luis Efrén Ríos Vega (edit.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

2 Rábago Dorbecker, Miguel (2011). La propaganda sobre programas sociales como acto de campaña. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 21 días del mes de marzo de 2017.— Diputado Pedro Luis Noble Monterrubio (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen.

CÓDIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que reforma el artículo 211 Bis del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Edna Ileana Dávalos Elizondo, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, Edna Ileana Dávalos Elizondo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que modifica el artículo 211 Bis del Código Penal Federal.

Problemática

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

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

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

El Plan Nacional de Desarrollo asevera que la gobernabilidad democrática requiere de mecanismos que articulen la participación de los partidos políticos, de la ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes y de los órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. Para ello es necesario generar

acuerdos con las fuerzas políticas del país, fortalecer la cultura democrática, reforzar los mecanismos de atención a los diversos grupos de la sociedad, construir canales de entendimiento con la ciudadanía, así como privilegiar el diálogo constructivo para la prevención y atención de conflictos.¹

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

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

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

Con la intención de contener la corrupción en el país y, con esto, restaurar la confianza y la participación de los ciudadanos en la construcción de una gobernabilidad democrática en México, entre otras cosas, hoy se sanciona a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, revele, divulgue o utilice indebidamente o en perjuicio de otro, información o imágenes obtenidas en una intervención de comunicación privada.²

Pese a lo anterior, en los últimos años hemos sido testigos de la proliferación de conductas delictivas vinculadas a la corrupción, consecuentemente, del surgimiento de grandes fortunas acumuladas por servidores públicos, produciéndose una notoria conmoción psicosocial en el país y una creciente desconfianza en la ciudadanía respecto de sus servidores públicos y sus instituciones de gobierno. Lo anterior,

como consecuencia de, entre otros factores, la insuficiencia de la pena para persuadir al infractor (en este caso quien desempeñe su cargo en el servicio público y revele, divulgue o utilice indebidamente o en perjuicio de otro, información o imágenes obtenidas en una intervención de comunicación privada).

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

Argumentación

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

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

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

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

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

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

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

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

En el caso de la revelación de secretos, el código penal en su artículo 211 Bis establece que a quien revele, divulgue o utilice indebidamente o en perjuicio de otro, información o imágenes obtenidas en una intervención de comunicación privada, se le aplicarán sanciones de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa. Lo an-

terior, sin imponer pena de inhabilitación a aquellos servidores públicos que realicen dicha infracción.

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

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

Por eso resulta necesario fortalecer cualquier mecanismo que tenga por objeto restaurar esa confianza, esa legitimación, y si bien es cierto que el artículo 22 de la Carta Magna asevera que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, también lo es que

resulta necesario tasar el bien jurídico afectado, pues no se habla de bienes específicos o de afectaciones a los intereses de unos cuantos, en este caso la afectación es nacional, vulnera la relación del estado y de sus gobernados, crea una psicosis social y una intranquilidad permanente que afecta a todos y que nos aleja del desarrollo.

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

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

Fundamento legal

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

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

Asimismo, la Constitución establece lo siguiente:

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

derá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo...

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

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

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

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

Capítulo I Diagnóstico

1. Gobernabilidad democrática

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

Gobernar en la pluralidad es una condición estructural del Estado mexicano. Si bien son múltiples los retos para arribar a una democracia consolidada, sólo es posible avanzar

mediante la concurrencia de voluntades, el diálogo constructivo, la corresponsabilidad y la resolución pacífica de conflictos en apego al marco legal.

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

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

Bajos niveles de participación ciudadana

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

Este desinterés tiene diversas formas de expresión, como la percepción que la ciudadanía tiene sobre sus posibilidades para influir en las decisiones públicas. Al respecto, 56 por ciento de las personas entrevistadas en esta encuesta consideran que existen bajas capacidades para incidir en decisiones de interés común. Esto es, aun cuando se tienen

avances en materia de participación ciudadana como la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, todavía persisten insuficiencias en los mecanismos de participación y una débil cultura en la materia.

Uno de los principales factores de este problema radica en la poca confianza en los partidos políticos, en las propias organizaciones sociales y en las instituciones de gobierno, en donde persisten retos en cuanto a la comunicación y divulgación de información de mayor calidad por la administración pública federal. Al respecto, datos de la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (Enafi) de 2008⁷ indican que 63 por ciento de las personas entrevistadas tiene poca o nula confianza en el gobierno federal, municipal y en organizaciones de la sociedad civil, mientras que 77 por ciento tiene esa opinión respecto de los partidos políticos.

Las cifras de la Encup de 2012 refuerzan esta percepción al revelar que 69 por ciento de las y los mexicanos no confía en la mayoría de las personas y 65 por ciento no se ha organizado con alguien más para resolver un problema en común. Estos bajos niveles de asociación a través de organizaciones formalmente constituidas se confirman en otros estudios que dan cuenta de un total de 40 mil organizaciones de la sociedad civil en México,⁸ es decir, cuatro por cada 10 mil habitantes, mientras que en países como Brasil y Chile, con 338 mil y 106 mil organizaciones, respectivamente, tienen indicadores de 17 y 64 organizaciones por cada 10 mil habitantes, también de manera respectiva.⁹

Complejidad para generar acuerdos políticos

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

llevaran a cabo necesarias y profundas reformas capaces de modificar las estructuras económicas, políticas y sociales en favor de un mayor desarrollo nacional. En estas circunstancias es necesario reestablecer condiciones de diálogo y canales de comunicación política, que estaban debilitados.

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

Objetivo 1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

Atender y vigilar el cumplimiento de la ley en lo relativo al otorgamiento de registros constitutivos como asociaciones religiosas, a la transmisión de actos con contenido religioso a través de medios masivos de comunicación (radio y televisión) y a la celebración de actos de culto público extraordinario, entre otros. Coor-

dinar acciones con autoridades estatales y municipales para atender conflictos e impulsar espacios de análisis y capacitación sobre el marco jurídico. Atender y asesorar a las asociaciones, iglesias y demás instituciones religiosas en sus trámites y servicios.

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

Atender, tramitar y dar respuesta oportunamente a los citatorios, solicitudes, requerimientos, puntos de acuerdo, comunicaciones y demás actos que formulen el Congreso de la Unión al Poder Ejecutivo. Presentar ante las Cámaras del Congreso de la Unión o ante su Comisión Permanente, las iniciativas del Ejecutivo federal, los tratados internacionales y los nombramientos que deban ser sometidos para su aprobación, ratificación o no objeción. Tramitar oportunamente la publicación de leyes

y decretos del Congreso de la Unión. Fortalecer al Sistema de Información Legislativa como herramienta que permita propiciar información legislativa de manera ágil y oportuna, en el marco de las relaciones institucionales que la Secretaría de Gobernación mantiene con el Congreso de la Unión. Presentar a las Cámaras del Congreso de la Unión la información que la administración pública federal debe remitir por disposición legal o por acuerdo de dichos órganos legislativos.

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Líneas de acción

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

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

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

Atender las demandas de personas, comunidades u organizaciones mediante acciones coordinadas con fun-

cionarios de los tres órdenes de gobierno. Reducir la tensión y el nivel de conflicto entre las partes involucradas mediante recorridos de trabajo, coordinación de mesas de diálogo, y el establecimiento y seguimiento de compromisos asumidos en las negociaciones. Instalar y dar seguimiento al Grupo de Trabajo Interinstitucional de Atención Ciudadana y Concertación Política.

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

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

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

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

Ordenamiento por modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio

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

En atención de lo expuesto, presento y propongo esta iniciativa a fin de modificar el artículo 211 Bis del Código Penal Federal, como se muestra a continuación:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
TITULO NOVENO Revelación de secretos y acceso ilícito a sistemas y equipos de informática	TITULO NOVENO Revelación de secretos y acceso ilícito a sistemas y equipos de informática
CAPITULO I Revelación de secretos	CAPITULO I Revelación de secretos
Artículo 211 Bis.- A quien revele, divulgue o utilice indebidamente o en perjuicio de otro, información o imágenes obtenidas en una intervención de comunicación privada, se le aplicarán sanciones de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa.	Artículo 211 Bis.- A quien revele, divulgue o utilice indebidamente o en perjuicio de otro, información o imágenes obtenidas en una intervención de comunicación privada, se le aplicarán sanciones <u>de seis a veinte años de prisión y de trescientos a mil quinientos días multa.</u> <u>Además de lo anterior, se sancionará con suspensión de profesión, de dos años a veinte años, cuando el acto punible sea hecho por funcionario o empleado público.</u>

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

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

Decreto que modifica el artículo 211 Bis del Código Penal Federal

Título Noveno
Revelación de secretos y acceso
ilícito a sistemas y equipos de informática

Capítulo I
Revelación de secretos

Artículo 211 Bis. A quien revele, divulgue o utilice indebidamente o en perjuicio de otro, información o imágenes obtenidas en una intervención de comunicación privada, se le aplicarán sanciones **de seis a veinte años de prisión y de trescientos a mil quinientos días multa.**

Además de lo anterior, se sancionará con suspensión de profesión, de dos años a veinte años, cuando el acto punible sea hecho por funcionario o empleado público.

Transitorio

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

Notas

1 Plan Nacional de Desarrollo.

2 Código Penal Federal.

3 Teorías de la pena. Estudio del Congreso.

http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/extorsion/Teorias_pena_investigacion.pdf

4 Ídem.

5 Jean-Jacques Rousseau. *El contrato social*. Ed. Jean-Jacques Rousseau, Ámsterdam. 1762.

6 Secretaría de Gobernación. Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012. México, 2012

(www.encup.gob.mx).

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

8 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro 2008, 2011, página 59.

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

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de marzo de 2017.—
Diputada Edna Ileana Dávalos Elizondo (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

CÓDIGO CIVIL FEDERAL

«Iniciativa que adiciona el artículo 417 Bis y reforma el 444 del Código Civil Federal, a cargo del diputado Matías Nazario Morales, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, el que suscribe, diputado federal Matías Nazario Morales, integrante del Grupo Parlamentario del PRI de la LXIII Legislatura, somete a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto de reforma, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La función del Estado, cristalizada en sus leyes, busca la buena convivencia entre sus ciudadanos; independientemente de la libertad que los individuos poseemos, la convivencia social exige buscar los caminos adecuados para alcanzar el respeto recíproco entre sus integrantes. Es elemental proteger el tejido social, ya que los valores y la estabilidad psicoemocional de sus habitantes reflejan una sociedad más pacífica y productiva.

Según el *Diccionario de la Real Academia Española*, la alienación se puede definir como “la limitación o condicionamientos de la personalidad, impuesto al individuo o a la colectividad por factores externos sociales, económicos o culturales”,¹ de igual manera proporciona una definición Psiquiátrica, la cual habla del “Estado mental caracterizado por una pérdida del sentimiento de la propia identidad”.²

En el sentido etimológico —como ya se comentó anteriormente—, alienación parental, se entiende como el acto de hacer a alguien ajeno a su padre o a su madre. Interpretándose, la alienación parental como herramienta de influencia, persuasión y control, es ejercida a través de amenazas y mentiras para sesgar el aprecio y obediencia de un menor hacia un progenitor. Principalmente en el caso de los conyugues que tienen hijos de corta edad, ya que la relación y comportamiento de los anteriores, puede dañar a los menores, causando efectos negativos en el transcurso de sus vidas.

Generalmente se puede presentar como una campaña de difamación, y en la mayoría de los casos con verdades a me-

dias e información que no es apta para niños de poca edad, es decir, mediante un adoctrinamiento sistemático de una de las personas de su entorno familiar, se fractura el lazo con el progenitor o tutor rechazado. En la mayoría de los casos, dicha conducta es ejecutada por el agente que convive con el menor, causando una afectación en la relación de parentesco del menor con el progenitor no conviviente.

Según el sociólogo Canadiense Cartwright, el desarrollo del Síndrome de Alienación Parental (SAP) es proporcional al tiempo de afectación. Esto se demuestra en el estudio realizado por Richard Gardner —médico psiquiatra estadounidense, quien acuñó la denominación del Síndrome en mención—, quien clasifica el SAP en tres tipos o estadios: leve, moderado y grave.³

El estado leve, se distingue cuando si bien existe una campaña de denigración por parte del ascendiente alienador y el menor puede estar de acuerdo con la postura —solo en su presencia—, las visitas con el progenitor no custodio o alienado se llevan a cabo sin grandes conflictos.

En el estado moderado, la campaña de denigración se intensifica mediante una gran variedad de tácticas —generalmente superficiales e ideológicas— por parte del ascendiente alienador. El hijo o hija comienza a presentar un pensamiento dependiente de la parte alienadora, e incluso interviene en su defensa con fuerza.

En este tipo de SAP, las visitas se tornan más conflictivas, incluso en el caso de las visitas a los familiares del alienado, las que se efectúan con desagrado y en contra de la voluntad del menor.

Por último, tenemos el estado grave o agudo, en el cual los sentimientos del menor son de mayor rechazo, incluso se puede hablar de odio y/o rencor. El vínculo afectivo se torna inexistente. La convivencia se vuelve prácticamente imposible; y en caso de darse esta, se convierte en un tiempo de tortura y tormento para la hija o hijo, cuyo único deseo es que dicho tiempo termine tan pronto como sea posible.⁴

En seguimiento a lo establecido en el noveno párrafo del artículo 4o. constitucional —principio del interés superior de la niñez—, el gobierno provee servicios públicos como seguridad pública, salud o educación, que buscan proteger y brindar de mejores herramientas a nuestros niños. Así mismo, el Estado debe tomar en cuenta el SAP en la legislación vigente; ya que los hijos o hijas, deben tener libertad para determinar su relación con sus progenitores.

Como legisladores, no podemos dejar a un lado los múltiples casos de maltrato y abandono, estando obligados a generar una base jurídica que busque equidad entre las madres o padres para la convivencia y crianza de los hijos.

La familia es la célula y unidad base de nuestra construcción social como Estado, en este sentido, debemos entender que los nuevos tiempos han evolucionado en la conformación familiar de nuestra sociedad, como en el caso de las familias uniparentales. Tampoco podemos omitir los casos en concreto en que uno de los progenitores incumple sus obligaciones —total o parcialmente— hacia los hijos.

En este orden de ideas, el Código Civil Federal debe fortalecer el derecho de ambas partes a tener una relación sana y sin intermediaciones con sus hijos, principalmente porque la convivencia entre los progenitores con sus descendientes privilegia el bien superior del menor.

La alienación parental es provocada por padre, madre, hermanos mayores, medios hermanos, nueras, yernos, abuelos o cualquier otro adulto custodio que impida, altere, omita, obstaculice o evite la relación vincular entre un niño o niña con alguien de su familia consanguínea y/o familia que no viva en el mismo lugar.

Los niños deben ser protegidos, escuchados y tener la posibilidad de decidir por sí mismos la relación que lleven con cada uno de sus padres. El SAP dinamita el desenvolvimiento correcto del menor, ya que puede violentarlo psicológicamente a causa del conflicto que existe entre quienes ejerzan su patria potestad.

El síndrome es un desorden que surge principalmente en el contexto de las disputas por la guarda y custodia de los hijos, entendiéndose como el abuso infantil, maltrato, negligencia por parte del progenitor —Padre, Madre o custodio—, generando impedimento vincular con quien ejerza conjuntamente la patria potestad. Este fenómeno no debe verse como una bandera para la lucha de géneros, sino como una realidad que afecta el futuro de México.

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

Decreto por el que se adiciona el artículo 417 Bis y la fracción VII del artículo 444 del Código Civil Federal

Primero. Se adiciona el artículo 417 Bis al Código Civil Federal, para quedar como sigue:

Artículo 417 Bis. Quien ejerza la patria potestad, debe de procurar el respeto y el acercamiento constante de los menores con ambos progenitores o con la persona que ejerza conjuntamente la patria potestad. Cada uno de los ascendientes o tutores, debe evitar cualquier acto de manipulación y alienación parental encaminada a producir rechazo en los menores, hacia cualquiera que tenga la obligación de su guarda y educación.

Se entenderá por alienación parental, la conducta de alguno de los ascendientes o integrantes del entorno familiar, que sugestionen o influyan de manera negativa en un menor, en contra de alguno de sus progenitores, provocándole sentimientos negativos o distanciamiento hacia este último.

Segundo. Se adiciona la fracción VII al artículo 444 del Código Civil Federal, para quedar como sigue:

Artículo 444.- La patria potestad se pierde por resolución judicial:

[...]

VII.- Cuando el que la ejerza, cometa o permita que se cometa alienación parental, en estado moderado o grave.

Artículo Transitorio

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

Notas

1 Real Academia Española, “Alienación”, Diccionario de la Lengua Española, 23ª ed., <http://dle.rae.es/?id=1qcHOJ0> (consultado en septiembre de 2016).

2 Real Academia Española, “Alienación”.

3 Gonzales Alcántara, José Luis, “La alienación parental y la función judicial”, en *Temas de Derecho Civil en homenaje al Doctor Jorge Mario Magallón Ibarra*, coord. Colegio de Profesores de Derecho Civil de la Facultad de Derecho de la UNAM, (México: Editorial Porrúa, 2011), 95-109.

4 Gonzales Alcántara, José Luis, “La alienación parental y la función judicial”, 97-98.

Referencias bibliográficas

1) Gonzales Alcántara, José Luis. 2011. La alienación parental y la función judicial, en *Temas de Derecho Civil. En homenaje al Doctor Jorge Mario Magallón Ibarra*, coord. Colegio de Profesores de Derecho Civil de la Facultad de Derecho de la UNAM, 95-109. México: Editorial Porrúa.

2) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf (consultado en septiembre de 2016).

3) Real Academia Española, “Alienación”, Diccionario de la Lengua Española, 23ª ed.,

<http://dle.rae.es/?id=1qcHOJ0> (consultado en septiembre de 2016).

4) SAP - Síndrome de Alienación Parental Chile, “Ley de Tipificación del SAP Síndrome de Alienación Parental”, change.org,

<https://www.change.org/p/ley-de-tipificaci%C3%B3n-del-saps%C3%ADndrome-de-alienaci%C3%B3n-parental> (consultado en septiembre de 2016).

5) Gonzales Alcántara, José Luis, “La alienación parental y la función judicial”, 97-98.

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a 21 de marzo de 2017.— Diputado Matías Nazario Morales (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

«Iniciativa que adiciona el artículo 109 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo del diputado Juan Romero Tenorio, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, Juan Romero Tenorio, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Morena, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la norma suprema y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 109 del Reglamento de la Cámara de Diputados, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En el proceso legislativo regulado en la Constitución y en el Reglamento de la Cámara de Diputados, los proyectos de ley o decreto se someten a la consideración del pleno para su discusión y votación en lo general y en lo particular.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, fracción V; 62 párrafo 2, 82, párrafo 2, fracción II, 87 y 239, párrafo 1, fracción XII, del Reglamento de la Cámara de Diputados, con las declaratorias de publicidad de los dictámenes en la Gaceta Parlamentaria del mismo órgano legislativo, se garantiza a las y los diputados contar con la información para la emisión de un voto informado, esto es, que cuentan con los elementos suficientes para decidir en forma libre y consciente el sentido de su voto al someterse a consideración del pleno de la asamblea un proyecto de ley o decreto.

En la discusión y votación en lo general, de una ley o decreto, el presidente de la Junta Directiva o un integrante designado por la mayoría de la comisión dictaminadora, expone los fundamentos del dictamen hasta por diez minutos. Enseguida, cada grupo parlamentario, en orden creciente, de acuerdo a su representatividad en la Cámara y un diputado o diputado independiente, propuesto entre ellos, dispondrán hasta cinco minutos para exponer su postura.

Posteriormente, el presidente de la Mesa Directiva formulará una lista de oradores en contra y otra a favor. Los oradores hablarán alternadamente en contra y a favor, hasta por cinco minutos, comenzando por el primero de la lista de in-

tervenciones en contra; una vez que hayan intervenido hasta seis oradores en contra y hasta seis a favor, el presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido, después de leer la lista de los oradores aún inscritos en ambos sentidos. Si la respuesta fuera negativa, continuará la discusión, sólo si hubiera oradores inscritos, pero el presidente repetirá la pregunta cuando hubieran intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo. Si el pleno decide que se encuentra suficientemente discutido, el presidente anunciará el inicio de la votación nominal.

Cuando ninguna diputada o diputado pida la palabra para argumentar a favor o en contra del dictamen a discusión, y una vez que algún integrante de la comisión explique los motivos que ésta tuvo para dictaminar, se procederá a la votación nominal.

Para la discusión de una ley o decreto en lo particular, es necesaria la presentación de reservas de artículos determinados para su análisis. Las reservas son propuestas de modificación, adición o eliminación de uno o varios artículos incluidos en el proyecto, mismas que tendrán que presentarse por escrito antes del inicio de la discusión en lo general del dictamen y se registrarán ante la secretaría, salvo que se discuta un dictamen como resultado de la modificación al orden del día, en cuyo caso, las reservas se presentarán en el transcurso de la discusión en lo particular.

La o el legislador que presenta una reserva en lo particular, cuenta con cinco minutos para su exposición al pleno, hecho lo cual, el presidente de la Mesa Directiva en turno, somete a la consideración del pleno para que con el voto de la mayoría de los presentes sea admitida o rechazada.

En la práctica legislativa, la exposición de una reserva en lo particular, se llega a autorizar hasta por tres minutos. Tiempo que resulta insuficiente para que el proponente exponga los términos de su proyecto y los motivos y fundamentos del mismo. Aunado a ello, las y los diputados que se encuentran en el salón, no disponen del texto de la reserva que se somete a su consideración, situación que imposibilita un conocimiento objetivo del contenido de la propuesta de modificación, adición o eliminación del artículo o artículos reservados.

Para efectos de garantizar la información de las y los diputados presentes en la discusión en lo particular de una ley o decreto, es indispensable poner a su disposición el texto de la reserva o reservas que se presentan para su votación.

Los actuales artículos 60 y 64 del reglamento vigente de la Cámara de Diputados, ilustra la viabilidad y operatividad de la notificación al momento a través del tablero o pantallas electrónicas del recinto, así como de los monitores de computadoras con las que cuenta cada uno de las 500 curules del salón del pleno.

Artículo 60.

1. El presidente mandará publicar el orden del día en la Gaceta vía electrónica, a más tardar a las 22:00 horas del día anterior de cada sesión.

2. **Previo al inicio de cada sesión, será distribuida de forma electrónica** y a solicitud, en forma impresa.

3. El orden del día **se proyectará durante las sesiones, en las pantallas electrónicas dispuestas en el recinto para tal efecto.** La proyección deberá actualizarse, cada vez que el pleno acuerde la modificación del orden del día.

Artículo 64.

1. La Junta podrá proponer la inclusión de un punto en el orden del día que no se encuentre originalmente publicado en la Gaceta. Para ello, deberá hacer la solicitud al presidente **quien ordenará que el asunto se distribuya a los diputados y diputadas en forma electrónica** y a solicitud, en forma impresa, antes de que lo ponga a consideración del pleno.

2. ...

3. ...

Considerando la economía procesal que debe observarse en la discusión particular de un artículo de la ley o decreto, la publicidad de la reserva se debe realizar al momento de su exposición. Lo cual es posible atendiendo a la tecnología del Sistema Parlamentario de Asistencia, Votación y Audio Automatizado (SPAVAA) con el que cuenta el salón de pleno de la Cámara de Diputados.

El SPAVAA se trata de una pantalla retráctil, de tipo *touchscreen*, que permite tener acceso al Sistema de Asistencia, Votación y Audio Automatizado, con el cual los legisladores pueden acceder, en el monitor de computadora de su curul, a la orden del día, a la Gaceta Parlamentaria, el marco jurídico en la base de datos de la Cámara. De igual

forma pueden tener información real en el momento según sea la necesidad del Servicio Parlamentario.

Los tableros o pantallas electrónicas del salón de sesiones, cuenta con tecnología LED de alta definición, en el cual se registra la asistencia y voto de los legisladores, los cuales tiene capacidad para la transmisión de videos.

La tecnología de comunicación del sistema de asistencia, votación y audio automatizado del salón de pleno de la Cámara de Diputados, garantiza la viabilidad para que una vez registradas las reservas para la discusión en lo particular, puedan ser publicadas al momento de su presentación, con el objeto de garantizar el pleno conocimiento de su contenido, con lo que se garantizará el derecho a la información de las y los legisladores presentes en la discusión. Asimismo, se garantiza el derecho a la información de las y los ciudadanos que en el momento se encuentran pendientes de las sesiones del pleno a través del Canal del Congreso o de la transmisión al momento por internet.

La exposición y consecuente publicación de las reservas presentadas para la discusión en lo particular de una ley o decreto, contribuye a la discusión democrática en la Asamblea Legislativa, por ello se propone adicionar dos párrafos al artículo 109 del Reglamento de la Cámara de Diputados, para quedar como siguen:

Artículo 109.

1. La discusión de los dictámenes con proyectos de ley o decreto en lo particular, implica la reserva de artículos determinados para su análisis.

2. Las reservas son propuestas de modificación, adición o eliminación de uno o varios artículos incluidos en el proyecto.

3. Las reservas tendrán que presentarse por escrito antes del inicio de la discusión del dictamen y se registrarán ante la secretaría, salvo que se discuta un dictamen como resultado de la modificación al orden del día, en cuyo caso, las reservas se presentarán en el transcurso de la discusión en lo particular.

4. La Presidencia dará cuenta de las reservas presentadas en lo particular, en orden de las disposiciones reservadas del proyecto. Mismas que se publicarán en el monitor de computadora de las curules de los legisladores.

5. Para ilustración de la exposición del proponente, se proyectará el texto del dictamen y la modificación, adición o eliminación que se somete a consideración de la asamblea, durante el tiempo autorizado para su presentación.

Partiendo de la base del voto como expresión del legislador¹, a favor, en contra o por la abstención, en la resolución de un asunto, es necesario garantizar la información para sustentar su expresión. Más aún cuando la economía del proceso legislativo exige celeridad en la resolución de reservas en la discusión particular de una ley o decreto.

En una asamblea, cuyas resoluciones se adoptan por la mayoría simple y en algunos casos por las dos terceras partes de sus miembros presentes, el voto es un acto de democracia, que exige sea emitido con la mayor información posible para legitimar el resultado final. El voto de los legisladores no se reduce al mero ejercicio de aprobar o rechazar una propuesta de ley o decreto. El voto del legislador expresa una decisión política de mayor relevancia, puesto que define la creación, modificación o derogación de normas constitucionales o legales que son de trascendencia en la vida política, económica, cultural o ambiental de las y los ciudadanos y, más aún, puede establecer estándares en la obligación del Estado para con los gobernados, o definir alcances de políticas públicas que determinan la calidad de vida, el acceso a servicios y bienes públicos o garantizar derechos fundamentales de la población.

Por ello es de suma importancia que la discusión de disposiciones en lo particular de una ley o decreto cuenta con elementos básicos de objetividad en su exposición, para que sea posible considerar aportaciones que permitan hacer mejores leyes.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se adicionan dos numerales al artículo 109 del Reglamento de la Cámara de Diputados, para quedar como sigue:

Artículo 109.

...
...
..

4. La Presidencia dará cuenta de las reservas presentadas en lo particular, en orden de las disposiciones reservadas del proyecto. Mismas que se publicarán en el monitor de computadora de las curules de los legisladores.

5. Para ilustración de la exposición del proponente, se proyectará el texto del dictamen y la modificación, adición o eliminación que se somete a consideración de la asamblea, durante el tiempo autorizado para su presentación.

Transitorio

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

Nota

I Reglamento Cámara de Diputados. Artículo 135.

1. El voto es la manifestación de la voluntad de un legislador a favor, en contra o por la abstención, respecto al sentido de una resolución de un determinado asunto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2017.— Diputado Juan Romero Tenorio (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Christian Joaquín Sánchez Sánchez, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Christian Joaquín Sánchez Sánchez, diputado federal, 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, y los artículos 60., numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Dipu-

tados, somete a consideración de esta asamblea la presente: iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-Q de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El 11 de julio de 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió la Recomendación General No. 27/2016 “Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana”, dirigida al titular del Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, a los gobernadores, al jefe de gobierno de la Ciudad de México y a los Poderes Legislativos de las entidades federativas.ⁱ

En su recomendación, el organismo garante de los derechos humanos en México, en ejercicio de sus facultades legales, hizo un respetuoso llamado a las instituciones de la República, respecto de la necesidad de presentar y aprobar una ley que reconozca el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país.ⁱⁱ

La presente iniciativa pretende atender dicha recomendación, pero, sobre todo, busca abonar en la construcción de una nueva relación entre el Estado y las comunidades indígenas de México, a partir de la expedición de un instrumento legal que garantice su participación efectiva en las decisiones públicas que les afectan y propiciando condiciones para la construcción de acuerdos que contribuyan a transformar las condiciones de vida de la población indígena de nuestro país.

En la búsqueda de un México más incluyente, el desarrollo de los pueblos indígenas es una de nuestras tareas pendientes. Pero debemos ser realistas. El mejoramiento de la calidad de vida de las y los indígenas del país no se dará por decreto, sino que será el resultado de un proceso que combine apertura y participación, diálogo y concertación, crecimiento económico y democracia.

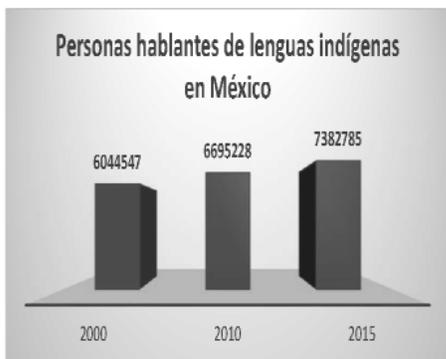
Porque sin demérito de las responsabilidades que tiene el Estado para asegurar condiciones de igualdad y no discriminación, los indígenas, en tanto sujetos de derechos, deben ser los protagonistas de su propio destino. Por ello, es necesario abrir y ensanchar los espacios de participación en los procesos de toma de decisiones que incidan en sus intereses y derechos.

Bajo este tenor, garantizar el derecho a la consulta previa, resulta una condición *sine qua non* para construir leyes y políticas públicas que permitan revertir el rezago social acumulado de 500 años que ha vulnerado los derechos de nuestras comunidades indígenas. Solo asegurando el ejercicio de este derecho, podremos trazar una ruta de reivindicación, progreso y prosperidad para las personas que encarnan nuestros orígenes ancestrales.

Características sociodemográficas de los pueblos indígenas

De acuerdo con el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, en México existen 68 pueblos indígenas que se concentran principalmente en 25 regiones indígenas localizadas en 20 estados del país.ⁱⁱⁱ

Conforme al Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, se estima que México tiene una población indígena de 15.7 millones de personas, aunque cabe señalar que hay diversas definiciones para delimitar este segmento poblacional. Una de ellas es la que toma como referencia al lenguaje. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en México habitan más de 7.3 millones de personas mayores de 3 años de edad que hablan alguna lengua indígena, cifra que representa 6.5% del total nacional. De 2000 a 2015, el número de personas hablantes de lenguas indígenas en nuestro país ha aumentado en términos absolutos, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:



Inegi. Encuesta Intercensal 2015.

El crecimiento del número de indígenas se explica en buena medida porque la tasa de fecundidad de este sector poblacional es mayor que la nacional, con 3.1 hijos por cada mujer indígena, frente a una tasa global del 2.3.

Las entidades con mayor porcentaje de hablantes de lengua indígena son: Oaxaca (32.2 por ciento), Yucatán (28.9 por ciento), Chiapas (27.9 por ciento), Quintana Roo (16.6 por ciento) y Guerrero (15.3 por ciento).

Las lenguas indígenas que más se hablan en México son: náhuatl (23.4 por ciento), maya (11.6 por ciento), tseltal (7.5 por ciento), mixteco (7.0 por ciento), tsotsil (6.6 por ciento), zapoteco (6.5 por ciento), otomí (4.2 por ciento), totonaco (3.6 por ciento), chol (3.4 por ciento), mazateco (3.2 por ciento), huasteco (2.4 por ciento), mazahua (2.0 por ciento), chinanteco (1.9 por ciento), tarasco (1.9 por ciento), mixe (1.8 por ciento) y tlapaneco (1.8 por ciento).

Otro de los criterios para cuantificar a la población indígena es el autorreconocimiento de las personas. Bajo esta óptica, según el Inegi, 25 millones 694 mil 928 mexicanos se consideran indígenas (21.5 por ciento de la población nacional). Esta proporción es todavía mayor en entidades como Oaxaca, Yucatán y Campeche.



Inegi. Encuesta Intercensal 2015. Principales Resultados, disponible en http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), por su parte, considera como municipios indígenas aquellos que además de sus usos y costumbres, el 40 por ciento o más de su población habla alguna lengua indígena. Del total de municipios del país, 494 superan ese porcentaje y se concentran principalmente en Oaxaca (245), Yucatán (63), Puebla (46), Chiapas (41) y Veracruz (35). Para 2015 los diez municipios en donde casi la totalidad de sus habitantes hablan alguna lengua indígena son: San Juan Cancuc, Santiago el Pinar, Chalchihuitlán, Aldama, Mitontic, Chamula y Larráinzar en Chiapas; además de Cochoapa el Grande en el estado de Guerrero. En ellos, más del 99 por ciento de sus habitantes son hablantes de lengua indígena, y en ocho, más de la mitad son monolingües.

Nuestra deuda con los pueblos indígenas

Históricamente, la población indígena de México ha enfrentado condiciones adversas para su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos humanos. Desde el sometimiento y la explotación coloniales hasta convertirse, en nuestros días, en uno de los sectores mayormente afectados por la pobreza, la marginación y la discriminación, entre otros fenómenos sociales que ponen en entredicho sus derechos fundamentales.

Las y los indígenas han sido actores fundamentales en los procesos y acontecimientos clave de nuestra historia como Nación. Participaron activamente en el movimiento de Independencia de 1810 y cien años más tarde, fueron la base social de la Revolución Mexicana, un movimiento que les ganó su primera gran conquista verdadera y suya: la reforma agraria, la cual benefició a aproximadamente 3 millones de indígenas campesinos.

A pesar de que pueblos indígenas conforman uno de nuestros cimientos nacionales más relevantes y las luchas históricas en las que han participado, esto no se ha traducido en una reivindicación efectiva y permanente frente al Estado o la sociedad, mucho menos en mejores condiciones de vida.

La reforma constitucional de 2001 ciertamente representó un gran avance en el reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas de nuestro país, particularmente el de la libre determinación, no obstante, a 16 años de esta reforma todavía sigue vigente aquella conclusión que hiciera en el año 2003 don Rodolfo Stavenhagen, en su Relatoría sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas:^{iv}

A pesar de una larga historia de indigenismo por parte del Estado mexicano a lo largo del siglo XX, los rezagos acumulados entre la población indígena la colocan en situación de franca desventaja frente al resto de la población nacional, víctima de discriminación y exclusión social, con bajos índices de desarrollo social y humano.

Hoy en día, ser indígena en México es sinónimo de ser pobre, pertenecer a un grupo altamente vulnerable y padecer todo tipo de carencias sociales. En ese sentido, las estadísticas siguen reflejando una situación de exclusión y vulneración sistemática de los derechos humanos.

De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), siete de cada diez personas hablantes de lengua indígena se encuentran en situación de pobreza y ocho de cada diez tienen ingresos inferiores a la Línea de Bienestar, es decir, no cuentan con recursos para satisfacer sus necesidades más elementales.^v

El porcentaje de indígenas en pobreza extrema es cinco veces mayor a la proporción nacional (38 por ciento frente a 7.9 por ciento). El 60 por ciento de los indígenas padecen de al menos tres carencias sociales. La mitad de la población hablante tiene ingresos inferiores al costo de la canasta básica alimentaria, contrario a 17.9 por ciento de población no hablante en la misma condición.^{vi}

Quince de cada cien personas hablantes de lengua indígena no están afiliadas a servicios de salud; los más desprotegidos en términos de no afiliación son los varones: 57.7 por ciento no cuentan con ella, contra 45.3 por ciento en las mujeres. Del total de afiliados a una institución que presta servicios de salud casi la totalidad (98.8 por ciento) están afiliados a una institución del sector público, principalmente al Seguro Popular: 72.6 por ciento de la población hablante de lengua indígena está afiliada a esa institución y menos de uno por ciento (0.5 por ciento) a alguna institución privada.

El rezago indígena también se manifiesta en el plano educativo. 23 por ciento de los hablantes de lengua indígena son analfabetas, una proporción cinco veces mayor al analfabetismo de los no hablantes, que es del 4.2 por ciento. La escolaridad promedio de las personas indígenas mayores de quince años es de 5.7 años, mientras que el promedio nacional es de 9.4 años de estudio.

El 46.9 por ciento de la población de 15 años y más hablante de lengua indígena es económicamente activa, es decir, 7.8 puntos porcentuales menor a la participación económica de los no hablantes de lengua indígena (54.7 por ciento).

En cuanto a las viviendas de las personas indígenas, el 13.4 por ciento tiene piso de tierra, en comparación con 2.6 por ciento de las viviendas donde no hay hablantes de alguna lengua indígena.

Existen 40.2 por ciento de viviendas con población que habla alguna lengua indígena que cuentan con agua dentro de la vivienda; en contraste, en viviendas donde no hay po-

blación hablante de alguna lengua indígena el porcentaje casi se duplica (77.5 por ciento).

El 14.3 por ciento de las viviendas con hablantes de lengua indígena no disponen de agua entubada, esto representa más del triple del porcentaje de viviendas donde no hay hablantes de lengua indígena en la misma condición.

25.5 por ciento de las viviendas con residentes hablantes de lengua indígena no dispone de drenaje, en comparación con el 4.1 por ciento de las viviendas sin población indígena en la misma condición.

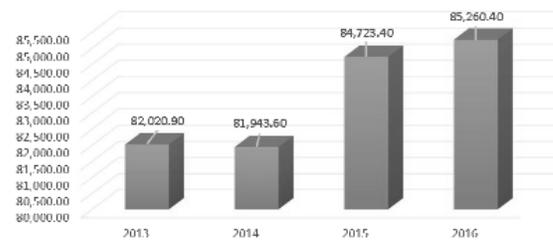
En resumen, los indígenas siguen en una situación de desigualdad y de desventaja social. Son los más pobres entre los pobres y tienen menor acceso a la educación, la justicia, la salud, la seguridad social, la tecnología, el agua potable y la infraestructura, tan solo por nombrar algunos de los servicios indispensables para el ejercicio de sus derechos humanos.

Ante este panorama, es necesario emprender medidas que nos permitan transformar la calidad de vida de nuestros pueblos y comunidades indígenas, articulando las acciones institucionales que ya están en marcha con la participación de las comunidades, a efecto de saldar la deuda social que tenemos con nuestros pueblos originarios.

Desde el inicio de su administración, el Presidente Enrique Peña Nieto, asumió el compromiso de lograr que los pueblos y comunidades indígenas vivan en condiciones sociales y económicas dignas, dentro de un marco de igualdad y respeto intercultural.^{vii} En ese sentido, no se trata de partir de cero sino de complementar y mejorar lo que ya se está haciendo.

Durante décadas, el Estado Mexicano ha destinado importantes recursos económicos, humanos e institucionales para atender las demandas y necesidades de las comunidades indígenas en nuestro país. Tan solo durante lo que va de la presente administración, los recursos destinados a abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos indígenas asciende a 333 mil 948.3 millones de pesos, lo que representa un incremento del 11.2 por ciento, respecto al sexenio anterior.^{viii}

Gasto Federal destinado al desarrollo de pueblos indígenas 2013-2016 (millones de pesos)



Gobierno de la República. IV Informe de Gobierno.

Estos recursos ciertamente han servido para financiar programas focalizados en materia educativa, de infraestructura, productividad y derechos de los indígenas, además de otras actividades desarrolladas por las dependencias de la Administración Pública Federal. Sin embargo, hay que subrayar que las acciones del Estado que tienen un impacto en la vida de los indígenas, no se limitan a los programas específicos y los recursos etiquetados.

Diariamente, tanto el gobierno en sus tres niveles como los Poderes Legislativos federal y locales, toman decisiones que afectan directamente a las comunidades indígenas. Cuando estas decisiones no toman en cuenta la opinión de dichas comunidades, disminuye su probabilidad de ser efectivas en la resolución de los problemas que pretenden atender.

En casos extremos, la omisión de una consulta tiene como desenlace la violación de derechos fundamentales, tal y como sucedió en el estado de Sonora, con el Proyecto denominado “Acueducto Independencia”, caso en el que la CNDH acreditó que se habían vulnerado los derechos de la tribu yaqui, específicamente los derechos a la legalidad, seguridad jurídica, desarrollo y trato digno; ya que el Gobierno del Estado de Sonora y funcionarios de la SEMARNAT, no adoptaron las medidas necesarias para: “la prevención de conflictos sociales; salvaguardar y respetar el debido proceso, la garantía de audiencia, y específicamente el derecho a la consulta previa de los integrantes del Pueblo Yaqui”.^{ix}

Por todas estas razones, es preciso adoptar un enfoque incluyente que garantice la participación de los indígenas en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y leyes que les impactan directamente. De esta manera, transitaremos hacia un nuevo modelo de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, más incluyente, jus-

to y democrático, en el que su voz sea escuchada y verdaderamente tomada en cuenta en los procesos de toma de decisiones públicas.

Marco constitucional y tratados internacionales

Actualmente, el artículo 2o., Apartado B, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a la Federación, los Estados y los municipios a: “Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”.

En el plano internacional, el Convenio 169 “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por México en 1990, establece el compromiso de los Estados partes a garantizar el derecho a la consulta previo de los pueblos indígenas. El artículo 8º de dicho instrumento internacional, estipula lo siguiente:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

El artículo 7o., por su parte, hace énfasis sobre los mecanismos de participación en el proceso de desarrollo, en los términos siguientes:

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

El artículo 15 de la Convención reconoce el derecho de los pueblos a participar en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, al establecer que:

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga de-

rechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución de la República, todas las autoridades tienen la obligación de cumplir con lo dispuesto en los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano, pues son uno de los componentes de la Ley Suprema de la Unión.

Adicionalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en la Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), resolvió que la protección de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, requiere garantizar derechos de tipo procedimental, como el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia. En dicha sentencia, nuestro máximo Tribunal de Justicia señaló que:

(...) todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.^X

Legislación actual en materia de consulta

Hoy en día, el derecho a la consulta en nuestro país solo se reconoce de manera limitada en la Constitución para elaboración de los documentos de planeación, así como en tres ordenamientos federales que regulan materias específicas.

Como se dijo antes, el artículo 2º constitucional obliga a los tres niveles de gobierno a consultar a pueblos indígenas para la elaboración de sus respectivos planes de desarrollo. En ese mismo sentido, la Ley de Planeación, en su artículo 1º, fracción IV, alude a la participación de los pueblos y comunidades en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por su parte, en su artículo 158, fracción I, contempla la participación de los pueblos indígenas en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.

El otro ordenamiento que contempla un procedimiento similar es la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente, al señalar en su artículo 108, párrafo tercero que la Comisión Intersecretarial “establecerá los mecanismos para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de OGMs, considerando el valor de la diversidad biológica”.

A nivel local, San Luis Potosí y Durango son las únicas entidades que cuentan con una ley específica en materia de consulta indígena y 25 reconocen este derecho, ya sea en sus Constituciones, o bien en distintos ordenamientos locales (Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán). Cabe apuntar que Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Ciudad de México, Tamaulipas, Sinaloa y Zacatecas, no contemplan el reconocimiento de este derecho

Como se puede observar, pese a que el derecho a la consulta es reconocido por la Constitución y el Convenio 169 de la OIT, en México carecemos de una legislación que garantice el ejercicio de este derecho.

Contenido de la iniciativa

La presente iniciativa tiene por objeto garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas.

Para ello, en primer lugar, se propone reformar el artículo 73, fracción XXIX-Q de la Constitución Política de los Es-

tados Unidos Mexicanos, con el fin de facultar al H. Congreso de la Unión para expedir una legislación general que establezca los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas. Esta reforma es necesaria en virtud de que el artículo 124 constitucional, instituye que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios Federales, se entenderán como reservadas a los Estados de la República y a la Ciudad de México.

En segundo lugar, en una iniciativa diferente, se plantea la expedición de una Ley General de Consulta Indígena, en la que se definan los principios generales, los procedimientos, las características de las consultas, los sujetos de derechos y los sujetos obligados, los órganos técnicos para llevar a cabo una consulta, los objetivos, las etapas, el financiamiento, así como las responsabilidades y las sanciones.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración del pleno de esta Honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 73, fracción XXIX-Q de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De las Facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana, consultas populares, **así como para expedir una legislación general que establezca los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas.**

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de este decreto, para aprobar la legislación general que establezca los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas.

Notas

i Ver CNDH. Recomendación general número 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana. 11 de julio de 2016. Disponible en:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

ii *Ibidem*, pp. 56-58.

iii CDI. Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, disponible en:

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32305/cdi-programa-especial-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf>

iv Ver Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 23 de diciembre de 2003, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4357.pdf?view=1>

v Coneval, (2014), La pobreza en la población indígena de México, México, primera edición, p. 110.

vi Inegi. Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas. 9 de agosto de 2016, disponible en:

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016_0.pdf

vii CDI. Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, Op. Cit., p. 8.

viii Gobierno de la República. IV Informe de Gobierno, p. 201.

ix CNDH, Op. Cit., p. 41.

x Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, Décima Época, p. 736.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 23 de marzo de 2017.— Diputado Christian Joaquín Sánchez Sánchez (rúbrica).»

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

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

«Iniciativa que reforma el artículo 7o. de la Ley General de Educación, 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 la fracción XVI al artículo 7 de la Ley General de Educación, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Que artículo 3o. de la de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que: Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

Que la fracción III el artículo mencionado en el párrafo inmediato anterior en su primera parte ordena: Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale.

Que el primer párrafo del artículo 4o. de nuestra Carta Magna señala que: El varón y la mujer son iguales ante la

ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia y en su quinto párrafo menciona: Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. Por su parte el párrafo noveno del artículo en mención señala: En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Que México ratificó el 21 de septiembre de 1990 la Convención sobre los derechos del Niño,¹ ante la Organización de las Naciones Unidas para impulsar acciones que garanticen a las niñas, niños y adolescentes del país, el disfrute del ejercicio de los derechos.

No olvidemos que en ella se consagran derechos fundamentales y bajo cuatro principales ejes como: la No discriminación; el interés superior del niño; la supervivencia y el desarrollo y participación, a fin de que su aplicación se convierta en una práctica cotidiana entre el gobierno y la sociedad.

El desarrollo humano, parte del desarrollo integral de la niñez el cual entraña un complejo proceso, que se puede analizar desde varias perspectivas, pero sin duda el estado debe contribuir a potenciar las capacidades humanas de los individuos para su desarrollo desde la niñez, con el ánimo de mejorar sus condiciones de vida, contribuyendo a la estimulación intelectual, emocional, para incidir en el comportamiento futuro de la niñez en la sociedad cuando lleguen a su etapa adulta.

Es necesario considerar a la niñez como actores de su desarrollo con un Enfoque Basado en los Derechos Humanos, para avanzar en el desarrollo humano de la niñez de manera integral, basado e igual manera en los instrumentos internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional, se orienta hacia la promoción y protección de los derechos humanos y tiene entre sus objetivos centrales analizar las desigualdades y desarrollar políticas para corregir las prácticas discriminatorias y de violencia que se dan en contra de niñas, niños y adolescentes.

Ahora bien es necesario decir, que el principio del interés superior de la niñez, según Freedman² debe de entenderse

como un principio jurídico garantista con base en el desarrollo teórico de Ferrajoli entendiéndolo como una obligación de la autoridad pública destinada a asegurar la efectividad de los derechos subjetivos individuales,³ lo que justifica la positivización del principio. En ese sentido Freedman propone interpretar el interés superior del niño como *la existencia de un conjunto de derechos que deben prevalecer siempre frente a los intereses colectivos y los derechos de terceros.*⁴

En ese contexto se han firmado varios tratados internacionales, Convenios, Declaraciones, Protocolos, para proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes que enmarcan y protegen, derechos que a continuación se de manera general, más no limitativa, como el Derecho a la vida; Derecho a la Igualdad; Derecho a la Participación, Libertad de Expresión e Información; derecho a la Identidad; Derecho a la Libertad de Pensamiento, Conciencia y Religión; Derecho de Practicar su Propia Cultura y Lengua; Derecho a la Protección de su Vida Privada; Derecho a la Protección Contra la Tortura o Penas Cruelles; Derecho a la Protección Integral de la Infancia Refugiada Desplazada y en Conflictos Armados; Derecho a la Protección Integral de la Infancia contra la explotación Económica y Contra el Desempeño de Cualquier Trabajo que Pueda ser Peligroso; Derecho a la Protección Integral Contra Todas las Formas de Explotación y Abusos Sexuales; Derecho a la Protección Integral de la Infancia Contra el Uso y Explotación Relacionada Con Estupefacientes; Derecho a Vivir en un Ambiente Libre de Violencia; Derecho a la Protección Integral de la Infancia Refugiada y Desplazada; Derecho a la Alimentación; Derecho a la Educación, la Cultura y el Deporte; Derecho al Juego y Recreación; Derecho a la Convivencia Familiar y a la Familia; Derecho a la Protección contra el Traslado Ilícito; Derecho a la Salud y a la Seguridad Social y a Recibir Atención Especial por Discapacidad; Derecho a Vivir en un Ambiente Saludable; Derecho a la Justicia.

En ese orden de ideas, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reconoce como principios rectores, el interés superior de la niñez, igualdad sustantiva, la no discriminación, la inclusión, la interculturalidad, la autonomía progresiva, pro persona, accesibilidad y el de corresponsabilidad o concurrencia, que asegura la participación y responsabilidad de la familia y el estado, el de la familia como espacio preferente para el desarrollo de las niñas y niños y resalta que la niñez tiene diversas etapas de desarrollo y diversas necesidades que demandan la elaboración de respuestas gubernamentales especiales y políticas públicas específicas, dependiendo de la etapa de desa-

rrollo en la que se encuentre; la importancia de que las niñas y niños deben vivir en un ambiente libre de violencia; y en armonía y respeto universal por la diversidad cultural.

Por lo que reconoció el Derecho a la vida; a la supervivencia y al desarrollo, ellos a través de la no discriminación; a una vida libre de violencia; a ser respetado en su persona, en su integridad física, psicoemocional y sexual; a ser protegidos contra toda forma de explotación; a recibir protección por parte de sus progenitores, familiares, órganos locales de gobierno y sociedad y a no ser sometidos a castigo corporal, tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Por otro lado, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en su artículo 3 señala que: La Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán en el cumplimiento del objeto de esa Ley, para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de **ejercicio, respeto, protección** y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como **para garantizar su máximo bienestar posible** privilegiando su interés superior **a través de medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales.**

Las políticas públicas deberán contribuir a la formación **física, psicológica**, económica, social, cultural, ambiental y cívica de niñas, niños y adolescentes.

En ese orden de ideas, vemos que el estado ha fallado en proporcionar a las niñas, niños y adolescentes de este país, las herramientas para su supervivencia y sano desarrollo.

No olvidemos que como parte de los compromisos adquiridos al ratificar la Convención, el Estado mexicano se comprometió a presentar informes ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, sobre las medidas que ha adoptado para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en dicho tratado internacional.⁵

Derivado de lo anterior, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, aprobó en su 2024ª sesión, el 5 de junio de 2015, las observaciones finales que de las cuales para efectos de la presente iniciativa se señalan las siguientes de manera general pero no limitativa, cito:

“...17. El Comité expresa una profunda preocupación por las actitudes patriarcales y los estereotipos de género persistentes y que son discriminatorios frente a las

niñas y las mujeres, y que traen como resultado una alta prevalencia de violencia contra mujeres y niñas en el Estado parte.

18. El Comité insta al Estado parte a otorgar la máxima prioridad a la eliminación de las actitudes patriarcales y de los estereotipos de género que discriminan a niñas y mujeres, incluyendo programas de educación y de sensibilización.

21. El Comité está seriamente preocupado por el contexto de violencia armada, tráfico de drogas y la lucha contra el crimen organizado que ha resultado en numerosos asesinatos de niñas y niños, incluyendo casos de ejecuciones extrajudiciales como es el caso de Tlatlaya, contexto que continúa amenazando el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo de niñas y niños.

En ese sentido, es preocupación del Comité:

(a) El alto número de desapariciones de niñas y niños, especialmente de niñas mayores de 10 años;

(b) El hecho que el Estado parte no ha garantizado aún un acceso efectivo a la justicia para las familias de algunas niñas y niños que han sido víctimas, ya sea por accidentes o por violencia, como lo han sido los casos de las niñas y los niños víctimas del incendio en la guardería ABC del estado de Sonora, o el caso del niño José Luis Tlehuatlé del estado de Puebla;

(c) Los reportes sobre un alto número de feminicidios de mujeres y niñas, la falta de datos oficiales desagregados y la prevalente impunidad sobre este asunto.”...

En ese contexto, para prevenir, la suscrita sostiene que hay que educar, y es por ello, que esta iniciativa propone que se incluyan políticas transversales con perspectiva de género, mismas que no se tienen que definir puesto que en la misma Ley General de Educación se mencionan en sus artículos 7o., 8o. y 32, toda vez que dichas políticas están encaminadas a lograr se proporcionen servicios educativos a las niñas, niños y adolescentes los cuales los provean de herramientas que promuevan su seguridad y defensa personal para preservar la supervivencia, bienestar físico, psicológico y emocional de los educandos.

Con ello se pretende contribuir a que los planes y programas se enriquezcan con elementos que aporten al desarro-

llo humano de niñas, niños y jóvenes libres de una vida libre de violencia y que estén preparados en un futuro para enfrentar a la vida misma y sus vicisitudes

En razón de lo anterior, se propone la reforma y modificación a la fracción XVI artículo 7o. de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

Artículo 7o. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

I. a XV. ...

XVI. Realizar acciones **transversales con perspectiva de género** educativas y preventivas **que incluyan herramientas que promuevan la seguridad y defensa personal pacífica, para preservar la supervivencia, bienestar físico, psicológico y emocional de los educandos**, a fin de evitar que se cometan ilícitos en contra de menores de dieciocho años de edad o de personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o para resistirlo.

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

Decreto por el que se reforma y modifica la fracción XVI al artículo 7o. de la Ley General de Educación

Artículo Único. Se reforma y modifica la fracción XVI al artículo 7o., de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 7o. ...

I. a XV. ...

XVI. Realizar acciones **transversales con perspectiva de género** educativas y preventivas **que incluyan herramientas que promuevan la seguridad y defensa personal pacífica, para preservar la supervivencia, bienestar físico, psicológico y emocional de los educandos**, a fin de evitar que se cometan ilícitos en contra

de menores de dieciocho años de edad o de personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o para resistirlo.

Transitorio

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

Notas

1 Adopción: Nueva York, EUA, 20 de noviembre de 1989. Ratificación por México: 21 de septiembre de 1990. Decreto promulgatorio en el Diario Oficial de la Federación (DOF): 25 de enero de 1991

2 Freedman Diego, Los riesgos del interés superior del niño, <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/los-riesgos-del-interes-superior-del-nino.pdf>

3 Ferrajoli, Luigi, Derechos Fundamentales en Fundamentos de los Derechos Fundamentales, España, 2001

4 LXIII. CEAMEG.DEJDHMEG.SAT/001/2017.MIDLC.13/02/17

5 https://www.unicef.org/mexico/spanish/CRC_C_MEX_CO_4-5.pdf

Recinto Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2017.— Diputada Blanca Margarita Cuata Domínguez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen.

EXPIDE LA LEY GENERAL DE CONSULTA INDÍGENA Y LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

«Iniciativa que expide la Ley General de Consulta Indígena y reforma el artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a cargo del diputado Christian Joaquín Sánchez Sánchez, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Christian Joaquín Sánchez Sánchez, diputado federal, 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, frac-

ción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6o., 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 expide la Ley General de Consulta Indígena y se adiciona una fracción XVIII, recorriendo la actual y la subsecuente, del artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El 11 de julio de 2016 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió la Recomendación General No. 27/2016 “Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana”, dirigida al titular del Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, a los gobernadores, al jefe de gobierno de la Ciudad de México y a los Poderes Legislativos de las entidades federativas.¹

En su recomendación, el organismo garante de los derechos humanos en México, en ejercicio de sus facultades legales, hizo un respetuoso llamado a las instituciones de la República, respecto de la necesidad de presentar y aprobar una ley que reconozca el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país.²

La presente iniciativa pretende atender dicha recomendación, pero, sobre todo, busca abonar en la construcción de una nueva relación entre el Estado y las comunidades indígenas de México, a partir de la expedición de un instrumento legal que garantice su participación efectiva en las decisiones públicas que les afectan y propiciando condiciones para la construcción de acuerdos que contribuyan a transformar las condiciones de vida de la población indígena de nuestro país.

En la búsqueda de un México más incluyente, el desarrollo de los pueblos indígenas es una de nuestras tareas pendientes. Pero debemos ser realistas. El mejoramiento de la calidad de vida de las y los indígenas del país no se dará por decreto, sino que será el resultado de un proceso que combine apertura y participación, diálogo y concertación, crecimiento económico y democracia.

Porque sin demérito de las responsabilidades que tiene el Estado para asegurar condiciones de igualdad y no discriminación, los indígenas, en tanto sujetos de derechos, de-

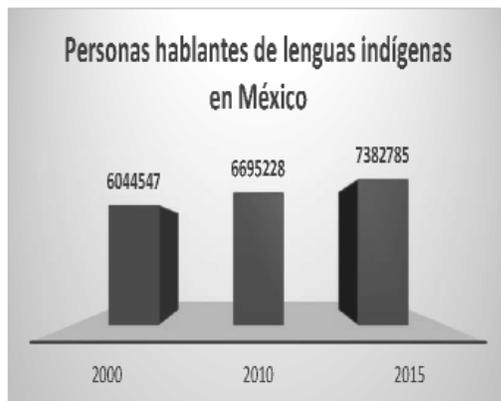
ben ser los protagonistas de su propio destino. Por ello, es necesario abrir y ensanchar los espacios de participación en los procesos de toma de decisiones que incidan en sus intereses y derechos.

Bajo este tenor, garantizar el derecho a la consulta previa, resulta una condición *sine qua non* para construir leyes y políticas públicas que permitan revertir el rezago social acumulado de 500 años que ha vulnerado los derechos de nuestras comunidades indígenas. Solo asegurando el ejercicio de este derecho, podremos trazar una ruta de reivindicación, progreso y prosperidad para las personas que encarnan nuestros orígenes ancestrales.

Características sociodemográficas de los pueblos indígenas

De acuerdo con el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, en México existen 68 pueblos indígenas que se concentran principalmente en 25 regiones indígenas localizadas en 20 estados del país.³

Conforme al Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, se estima que México tiene una población indígena de 15.7 millones de personas, aunque cabe señalar que hay diversas definiciones para delimitar este segmento poblacional. Una de ellas es la que toma como referencia al lenguaje. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en México habitan más de 7.3 millones de personas mayores de 3 años de edad que hablan alguna lengua indígena, cifra que representa 6.5 por ciento del total nacional. De 2000 a 2015, el número de personas hablantes de lenguas indígenas en nuestro país ha aumentado en términos absolutos, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:



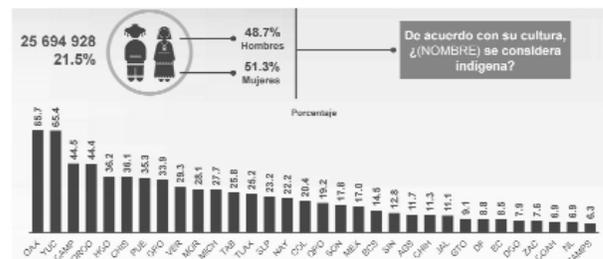
Inegi. Encuesta Intercensal 2015.

El crecimiento del número de indígenas se explica en buena medida porque la tasa de fecundidad de este sector poblacional es mayor que la nacional, con 3.1 hijos por cada mujer indígena, frente a una tasa global del 2.3.

Las entidades con mayor porcentaje de hablantes de lengua indígena son: Oaxaca (32.2 por ciento), Yucatán (28.9 por ciento), Chiapas (27.9 por ciento), Quintana Roo (16.6 por ciento) y Guerrero (15.3 por ciento).

Las lenguas indígenas que más se hablan en México son: náhuatl (23.4 por ciento), maya (11.6 por ciento), tseltal (7.5 por ciento), mixteco (7.0 por ciento), tsotsil (6.6 por ciento), zapoteco (6.5 por ciento), otomí (4.2 por ciento), totonaco (3.6 por ciento), chol (3.4 por ciento), mazateco (3.2 por ciento), huasteco (2.4 por ciento), mazahua (2.0 por ciento), chinanteco (1.9 por ciento), tarasco (1.9 por ciento), mixe (1.8 por ciento) y tlapaneco (1.8 por ciento).

Otro de los criterios para cuantificar a la población indígena es el autorreconocimiento de las personas. Bajo esta óptica, según el Inegi, 25 millones 694 mil 928 mexicanos se consideran indígenas (21.5 por ciento de la población nacional). Esta proporción es todavía mayor en entidades como Oaxaca, Yucatán y Campeche.



Inegi. Encuesta Intercensal 2015. Principales Resultados, disponible en http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), por su parte, considera como municipios indígenas aquellos que además de sus usos y costumbres, el 40 por ciento o más de su población habla alguna lengua indígena. Del total de municipios del país, 494 superan ese porcentaje y se concentran principalmente en Oaxaca (245), Yucatán (63), Puebla (46), Chiapas (41) y Veracruz (35). Para 2015 los diez municipios en donde casi la totalidad de sus habitantes hablan alguna lengua indígena son: San Juan Cancuc, Santiago el Pinar, Chalchihuitlán, Aldama, Mitontic, Chamula y Larránzar en Chiapas; además de Cochoapa el Grande en el estado de Guerrero. En ellos, más del 99 por

ciento de sus habitantes son hablantes de lengua indígena, y en ocho, más de la mitad son monolingües.

Nuestra deuda con los pueblos indígenas

Históricamente, la población indígena de México ha enfrentado condiciones adversas para su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos humanos. Desde el sometimiento y la explotación coloniales hasta convertirse, en nuestros días, en uno de los sectores mayormente afectados por la pobreza, la marginación y la discriminación, entre otros fenómenos sociales que ponen en entredicho sus derechos fundamentales.

Las y los indígenas han sido actores fundamentales en los procesos y acontecimientos clave de nuestra historia como Nación. Participaron activamente en el movimiento de Independencia de 1810 y cien años más tarde, fueron la base social de la Revolución Mexicana, un movimiento que les ganó su primera gran conquista verdadera y suya: la reforma agraria, la cual benefició a aproximadamente 3 millones de indígenas campesinos.

A pesar de que pueblos indígenas conforman uno de nuestros cimientos nacionales más relevantes y las luchas históricas en las que han participado, esto no se ha traducido en una reivindicación efectiva y permanente frente al Estado o la sociedad, mucho menos en mejores condiciones de vida.

La reforma constitucional de 2001 ciertamente representó un gran avance en el reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas de nuestro país, particularmente el de la libre determinación, no obstante, a 16 años de esta reforma todavía sigue vigente aquella conclusión que hiciera en el año 2003 don Rodolfo Stavenhagen, en su Relatoría sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas:⁴

A pesar de una larga historia de indigenismo por parte del Estado mexicano a lo largo del siglo XX, los rezagos acumulados entre la población indígena la colocan en situación de franca desventaja frente al resto de la población nacional, víctima de discriminación y exclusión social, con bajos índices de desarrollo social y humano.

Hoy en día, ser indígena en México es sinónimo de ser pobre, pertenecer a un grupo altamente vulnerable y padecer todo tipo de carencias sociales. En ese sentido, las estadísticas siguen reflejando una situación de exclusión y vulneración sistemática de los derechos humanos.

De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), siete de cada diez personas hablantes de lengua indígena se encuentran en situación de pobreza y ocho de cada diez tienen ingresos inferiores a la Línea de Bienestar, es decir, no cuentan con recursos para satisfacer sus necesidades más elementales.⁵

El porcentaje de indígenas en pobreza extrema es cinco veces mayor a la proporción nacional (38 por ciento frente a 7.9 por ciento). El 60 por ciento de los indígenas padecen de al menos tres carencias sociales. La mitad de la población hablante tiene ingresos inferiores al costo de la canasta básica alimentaria, contrario a 17.9 por ciento de población no hablante en la misma condición.⁶

Quince de cada cien personas hablantes de lengua indígena no están afiliadas a servicios de salud; los más desprotegidos en términos de no afiliación son los varones: 57.7 por ciento no cuentan con ella, contra 45.3 por ciento en las mujeres. Del total de afiliados a una institución que presta servicios de salud casi la totalidad (98.8 por ciento) están afiliados a una institución del sector público, principalmente al Seguro Popular: 72.6 por ciento de la población hablante de lengua indígena está afiliada a esa institución y menos de uno por ciento (0.5 por ciento) a alguna institución privada.

El rezago indígena también se manifiesta en el plano educativo. 23 por ciento de los hablantes de lengua indígena son analfabetas, una proporción cinco veces mayor al analfabetismo de los no hablantes, que es del 4.2 por ciento. La escolaridad promedio de las personas indígenas mayores de quince años es de 5.7 años, mientras que el promedio nacional es de 9.4 años de estudio.

El 46.9 por ciento de la población de 15 años y más hablante de lengua indígena es económicamente activa, es decir, 7.8 puntos porcentuales menor a la participación económica de los no hablantes de lengua indígena (54.7 por ciento).

En cuanto a las viviendas de las personas indígenas, el 13.4 por ciento tiene piso de tierra, en comparación con 2.6 por ciento de las viviendas donde no hay hablantes de alguna lengua indígena.

Existe 40.2 por ciento de viviendas con población que habla alguna lengua indígena que cuentan con agua dentro de la vivienda; en contraste, en viviendas donde no hay po-

blación hablante de alguna lengua indígena el porcentaje casi se duplica (77.5 por ciento).

El 14.3 por ciento de las viviendas con hablantes de lengua indígena no disponen de agua entubada, esto representa más del triple del porcentaje de viviendas donde no hay hablantes de lengua indígena en la misma condición.

25.5 por ciento de las viviendas con residentes hablantes de lengua indígena no dispone de drenaje, en comparación con el 4.1 por ciento de las viviendas sin población indígena en la misma condición.

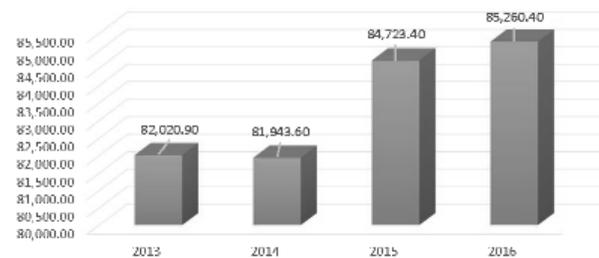
En resumen, los indígenas siguen en una situación de desigualdad y de desventaja social. Son los más pobres entre los pobres y tienen menor acceso a la educación, la justicia, la salud, la seguridad social, la tecnología, el agua potable y la infraestructura, tan solo por nombrar algunos de los servicios indispensables para el ejercicio de sus derechos humanos.

Ante este panorama, es necesario emprender medidas que nos permitan transformar la calidad de vida de nuestros pueblos y comunidades indígenas, articulando las acciones institucionales que ya están en marcha con la participación de las comunidades, a efecto de saldar la deuda social que tenemos con nuestros pueblos originarios.

Desde el inicio de su administración, el Presidente Enrique Peña Nieto, asumió el compromiso de lograr que los pueblos y comunidades indígenas vivan en condiciones sociales y económicas dignas, dentro de un marco de igualdad y respeto intercultural.⁷ En ese sentido, no se trata de partir de cero sino de complementar y mejorar lo que ya se está haciendo.

Durante décadas, el Estado Mexicano ha destinado importantes recursos económicos, humanos e institucionales para atender las demandas y necesidades de las comunidades indígenas en nuestro país. Tan solo durante lo que va de la presente administración, los recursos destinados a abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos indígenas asciende a 333 mil 948.3 millones de pesos, lo que representa un incremento del 11.2 por ciento, respecto al sexenio anterior.⁸

Gasto Federal destinado al desarrollo de pueblos indígenas 2013-2016 (millones de pesos)



Gobierno de la República. IV Informe de Gobierno.

Estos recursos ciertamente han servido para financiar programas focalizados en materia educativa, de infraestructura, productividad y derechos de los indígenas, además de otras actividades desarrolladas por las dependencias de la Administración Pública Federal. Sin embargo, hay que subrayar que las acciones del Estado que tienen un impacto en la vida de los indígenas, no se limitan a los programas específicos y los recursos etiquetados.

Diariamente, tanto el gobierno en sus tres niveles como los poderes legislativos federal y locales, toman decisiones que afectan directamente a las comunidades indígenas. Cuando estas decisiones no toman en cuenta la opinión de dichas comunidades, disminuye su probabilidad de ser efectivas en la resolución de los problemas que pretenden atender.

En casos extremos, la omisión de una consulta tiene como desenlace la violación de derechos fundamentales, tal y como sucedió en el estado de Sonora, con el Proyecto denominado “Acueducto Independencia”, caso en el que la CNDH acreditó que se habían vulnerado los derechos de la tribu yaqui, específicamente los derechos a la legalidad, seguridad jurídica, desarrollo y trato digno; ya que el Gobierno del Estado de Sonora y funcionarios de la SEMARNAT, no adoptaron las medidas necesarias para: “la prevención de conflictos sociales; salvaguardar y respetar el debido proceso, la garantía de audiencia, y específicamente el derecho a la consulta previa de los integrantes del Pueblo Yaqui”.⁹

Por todas estas razones, es preciso adoptar un enfoque incluyente que garantice la participación de los indígenas en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y leyes que les impactan directamente. De esta manera, transitaremos hacia un nuevo modelo de desarrollo de

los pueblos y comunidades indígenas, más incluyente, justo y democrático, en el que su voz sea escuchada y verdaderamente tomada en cuenta en los procesos de toma de decisiones públicas.

Marco constitucional y tratados internacionales

Actualmente, el artículo 2o., Apartado B, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a la Federación, los Estados y los municipios a: “Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”.

En el plano internacional, el Convenio 169 “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por México en 1990, establece el compromiso de los Estados partes a garantizar el derecho a la consulta previo de los pueblos indígenas. El artículo 8 de dicho instrumento internacional, estipula lo siguiente:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

El artículo 7, por su parte, hace énfasis sobre los mecanismos de participación en el proceso de desarrollo, en los términos siguientes:

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

El artículo 15 de la Convención reconoce el derecho de los pueblos a participar en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, al establecer que:

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga de-

rechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución de la República, todas las autoridades tienen la obligación de cumplir con lo dispuesto en los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano, pues son uno de los componentes de la Ley Suprema de la Unión.

Adicionalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en la Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), resolvió que la protección de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, requiere garantizar derechos de tipo procedimental, como el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia. En dicha sentencia, nuestro máximo Tribunal de Justicia señaló que:

(...) todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.¹⁰

Legislación actual en materia de consulta

Hoy en día, el derecho a la consulta en nuestro país solo se reconoce de manera limitada en la Constitución para elaboración de los documentos de planeación, así como en tres ordenamientos federales que regulan materias específicas.

Como se dijo antes, el artículo 2o. constitucional obliga a los tres niveles de gobierno a consultar a pueblos indígenas para la elaboración de sus respectivos planes de desarrollo. En ese mismo sentido, la Ley de Planeación, en su artículo 1o., fracción IV, alude a la participación de los pueblos y comunidades en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por su parte, en su artículo 158, fracción I, contempla la participación de los pueblos indígenas en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.

El otro ordenamiento que contempla un procedimiento similar es la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente, al señalar en su artículo 108, párrafo tercero que la Comisión Intersecretarial “establecerá los mecanismos para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de OGMs, considerando el valor de la diversidad biológica”.

A nivel local, San Luis Potosí y Durango son las únicas entidades que cuentan con una ley específica en materia de consulta indígena y 25 reconocen este derecho, ya sea en sus Constituciones, o bien en distintos ordenamientos locales (Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán). Cabe apuntar que Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Ciudad de México, Tamaulipas, Sinaloa y Zacatecas, no contemplan el reconocimiento de este derecho

Como se puede observar, pese a que el derecho a la consulta es reconocido por la Constitución y el Convenio 169 de la OIT, en México carecemos de una legislación que garantice el ejercicio de este derecho.

Resultados de la consulta de la CDI sobre el anteproyecto de Ley Indígena

En los años 2010 y 2011, la CDI llevó a cabo una consulta sobre las iniciativas en la materia presentadas hasta ese momento. Esta consulta se realizó por medio de 71 talleres celebrados en 28 estados de la República Mexicana, con la participación de 2,969 representantes indígenas en zonas

rurales y urbanas, incluyendo a los afroamericanos.¹¹ Este ejercicio arrojó información sumamente valiosa porque permitió conocer la opinión de los pueblos y comunidades indígenas sobre el contenido que debía de tener la ley de consulta.

Esta iniciativa recoge las aportaciones de las comunidades indígenas realizadas en dichos foros, de las cuales se destacan las siguientes:

- La importancia de obtener el consentimiento de las comunidades sobre las medidas legislativas o administrativas a implementar.
- La necesidad de que en todo proceso consultivo se logren acuerdos.
- El carácter libre de la consulta.
- Que la consulta se realice de manera previa.
- La necesidad de brindar información a las comunidades indígenas sobre la medida que se busque implementar.
- Generación de espacios donde los pueblos indígenas puedan realmente dialogar para lograr consensos.
- Reconocimiento de la Asamblea Comunitaria como la instancia representativa más importante para la realización de las consultas.
- Las Autoridades y/o Representantes Indígenas deben ser el enlace entre los pueblos y comunidades y las instancias que pretendan implementar una acción. Cabe señalar que estas figuras pueden ser líderes naturales, Consejos de Ancianos, autoridades tradicionales, representantes de indígenas migrantes, delegados, Comisariados Ejidales, médicos tradicionales, parteras, chamanes, hechicero-curanderos, fiscales, mayordomos, entre otros.
- Que las Autoridades y Representantes deben estar acreditadas con un “Acta de Asamblea”.
- Que los gobiernos estatales y municipales consulten a la población indígena.
- Los representantes de los pueblos indígenas que participen en los procesos consultivos deben de informar y

consultar directamente a su comunidad, fundamentalmente a través de su Asamblea Comunitaria.

- Necesidad de consultar a los pueblos indígenas sobre la aprobación de leyes o reformas por parte del Poder Legislativo.
- Garantizar la participación de las comunidades respecto al uso de sus tierras, territorios y recursos naturales.
- El deber de consultar las políticas y programas de gobierno.
- Que las consultas se formulen en lengua indígena o, en su caso, cuenten con la participación de traductores, además de que manejen un lenguaje jurídico comprensible para los consultados.
- Las consultas deben contar con un presupuesto suficiente.
- Que las consultas se realicen con una metodología intercultural, esto es, que se lleven a cabo mediante las propias formas de consenso de los sujetos a consultar y respetando los propios tiempos y sistemas normativos de los pueblos y comunidades.
- Seguimiento a los acuerdos y establecimiento de sanciones para los funcionarios que no los cumplan.

En síntesis, de acuerdo con la CDI, la principal demanda de los pueblos indígenas consiste en que: “ellos participen directamente en el proceso y toma de decisiones mediante sus autoridades representativas cuando se prevean medidas administrativas o legislativas que les afecten directamente, con el fin de llegar a acuerdos u obtener su consentimiento libre, previo e informado”.¹²

Contenido de la iniciativa

La presente iniciativa tiene por objeto garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas.

Para ello, en primer lugar, se propone reformar el artículo 73, fracción XXIX-Q de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de facultar al H. Congreso de la Unión para expedir una legislación general que establezca los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho a la consulta previa, libre e in-

formada de los pueblos y comunidades indígenas. Esta reforma es necesaria en virtud de que el artículo 124 constitucional, instituye que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios Federales, se entenderán como reservadas a los Estados de la República y a la Ciudad de México.

En segundo lugar, en una iniciativa diferente, se plantea la expedición de una Ley General de Consulta Indígena, en la que se definan los principios generales, los procedimientos, las características de las consultas, los sujetos de derechos y los sujetos obligados, los órganos técnicos para llevar a cabo una consulta, los objetivos, las etapas, el financiamiento, así como las responsabilidades y las sanciones.

Además de las aportaciones de las comunidades indígenas, esta iniciativa recoge las recomendaciones de la CNDH, en el sentido de que “el contenido esencial del derecho a la consulta debe tener al menos cinco características que integran su núcleo duro y que, por tanto, lo hacen reconocible”. De acuerdo con la CNDH, la consulta debe ser previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada.¹³

Por último y no menos importante, la presente iniciativa recupera algunos de los elementos de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, que fue uno de los primeros ordenamientos a nivel nacional que reconoció este derecho.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración del pleno de esta Honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se expide la Ley General de Consulta Indígena.

Ley General de Consulta Indígena

Título Primero Disposiciones Generales

Capítulo I Del Objeto de la Ley

Artículo 1o. La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general en toda la República. Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y

procedimientos para garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas.

Adicionalmente, esta Ley tiene como objetivos:

I. Promover la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la vida democrática del país;

II. Garantizar el diálogo intercultural y la construcción de consensos, para fortalecer la relación entre el Estado, los pueblos y comunidades indígenas y la sociedad;

III. Impulsar la participación efectiva de pueblos y comunidades indígenas en el diseño, la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos y programas orientados a fomentar su desarrollo integral;

IV. Identificar las propuestas que los consultantes tomarán en consideración, como resultado de las consultas, según proceda, para incorporarlas en las medidas administrativas llevadas a cabo por los tres niveles de gobierno, así como en las medidas legislativas de los Poderes Legislativos federal y locales; y

V. Establecer las sanciones en caso de incumplimiento de la presente Ley.

Artículo 2o. Los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho a ser consultados de manera previa, libre e informada, a través de sus instituciones o autoridades representativas, sobre cualquier medida administrativa o legislativa que implique una afectación directa en su modo de vida, usos y costumbres, sistemas de gobierno y en general, los derechos humanos que les son reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

Artículo 3o. La consulta tiene como propósito conocer la opinión y lograr el consentimiento de las comunidades indígenas, respecto de las medidas legislativas y administrativas que les afecten directamente.

El resultado de la consulta tendrá efectos vinculantes, salvo en las excepciones previstas en la presente Ley.

Artículo 4o. Los sujetos obligados a los que se refiere el artículo 8º de esta Ley tienen la obligación de establecer un diálogo permanente con las comunidades indígenas, a efec-

to de lograr los acuerdos necesarios previo a la adopción de las medidas administrativas o legislativas que afecten a dichas comunidades.

Artículo 5o. Para los efectos de esta la presente Ley se entenderá por:

I. Afectación directa. La consecuencia que una medida legislativa o administrativa puede producir sobre la forma de vida de los pueblos y comunidades indígenas impactando en sus derechos e intereses;

II. Asamblea comunitaria. - Órgano colegiado de las comunidades indígenas en el que se delibera sobre los asuntos de su interés a través de los acuerdos entre sus integrantes;

III. Instituciones y autoridades representativas. Las autoridades tradicionales, sean agrarias, administrativas, civiles o ceremoniales, electas mediante los procedimientos establecidos en los sistemas normativos de las comunidades indígenas;

IV. Consentimiento libre, previo e informado. La aprobación de las medidas administrativas o legislativas, alcanzada sin ningún tipo de coacción y con información oportuna, adecuada, objetiva y suficiente;

V. Consulta. Procedimiento mediante el cual se conoce la opinión y se recogen las propuestas de las comunidades indígenas respecto de las medidas administrativas;

VI. Comisión. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;

VII. Comunidades indígenas. Unidades políticas, sociales, económicas y culturales asentadas en un territorio que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres;

VIII. Proceso de Consulta. Sistema de participación de los pueblos y comunidades indígenas a través de sus instituciones y autoridades representativas por el cual se establece un diálogo intercultural con las autoridades del Estado, sobre acciones legislativas o administrativas que éstas se proponen realizar y que puedan afectarlos o los afecten directamente, con el propósito de obtener su consentimiento libre, previo e informado, a través de acuerdos; y

IX. Pueblos indígenas. Aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas;

Capítulo II De los Principios Generales

Artículo 6o. El ejercicio del derecho de consulta se realizará conforme a los siguientes principios generales:

I. Accesibilidad. Conjunto de medidas orientadas a asegurar el derecho a la consulta a las personas indígenas con discapacidad;

II. Respeto a la libre determinación. Principio que garantiza a los pueblos y comunidades la adopción de sus propias decisiones para determinar su condición política y desarrollo, económico, social y cultural;

III. Buena fe: Disposición de las partes de actuar honradamente y cumplir con los acuerdos alcanzados;

IV. Equidad. Igualdad de condiciones en el ejercicio de los derechos y facultades, de los diversos sujetos que intervienen en el proceso de consulta;

V. Interculturalidad. Reconocimiento, adaptación y respeto a las diferencias culturales en condiciones de igualdad; expresado en la interacción y el dialogo entre el Estado y los pueblos indígenas; y

VI. Transparencia. Acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Título Segundo
De los Sujetos de Derechos, Sujetos Obligados
y Órganos Técnicos de la Consulta

Capítulo III
De los Sujetos de Derechos

Artículo 7o. Los pueblos y comunidades indígenas de México son sujetos de derecho de consulta en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales ratificados por nuestro país y de la presente Ley.

Capítulo IV
De los Sujetos Obligados

Artículo 8o. Son sujetos obligados a garantizar el derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; los órganos constitucionales autónomos; las cámaras que integran el Congreso de la Unión; los gobiernos de las entidades federativas; las legislaturas locales; los órganos autónomos de las entidades; los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México; así como los órganos técnicos responsables de las consultas en los distintos niveles de gobierno.

Para el caso del Poder Legislativo, las Comisiones de Asuntos Indígenas de las cámaras de diputados y de senadores, o sus homólogas en los congresos locales, serán las instancias responsables directas de la realización de las consultas.

Capítulo V
De los Órganos Técnicos

Artículo 9o. La Comisión será el órgano técnico que coadyuvará con las dependencias de la Administración Pública Federal, los órganos constitucionales autónomos y las cámaras que integran el Congreso de la Unión, para lo referente a la organización y celebración de consultas sobre medidas administrativas o legislativas a nivel federal.

Artículo 10. Los organismos locales encargados del desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas serán los órganos técnicos que coadyuvarán con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, las Legislaturas y órganos autónomos locales para lo referente a la organización y celebración de consultas sobre medidas administrativas o legislativas a nivel local.

En caso de que las entidades federativas, no cuenten con organismos encargados del desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, el titular del Poder Ejecutivo local podrá celebrar convenios de colaboración con la Comisión para requerir su asesoría y apoyo, o bien, asignar esta función a la Secretaría de Gobierno.

Título Tercero
De la Consulta

Capítulo I
Del Objeto y Materia de la Consulta

Artículo 11. Las consultas a los pueblos y comunidades indígenas tendrán como objeto conocer la opinión y lograr el consentimiento respecto de:

- I. Las obras públicas que afecten sus tierras y territorios o los recursos naturales existentes en ellos;
- II. La expropiación de tierras de núcleos agrarios que pertenezcan a pueblos o comunidades indígenas;
- III. El otorgamiento de concesiones y permisos para la explotación de recursos propiedad de la Nación, ubicados en sus tierras y territorios;
- IV. La imposición de modalidades a las propiedades de los núcleos agrarios en territorios indígenas;
- V. Los programas sectoriales o especiales de atención a los pueblos y comunidades indígenas;
- VI. Los planes de Desarrollo Urbano, y de centro estratégico de población, cuando afecten el territorio correspondiente a las comunidades indígenas;
- VII. Las iniciativas o reformas legislativas, con excepción de aquellas en materia fiscal o presupuestal, que afecten o puedan afectar directamente los derechos o intereses de los pueblos y comunidades indígenas y;
- VIII. Las políticas públicas y, en general, todas las acciones de los tres órdenes de gobierno que afecten o puedan afectar sus derechos e intereses.

Artículo 12. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, los estatales y municipales será en los términos estableci-

dos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación.

Artículo 13. Para los planes de desarrollo estatales y municipales, será de conformidad con la legislación aplicable en las entidades federativas.

Capítulo II De las Materias Reservadas

Artículo 14. No podrán ser materia de consulta indígena:

- I. Las acciones relacionadas con las amenazas a la Seguridad Nacional previstas en la legislación correspondiente;
- II. Las acciones para atender las emergencias epidemiológicas y desastres naturales;
- III. La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;
- IV. La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente;
- V. Los ingresos y gastos del Estado en sus tres niveles de gobierno; y
- VI. El nombramiento de los titulares de los organismos responsables del desarrollo de los pueblos indígenas.

Capítulo III De las Características Generales

Artículo 15. Las consultas deben adecuarse a las características culturales, étnicas, geográficas, sociales y económicas de cada comunidad, con la finalidad de alcanzar el consentimiento informado respecto a las iniciativas o propuestas que las instituciones públicas les presenten y, en su caso, incorporar las recomendaciones y conclusiones que realicen.

Artículo 16. Los pueblos y comunidades indígenas participantes en la consulta, acreditarán su personalidad jurídica según lo establezca la legislación de la entidad federativa correspondiente, o en su defecto, a través de acta expedida por la Asamblea Comunitaria o el órgano de gobierno tradicional del pueblo o comunidad indígena. En este documento se precisará la institución o autoridad representativa para efectos de la consulta.

Capítulo IV De la Etapa Inicial

Artículo 17. En la etapa inicial de la consulta, el sujeto obligado, en coordinación con el órgano técnico que corresponda, llevará a cabo lo siguiente:

I. Integrará la información sobre la acción prevista, misma que deberá de incluir por lo menos el objeto, naturaleza, temporalidad y alcance, basados en estudios de impacto en lo cultural, ambiental, económico y social que sean necesarios.

II. Convocará a participar en la consulta, por medio de los medios más adecuados, considerando las variables culturales, etnolingüísticas de la comunidad indígena. En caso de que un pueblo o comunidad indígena no haya sido convocado y se considere que le afecte o pueda afectar la acción del estado podrá solicitar su inclusión en el proceso de consulta.

La Convocatoria deberá contener como mínimo los siguientes elementos: la Institución convocante; exposición de motivos; objetivos de la medida que se pretende adoptar; modalidad de la consulta; sedes y fechas de celebración de la consulta.

III. Celebrará una primera reunión informativa con la que se iniciará el proceso de diálogo al que hace alusión el artículo 4º de la presente Ley.

IV. Solicitará a los pueblos y comunidades que designen y acrediten a sus autoridades o instituciones representativas; y

V. Acordará con las comunidades un programa de trabajo para la consulta.

Toda la información y comunicación con las comunidades será transmitida de forma precisa, accesible, comprensible y, de ser necesario, con la ayuda de intérpretes y traductores de lengua indígena.

Capítulo V De las Modalidades de la Consulta

Artículo 18. Las consultas que se hagan a los pueblos y comunidades indígenas deberán privilegiar la consulta directa a las comunidades indígenas, a través de las asambleas

comunitarias que para tal efecto sean convocadas, con respeto a sus sistemas normativos en la organización y celebración de las mismas.

Las consultas podrán complementarse con algunas de las siguientes modalidades, eligiendo en cada caso la aplicable en consideración a la materia y amplitud de la consulta, así como la opinión de las autoridades indígenas:

- I. Foros regionales abiertos en los que se registren puntualmente las intervenciones orales y escritas de los participantes;
- II. Talleres temáticos, y
- III. Encuentros de legisladores y/o funcionarios de las instituciones públicas convocantes, con autoridades y representantes indígenas.

Capítulo VI Del Programa

Artículo 19. El programa de consulta contemplará por lo menos las siguientes etapas:

- I. Mecanismos de difusión de las etapas de la consulta;
- II. Uso de lenguas indígenas y apoyo de intérpretes y traductores;
- III. Definición de actividades y su calendarización;
- IV. Los procedimientos específicos técnico metodológicos para la realización de la consulta;
- V. Sistematización de los resultados y, en su caso, definición de acuerdos; y
- VI. Entrega de los resultados a las partes.

Artículo 20. Una vez consensuado el programa de consulta se procederá a su ejecución inmediatamente.

Capítulo VII De la Coordinación en Materias Concurrentes

Artículo 21. Las autoridades de los distintos órdenes de gobierno podrán celebrar convenios de coordinación para realizar la consulta cuando, por la naturaleza del acto que

la motiva y, en concordancia con las leyes de la materia de que se trate, exista concurrencia.

En estos convenios se determinarán el o los órganos responsables, así como el o los órganos técnicos que correspondan.

Artículo 22. En cada caso, el órgano responsable abrirá un expediente que contenga por lo menos:

- I. Las acciones que motivan la consulta;
- II. El sujeto obligado;
- III. El órgano técnico;
- IV. Los convenios de coordinación;
- V. Los pueblos o comunidades afectados;
- VI. Las autoridades o instituciones representativas participantes en la consulta;
- VII. El programa de la consulta;
- VIII. Los resultados de la consulta, y
- IX. Los convenios, actas y documentos a los que se refiere esta Ley.

El órgano técnico, los consultados y, en su caso, las demás autoridades involucradas, contarán con una copia de este expediente y serán considerada información pública conforme al principio de máxima publicidad.

Capítulo VIII De los Acuerdos

Artículo 23. Los acuerdos serán objeto de convenios entre los pueblos y comunidades indígenas consultados y los sujetos obligados, de cumplimiento obligatorio para las partes. Asimismo, estipularán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento.

Los convenios serán de derecho público y las controversias que se susciten con motivo de su interpretación y cumplimiento, serán resueltas por los tribunales del ámbito y materia que corresponda.

Capítulo IX De los Resultados de la Consulta

Artículo 24. Los resultados de la consulta deberán de constar en acta. El órgano responsable, en coordinación con el órgano técnico, deberá hacer del conocimiento de los sujetos consultados y de las autoridades involucradas los resultados de la consulta; en español y en lengua de la comunidad o pueblo indígena que corresponda.

Artículo 25. Las instituciones públicas consultantes deberán tomar en consideración las propuestas y recomendaciones que resulten de la consulta, en la elaboración de dictámenes de iniciativas o reformas de ley, diseño de políticas públicas, programas o reformas institucionales en materia indígena, que hayan sido objeto de la misma.

Artículo 26. El seguimiento de la aplicación o incorporación efectiva de las propuestas y recomendaciones que hubieran surgido de los procesos de consulta, estarán a cargo de las comunidades indígenas consultadas, a través de sus autoridades.

Capítulo X De las Medidas que no Logren el Consentimiento

Artículo 27. Cuando, como resultado de la consulta, no se obtenga el consentimiento, se levantará un acta donde consten las posturas de las partes para los efectos legales a que haya lugar.

Las autoridades, los órganos legislativos y técnicos deberán comprobar que se realizaron todas las acciones posibles para la búsqueda de acuerdos con las comunidades indígenas, pudiendo solamente llevar a cabo la medida administrativa y legislativa, única y exclusivamente cuando se acredite que su implementación beneficiará al interés público y se llevarán a cabo las acciones necesarias para disminuir el impacto negativo de las medidas que fueron rechazadas en la consulta.

Título Cuarto Del Financiamiento

Capítulo Único

Artículo 28. Los sujetos obligados y órganos técnicos tomarán las previsiones presupuestales necesarias según corresponda para realizar las consultas.

Artículo 29. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán de incluir en los presupuestos que aprueben las partidas necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Título Quinto De las Sanciones y Responsabilidades

Capítulo I Del Incumplimiento

Artículo 30. Si un sujeto obligado realizara medidas administrativas o legislativas sin consultar a los pueblos o comunidades indígenas afectados; o bien sin seguir los procedimientos establecidos en la presente Ley, las comunidades podrán exigir la suspensión de dichas medidas hasta que se realice la consulta.

Artículo 31. Para la procedencia de la suspensión a que se refiere el párrafo anterior bastará la comunicación por escrito de la autoridad o institución representativa del pueblo o comunidad indígena, al sujeto obligado, señalando la afectación o posibles afectaciones derivado de las medidas iniciadas. El sujeto obligado estará obligado a suspender inmediatamente las acciones al recibir el escrito.

Capítulo II De las Responsabilidades

Artículo 32. Incurrirán en responsabilidad administrativa, en términos de la legislación aplicable, los sujetos obligados que lleven a cabo medidas administrativas o legislativas que afecten a los pueblos y comunidades indígenas, o bien, sin seguir los procedimientos y normas establecidos en la presente Ley.

Los pueblos y comunidades indígenas podrán interponer denuncias y quejas por violaciones al derecho de consulta, contra los servidores públicos que infrinjan esta Ley, solicitando ante las autoridades competentes que sean sancionados conforme a la legislación aplicable.

Artículo Segundo. Se adiciona una fracción XVIII, recorriendo la actual y la subsecuente, del artículo 2º, de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para quedar como sigue:

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Artículo 2. La Comisión tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo que tendrá las siguientes funciones:

I a la XVII [...]

XVIII. Fungir como el órgano técnico encargado de asistir a las dependencias de la Administración Pública Federal, las cámaras que integran al Congreso de la Unión y los órganos constitucionales autónomos, para la realización de consultas a los pueblos y comunidades indígenas sobre las medidas administrativas o legislativas que les pudieran afectar;

XIX. Publicar un informe anual sobre el desempeño de sus funciones y los avances e impacto de las acciones de las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, estatal y municipal en materia de desarrollo de los pueblos indígenas; y

XX. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Artículos Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor a los 180 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las Legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar sus leyes, de conformidad con lo establecido en el presente decreto, en un plazo no mayor a un año contado a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero. Dentro del plazo establecido en el artículo primero transitorio, el Ejecutivo Federal deberá traducir el presente decreto a todas las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional y difundirlo ampliamente en todas las comunidades indígenas del país.

Cuarto. Se derogan todas las disposiciones que contravenzan al presente decreto.

Notas

1 Ver CNDH. Recomendación general número 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana. 11 de julio de 2016. Disponible en:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

2 *Ibidem*, pp. 56-58.

3 CDI. Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, disponible en:

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32305/cdi-programa-especial-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf>

4 Ver Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 23 de diciembre de 2003, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4357.pdf?view=1>

5 Coneval, (2014), La pobreza en la población indígena de México, México, primera edición, p. 110.

6 Inegi. Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas. 9 de agosto de 2016, disponible en:

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016_0.pdf

7 CDI. Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, Op. Cit., p. 8.

8 Gobierno de la República. IV Informe de Gobierno, p. 201.

9 CNDH, Op. Cit., p. 41.

10 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, Décima Época, p. 736.

11 Ver CDI (2011), Informe Final de la Consulta Sobre el Anteproyecto de Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas. México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados-Senado de la República /CDI.

12 *Ibidem*, p. 60.

13 CNDH, Op. Cit., p.18.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 23 de marzo de 2017.— Diputado Christian Joaquín Sánchez Sánchez (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Gobernación, y de Asuntos Indígenas, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.

LEY FEDERAL DE DERECHOS

«Iniciativa que reforma el artículo 49 de la Ley Federal de Derechos, a cargo del diputado Jorge López Martín, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Jorge López Martín, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1; 78 y 102, numeral 2, y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción V del artículo 49 de la Ley Federal de Derechos, conforme a lo siguiente

Planteamiento del problema

En los albores del siglo XXI estamos siendo testigos de los avances trascendentales que están estructurando una nueva realidad económica, caracterizada por la globalización. Una característica central de la globalización económica es la desterritorialización de las empresas y mercados nacionales, las cuales aspiran a reemplazar las regulaciones y lealtades domesticas por proyectos multilocales y plurinacionales.

La libertad de comerciar con el resto de los países del mundo aprovechando las ventajas comparativas de cada uno: la libertad de conceder los capitales es allí donde tiene mayor rendimiento. Visto lo anterior y viendo los intereses nacionales, procurando la encomia de nuestro país, se hace necesario dejar en igualdad de condiciones a las partes, y más siendo este un tema muy relevante para nuestra nación.

Esta iniciativa tiene como objeto aminorar los pagos de impuestos que tienen los exportadores, ya que si bien es cierto, dependiendo la mercancía que exportan tiene que pagar un impuesto y aunado a eso deben pagar el derecho de trámite aduanero, lo que genera más gastos y hace más difícil los trámites y ya de por sí son un gran número de gravámenes arancelarios los que se les imponen. Es por ello que se propone reducir la cantidad del pago de derechos de trámite aduanero (DTA). En la política exterior en que se encuentra sumergida nuestra nación es necesario reforzar nuestra legislación interior y dejar las menos lagunas posibles.

Exposición de Motivos

En un nivel macroeconómico la exportación de bienes y servicios resulta positiva para la balanza comercial, es una fuente de demanda para la producción de bienes, además que beneficia en gran medida la economía del país y de los agentes económicos de los cuales sabemos que intervienen las familias, las empresas y el Estado, siendo el segundo quien nos ocupa en este tema.

En vista de que las empresas son los agentes económicos destinados a la producción de bienes y servicios. Para realizar su actividad necesitan los factores productivos que les entregan las familias. A cambio de ellos pagarán unas rentas: sueldos y salarios como contrapartida del trabajo; intereses, beneficios, dividendos, etcétera, de lo cual la familia pagará un precio.

Por su parte el Estado es el más grande agente económico ya que recauda a los mercados de bienes y servicios jugando un papel de oferente y demandante. Teniendo la capacidad coactiva para recaudar impuestos, tanto de las empresas como de las familias.

Como sabemos los “derechos” se refieren a las contribuciones que capta el Estado por el uso, goce o aprovechamientos de los bienes del dominio público de la nación; así como por recibir servicios prestados por el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Existen una serie de derechos que tienen que pagar las personas físicas y morales entre ellas podemos destacar las que propiamente establece la Ley Federal de Derechos, entre ellos resalta el que establece el artículo 49 que a la letra advierte lo siguiente:

Artículo 49. Se pagará el derecho de trámite aduanero, por las operaciones aduaneras que se efectúen utilizando un pedimento o el documento aduanero correspondiente en los términos de la Ley Aduanera, conforme a las siguientes tasas o cuotas

V. En las operaciones de exportación \$297.92

Cuando la exportación de mercancías se efectúe mediante pedimento consolidado a que se refiere la Ley Aduanera, el derecho de trámite aduanero se pagará por cada operación al presentarse el pedimento respectivo, debiendo considerarse a cada vehículo de transporte como una operación distinta ante la aduana correspondiente.

También se pagará este derecho por cada operación en que se utilice el pedimento complementario del pedimento de exportación o retorno de mercancías.

Es aquí donde recae el problema principal, en vista de que la exportación es uno de los principales factores que permite ingresos a nuestro país, se hace necesario evitar que los exportadores paguen demasiados impuestos o “derechos”.

Nuestro país se está enfrentado a situaciones poco favorables en el mercado internacional y se trata de apoyar en la medida de lo posible a nuestros exportadores, por lo cual es necesario realizar la presente reforma, viendo esta situación en gran escala, es una forma de incentivar el mercado internacional y evitar caer en trabas que suelen existir, provocando que se retrasen más estas operaciones. A demás es una forma de incentivar la exportación en nuestro país.

Según datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía tan solo en 2016 esto fue lo que se importó y exportó en nuestro país,¹ de la cual a continuación se presenta:

Balanza

Resumen de la balanza comercial de mercancías de México (cifras oportunas)

Concepto	Millones de dólares	
	Diciembre 2016	Enero-diciembre 2016
Exportaciones totales	33 232.3	373 929.8
Petroleras	1 819.0	18 742.7
Petróleo crudo ^a	1 478.0	15 499.9
Otras ^a	340.9	3 242.8
No petroleras	31 413.3	355 186.9
Agropecuarias	1 403.7	14 742.9
Extractivas	391.1	4 368.3
Manufactureras	29 618.6	336 075.8
Automotriz	9 834.5	113 316.0
Resto	19 784.2	222 759.8
Importaciones totales	33 204.1	387 064.5
Petroleras	3 445.8	31 565.7
No petroleras	29 758.3	355 498.8
Bienes de consumo	4 579.3	51 950.3
Petroleras	1 314.9	11 576.7
No petroleras	3 264.4	40 373.6
Bienes intermedios	25 066.1	294 984.4
Petroleras	2 130.9	19 989.0
No petroleras	22 935.2	275 005.4
Bienes de capital	3 558.7	40 119.8
Saldo de la balanza comercial	28.2	-13 134.9
Sin exportaciones petroleras	-1 790.7	-31 877.6

^a Información proporcionada por P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V., misma que corresponde a sus cifras operativas y está sujeta a revisiones posteriores.

^b Se refiere a derivados del petróleo y petroquímicos.

Fuente: SAT, SE, BANXICO, INEGI. Balanza Comercial de Mercancías de México. SNIEG. Información de Interés Nacional.

La palabra exportación proviene del latín *export?re*. Que significa vender géneros a otro país.

La Ley Aduanera por su parte establece que la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación entre otras, regulan la entrada y salida de productos y mercancías al territorio nacional, así como los medios de transporte y demás actos relacionados con el mismo. Por lo cual están obligados al pago de impuestos, siendo aplicable a sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, etcétera.

Es importante resaltar que como consecuencia de la reforma fiscal han ido en aumento las recaudaciones del Impuesto sobre la Renta, por lo cual cobrar otro “derecho más” es demasiado².

Por lo que hace a la exportación debemos resaltar que es muy importante, ya que permite diversificar riesgos frente a mercados internos inestables y amortiguar los efectos de situaciones macroeconómicas; las cuales promueven la operación con economías a escala, de tal forma que se aprovechen mejor las instalaciones ya existentes y se tenga un nivel de producción que implique menores costos unitarios; son una fuente de crecimiento y consolidación de cualquier empresa si es que los mercados internos son extremadamente competitivos; posibilitan obtener precios más rentables debido a la mayor apreciación del producto y de los ingresos de la población en los mercados a los cuales se exporta; alargan el ciclo de vida de un producto; mejoran la programación de la producción; permiten equilibrarse respecto a la entrada de nuevos competidores en el mercado interno y mejoran la imagen en relación con proveedores, bancos y clientes.

Para poder exportar sabemos que los productos deben cumplir ciertos requisitos como lo son calidad del producto en el mercado, ofrecer un precio competitivo, un volumen solicitado por el importador y realizar el servicio de posventa, cuando sea necesario. La exportación es una actividad de mediano y largo plazo que exige una adecuada planeación de los recursos.

Por lo antes expuesto y fundado someto a consideración del pleno el siguiente

Decreto por el que se reforma la fracción V del artículo 49 de la Ley Federal de Derechos

Único. Se reforma la fracción V del artículo 49 de la Ley Federal de Derechos. Lo anterior para quedar como sigue:

49. ...

I. a IV.

V. En las operaciones de exportación \$50.00

VI. a la VIII.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el siguiente ejercicio fiscal después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=23824>

2 <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/empresas-pagan-44-mas-por-isr-con-reforma.html> texto recuperado 10-02-2017

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2017.— Diputado Jorge López Martín (rúbrica).»

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

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Susana Corella Platt e integrantes de la Comisión Especial de Minería

Los suscritos, Susana Corella Platt, Rosa Guadalupe Chávez Acosta, Luís Agustín Rodríguez Torres, Juan Fernando Rubio Quiroz, Alma Lucía Arzaluz Alonso, Alfredo Anaya Orozco, Juan Antonio Meléndez Ortega, Araceli Guerrero Esquivel, Ricardo del Rivero Martínez, Leonel Gerardo Cordero Lerma, Francisco Xavier Nava Palacios, Refugio Trinidad Garzón Canchola y Alfredo Basurto Román, diputados federales, integrantes de la Comisión Especial de Minería 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 6, numeral 1, fracción I, 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona la fracción XXXVII, recorriéndose en su orden las actuales fracciones, del apartado 2 del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Considerando que la minería es un sector estratégico, dado que abastece de insumos a una gran variedad de industrias, contribuye a la captación y generación de divisas, a razón de su potencial de exportación, de suerte que genera una cantidad importante de empleos directos e indirectos, generando derrama económica en zonas apartadas, lo que se traduce en actividad de diversos sectores y cadenas productivas en distintas regiones del país. Luego entonces, la importancia de la actividad minera se encuentra demostrada, dada su trascendencia en la vida económica, social y ambiental de México, por esto es necesario contar con un espacio que logre su revisión integral desde el Poder Legislativo.

La Cámara de Diputados del Poder Legislativo se encuentra ante uno de los temas más importantes en cuanto a la riqueza nacional, ya que el 70% del territorio nacional tiene potencial minero, del cual sólo se ha explotado entre el 25 y 30 %; y la actual explotación es menor a la cifras, esto considerando los datos expuestos por la Dirección de De-

sarrollo Minero de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal. La misma dependencia federal ha reportado que sólo durante el año 2014 se recibió una inversión de alrededor de seis mil cien millones de dólares.¹

Del contexto del sector minero en México

La minería ha sido factor determinante en la evolución histórica de varias naciones, este es el caso de México. Ya que ha generado ciudades, ha logrado incorporar áreas geográficas al alcance de la infraestructura de las vías terrestres de comunicación y de transportes, e incluso ha propiciado el encuentro de cosmovisiones culturales distintas. En nuestra actualidad, y aun con un ciclo de auge en los precios internacionales, la minería en México tiene un desempeño inferior al potencial geológico y por tanto la creación de valor para la economía nacional muestra dicha consecuencia, tal y como a continuación se habrá de demostrar.

Durante 2015 las inversiones en exploración minera reportadas fueron del orden de 552 millones de dólares, en 2014 798 millones, 912 en 2013; el pico de este tipo de inversión fue en 2012 con 1290 millones de dólares; de forma comparativa, es posible identificar una caída interanual de 2014 a 2015 por 30.8 %; esto muestra el potencial que el sector minero, sólo en su fase de exploración tiene para nuestro país. México en 2015,² se colocó en el lugar 37 de entre 122 países mineros mostrando descenso comparado con el lugar 33 que ocupaba apenas un año antes, según el índice de Potencial Minero Internacional del Fraser Institute, institución canadiense que mide entre otros aspectos, la seguridad en para las inversiones, la certeza legal y el impacto impositivo para el sector en los países del mundo.³

Es menester apuntar que el sector muestra tendencias cíclicas históricas, mismas que se encuentran enlazadas con la dinámica económica internacional, de suerte que esto provocó para México un periodo al alza que fue de 2003 a 2012. Lo cual se ha demostrado por los datos del descenso en términos reales del 6.3 % en la producción minero metalúrgica durante 2016, esto como consecuencia de los bajos niveles de los precios internacionales de los metales. La producción minero metalúrgica mostró en sus principales derivados como el oro un descenso de - 12.0% a tasa anual, zinc - 10.6% y plata - 9.8%, durante el año pasado, lo anterior conforme a datos del INEGI.

A nivel nacional el oro es el producto que más aporta al valor de la producción minero metalúrgica, con 35. 5% del

total, le sigue la plata con 20.6%, cobre con 18.9%, zinc 6.3% y fierro 3.9%. Se trata de un sector económico que participa con el 4 % del producto interno bruto nacional. Sin embargo, debido a la dinámica internacional, la minería ha mostrado desaceleración, en este sentido, al observar el comportamiento por entidad federativa, refiriéndonos únicamente a las actividades de extracción y beneficio de minerales metálicos y no metálicos, las cifras reportadas a diciembre de 2016 muestran que, en la producción de oro, nueve de las 14 entidades federativas con mayor participación registraron descensos anuales, los principales se ubicaron en Hidalgo con - 65%, Zacatecas - 36.7% y Sinaloa -31.8%, en contraste Chihuahua mostró un crecimiento de 17.4%.⁴

En el caso de la plata, de los 14 principales estados productores, nueve tuvieron retrocesos, de estos Nayarit mostró un - 61.3%, Durango - 24.7% y Sinaloa - 20.9%, en contraste Oaxaca mostró un aumento de 19. 5%, aunque su participación es de 5.1% a nivel nacional;⁵ estos datos son en términos comparativos con el año 2015. La baja producción afecta directamente en los ingresos de cada entidad, dado que al convertir las toneladas de producción a determinado precio, se ve reflejada en una caída en sus ingresos reportados ante la autoridad hacendaria federal.

En cuanto al zinc, tres de los diez estados productores mostraron disminuciones, exceptuando Guerrero, que dejó de producir desde inicios del 2015; Zacatecas - 16%, Durango - 15% y Chihuahua - 1.1 %; en contraste Hidalgo creció 40.7 %. Cabe destacar que de los estados mencionados Zacatecas es el principal actor en la producción del metal, con una participación de 40.2 % del total nacional. En cuanto al cobre, este mineral muestra un crecimiento en su producción a nivel nacional de 15.5% a tasa anualizada, en el periodo de enero a noviembre de 2016. Michoacán tuvo un aumento de 69.9%, aunque Sonora mantiene su hegemonía pues incrementó su producción en 18.6 % y participa de un 83.6% del total nacional.⁶

La caída en los precios de los metales, según los datos de los analistas internacionales, se da por la baja de la demanda de China y las prácticas de competencia desleal 'dumping' procedentes del país asiático, lo que ha repercutido no sólo en la industria del oro, sino también en la del cobre, el acero y otros metales. En este sentido, la Secretaría de Economía calculo que nuestro país para 2016 recibiría inversiones por cinco mil millones de dólares, de los que las minas de oro tendrían un peso importante. Cantidades similares a las de Chile con 5.3 millones para ese año y Pe-

rú, los cuales han reducido su capacidad de captación de inversión minera desde los 7,500 millones de dólares a 5 millones, comparativamente con 2015.⁷

Ciertamente el sector no atraviesa por su mejor momento, pero es muy probable que retome fuerza como activo de refugio, dado que los precios del oro han subido casi un 8% en el 2016, a razón de la caída de los precios del crudo y las pérdidas en las bolsas respaldan la demanda de activos considerados refugio. En este sentido el oro ha mostrado históricamente ser usado como moneda alternativa en tiempos de incertidumbre económica. En el mismo tenor, Sonora ostenta la mayor participación con 36.7% del total de la producción nacional, el segundo a Zacatecas con 20.1% y Chihuahua con 15.2 %. Lo cual se traduce en la fortaleza que tiene la minería aún en un contexto que parece adverso para nuestro país.

Cabe destacar que conforme a lo informado por la Cámara Minera de México, nuestro país tiene nuevos proyectos de producción de plata por más de 1665 millones de dólares, los cuales habrá de desarrollarse entre 2016 y 2019; la principal inversión se ubica en Chihuahua en la mina San Julián, en donde la concesionaria Fresnillo Plc plantea invertir 515 millones de dólares, la segunda es en Juanicipio, en donde la mencionada empresa plantea invertir 305 millones de dólares hacia el 2018; la matriz de esta empresa es Industrias Peñoles, quienes han anunciado inversiones en el estado de Guerrero por 295 millones de dólares en el proyecto Río de Plata.⁸

Conforme a los datos mostrados, se logra demostrar que la actividad minera en México tiene un importante dinamismo y participación en la estructura del PIB; se habla de un sector que tiene una incidencia directa en más de 355 mil empleos directos y más de 600 mil indirectos, que durante el 2016 generó 10,088 nuevos empleos ubicados en muchas regiones que no tendrían ninguna otra actividad que lograra reclutar a la mano de obra nacional.⁹

De la situación de la distribución de la inversión extranjera en el sector

Conforme a los datos del Pronuario de Industria Minera Metalúrgica 2016, de la Secretaría de Economía; en México 65% de la inversión extranjera en el sector minero lo concentra Canadá con 173 empresas, seguido por Estados Unidos con 16% con 44 empresas, concentrando un 81% del total de inversión, mientras que China tiene un 5 % y Japón 2%. Mientras que el total de concesiones reportadas

al 2015 ascendía a 25,506, lo que se traduce en 23, 134, 990.0663 hectáreas de suelo nacional concesionado. Los estados con mayor cantidad son Sonora con 4155, Durango 2184, Chihuahua 2081, Zacatecas 1774, Coahuila 1705, Jalisco 1663, Baja California 1485, Michoacán 1079 y Sinaloa con 1044. Mientras que los estados con más proyectos con capital extranjero reportados son Sonora con 221, Chihuahua 125, Durango con 100, Sinaloa 99, Zacatecas 70, Jalisco 61, Guerrero 37, Oaxaca 34 y Michoacán con 25.¹⁰

Mientras tanto, Goldcorp, Agnico Eagle, New Gold, Yamana Gold, Torex Gold Resources y Alamos Gold se mantienen en el país con permisos para explotar 7 de las 10 minas más grandes de oro en el país concentradas entre Sonora, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Zacatecas, Jalisco, Guerrero y Oaxaca.¹¹ Por lo tanto es posible mencionar que actualmente más de la mitad del sector en nuestro país se encuentra concesionado al capital extranjero.

Evolución del sector durante los últimos cuarenta años¹²

La intención de la privatización más que diversificar la composición del capital privado nacional contribuyó a afianzar y a consolidar a una fracción de la clase empresarial mexicana. Se ha conocido en la minería el periodo de la mexicanización que es el periodo en el cual el estado tiene una participación directa en el sector, fue durante los periodos de los Presidentes Echeverría y de López Portillo. Fue cuando se consideraba a este sector como estratégico. En este marco se promulgó la Ley Minera de 1975; las condiciones fueron: una mayor participación gubernamental en el sector, el estímulo a los programas federales de exploración y desarrollo en gran escala, la participación directa o mediante asociaciones del Estado en la explotación de yacimientos mineros, la instalación y operación, operación de plantas de beneficio y fundiciones, la construcción de complejos siderúrgicos y el establecimiento de comercializadoras.

En 1988 se dio el banderazo de salida al proceso de privatización con desincorporación sucesiva de alrededor de 6.6 millones de hectáreas. Y en paralelo se inició la privatización del sector paraestatal. La reforma a la Ley Minera que se conoce como el periodo neoliberal se produjo en 1990 estableciendo 1.8 millones de hectáreas de reservas mineras nacionales y determinó la posibilidad de que el capital foráneo en labores de exploración que es el capital de riesgo pudiese realizarse, por otro lado, el ejercicio del derecho

superficial se elevó en más de mil por ciento lo que trajo consigo la liberación de concesiones a favor de la gran minería y el consecuente desplazamiento de los pequeños mineros.

Las reformas de 1991 en materia ejidal abrieron la opción de que las empresas adquirieran los terrenos para desarrollar sus actividades de manera integral, dando con ellos plena seguridad a sus inversiones. El 25 de septiembre de 1992 se expidió la nueva Ley Minera, cuya aplicación inició el 29 de marzo de 1993. Mediante este marco normativo no sólo se derogó en forma total el impuesto a la explotación minera, reduciéndose sensiblemente la carga fiscal de las grandes empresas, sino que se modificaron aspectos fundamentales relativos a la participación del capital foráneo en el sector. En los hechos la nueva Ley Minera abrió el sector a la inversión extranjera, bajo la figura de sociedades mexicanas y esto se redondeó en 1996, al expedirse el instrumento para hacerla efectiva: La Ley de Inversión Extranjera. Otro aspecto de la Ley Minera de 1993 es que amplió el plazo de las concesiones de 25 a 50 años prorrogables por igual término.

En 1999 se publicó el nuevo reglamento de la Ley Minera, que entre otras disposiciones se fijan plazos oficiales de respuesta a la mayoría de las gestiones, realizadas por empresas mineras con lo que se conoce como positiva ficta, es decir, asignación de tiempos relativamente breves para cada gestión, luego de los que, de no haber respuesta oficial se asume automáticamente la procedencia o autorización del trámite correspondiente. De acuerdo a la Dirección General de Minas expone que el 77 por ciento de las mineras, 198 tienen sus oficinas centrales en Canadá, 14 por ciento, o sea 36 por ciento en Estados Unidos, 2 por ciento, o sea 5 en Inglaterra. 1.5 por ciento, o sea 4 en Australia. Poco más de uno por ciento, o sea 3 en Japón, 1 por ciento en China y Corea, o sea 2, y una empresa por cada país en Suiza, Luxemburgo, Chile, Italia, Holanda y Perú.

Se destaca la importancia de las empresas mineras Canadienses o sus subsidiarias en México, pues nuestro país es la duodécima fuente de oro en el mundo, con reservas aproximadas de 91.4 millones de onzas. Correspondientes a un grupo de seis firmas mineras que controlan 70 % de la explotación de oro en México y poseen en territorio nacional reservas de ese metal con un valor total de 83 mil millones de dólares. Las ventajas de extraer oro en México, del que proceden las reservas canadienses más cuantiosas, es evidente. “Este país es muy importante para la minería canadiense”, dice Jaime Kneen, de Mining Watch Canadá. “Los bajos costos de opera-

ción, impuestos y cuotas ambientales significan una cosa: poca inversión y muchas ganancias”.

El caso de Goldcorp, con sede en Vancouver, lo ilustra como ejemplo en la ocupación de poco más de mil hectáreas de Carrizalillo, Guerrero, en donde se ubica la mina Los Filos, paga a la comunidad 55 millones de pesos al año. Pero los ingresos que obtiene en el mismo tiempo por la extracción de oro no tienen comparación: 4 mil 742 millones de pesos. El reporte 2010 de la Camimex hace evidente el dominio de estas empresas sobre la minería de oro. Ocho de las 11 principales minas de este metal son operadas por empresas canadienses y controlan 70 por ciento de la producción de oro en México.

Si se agrega el valor de las reservas de oro de cada mina, estimadas por el Almanaque Minero Internacional: 1. Peñasquito, Zacatecas, operada por Goldcorp. Valor de las reservas: 44 mil 279 millones de dólares 2. Los Filos, Guerrero, operada por Goldcorp. Valor de las reservas: 15 mil 046 millones de dólares. 3. Mulatos, Sonora, operada por Álamos Gold. Valor de 7 mil 749 de millones de dólares. 4. Dolores, Chihuahua, por Minefinders. Valor de las reservas: 5. Pedro, San Luis Potosí, operada por New Gold. Valor de las reservas: 4 mil 767 millones de dólares. 6. Ocampo, Chihuahua, operada por Gammon Gold. Valor de las reservas: 2 mil 826 millones de dólares. 7. San Dimas, Durango, operada por Primero Mining. Valor de las reservas: 2 mil 308 millones de dólares. 8. El Sauzal, Chihuahua, operada por Goldcorp. Valor de las reservas: 730 millones de dólares. El valor total de las reservas de oro mexicano que pertenecen a mineras canadienses: 82 mil 924 millones de dólares.

Lo relevante en la explotación minera de empresas canadienses: concesiones de subsuelo. La Ley Minera y la Ley Federal de Derechos permite las concesiones del subsuelo para exploración y explotación (no hace distinción entre ambas) por 50 años prorrogables. Los titulares de las concesiones deben pagar cuotas de entre 5.80 y 111 pesos por hectárea cada semestre, dependiendo de la vigencia de la concesión. Por ejemplo, Goldcorp compró concesiones en octubre de 2010 por un total de 177 hectáreas para explotación minera en el municipio de Eduardo Neri, Guerrero, al que pertenece la región de Mezcala. A diferencia de países como Chile, Perú o Bolivia, México no cobra regalías por explotación minera. Las empresas no pagan más que los impuestos que le corresponden a cualquier otra compañía. El problema no se sabe cuánto pagan estas empresas porque es materia de secreto fiscal.

La minería y su importancia para otros congresos en Latinoamérica:

En los congresos de las naciones de la región latinoamericana en donde se han integrado comisiones y comités con carácter ordinario para revisar el caso concreto de la regulación minera en su país tenemos:

- En el Congreso Peruano existe la Comisión Ordinaria de Energía y Minas.
- En el Congreso de Chile existe la Comisión Permanente de Minería y Energía.
- En el Congreso de Uruguay existe la Comisión Permanente de Industria, Energía y Minería.
- En el Congreso de Brasil existe la Comisión de Minas y Energía.
- En el Congreso de Guatemala existe la Comisión de Energía y Mina.
- En el Congreso de Colombia existe la Comisión Quinta Constitucional Permanente de Régimen Agropecuario, Ecología, Medio Ambiente, Recursos Naturales, Adjudicación y Recuperación de Tierras, Recursos y Asuntos del Mar, Minas y Energía, Corporaciones Autónomas Regionales.

Del Fondo Minero

El 12 de marzo del año de 2013, los diputados Adolfo Bonilla Gómez y Marco Antonio Bernal Gutiérrez, presentaron ante el Honorable Pleno una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de las Leyes Minera y, de Coordinación Fiscal, cuyo fin era establecer el pago de una contraprestación por aprovechamiento de la extracción de sustancias minerales en beneficio de los Estados y Municipios en donde se realice la extracción minera. De donde se desprende la idea original de creación de hoy denominado Fondo Minero.

En el dictamen presentado al pleno en fecha 25 de abril de 2013 se menciona que en relación a la iniciativa original enunciada anteriormente y considerando, el análisis del contenido total de la Iniciativa objeto del dictamen y su cotejo con las leyes vigentes, para ese caso se optó por establecer en la Ley Minera una obligación genérica, dispuesta en la Fracción II del artículo 27, a efecto de que los

concesionarios deban “pagar los derechos de minería”, lo que le da mayor claridad a la norma. Por otra parte, en la disposición relativa a “la forma de distribución de los nuevos recursos recaudados, en el dictamen se consideró procedente remitir la propuesta a las disposiciones contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal, por considerar que éste es el medio idóneo para establecer la creación de un nuevo Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, el cual recibirá el 70% de la recaudación de los derechos que se propone establecer en la Ley Minera, y su distribución, una vez integrados al fondo en un 50% a los municipios y demarcaciones del Distrito Federal en los que tuvo lugar la explotación y obtención de sustancias minerales y el 50% restante a la entidad correspondiente, a efecto de ser aplicados en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo. El remanente se considerará recaudación federal participable y se aplicará conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.

El 11 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas leyes en materia de ingresos entre las que destacan para el caso la Ley Federal de Derechos, en sus artículos 268, 269 y 270, a través de los cuales se crearon los derechos especial, adicional y extraordinario sobre minería. En consideración de esto y, de conformidad con los artículos 271 y 275 de la ley en mención, se prevé la integración del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, el cual se integrará con el 80% de la recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270.

El objetivo del Fondo Minero es que en cada municipio donde se explota la minería y en los estados donde haya actividad de explotación mineral, se lleven a cabo acciones que propicien la generación de condiciones favorables al desarrollo sostenible de esas poblaciones y regiones, considerando el momento en que las minas dejen de operar, a razón de ello y considerando la reforma aprobada por la Cámara de Diputados, en el marco del paquete de leyes de Ingresos para 2017, se lograron ampliar los beneficios para los cuales se ha planteado el fondo, quedando como sigue:

Texto vigente en 2016	Texto aprobado en Cámara de Diputados para 2017
<p>Artículo 271. El Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros se integrará con los recursos por derechos sobre minería a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de esta Ley y deberán ser empleados en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo, incluyendo:</p> <p>I. La construcción, remodelación y equipamiento de centros escolares;</p> <p>II. Pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, así como la instalación y mantenimiento de alumbrado público;</p> <p>III. Rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo de residuos sólidos, y mejora de calidad del aire;</p> <p>IV. Obras que preserven áreas naturales, como por ejemplo, reforestación y rescate o rehabilitación de ríos y otros cuerpos de agua, y</p> <p>Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes suburbanos, metrocable de transporte o equivalentes.</p>	<p>Artículo 271. El Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros se integrará con los recursos por derechos sobre minería a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de esta Ley y deberán ser empleados en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo, incluyendo:</p> <p>I. La construcción, remodelación y equipamiento de centros escolares, así como de espacios públicos urbanos;</p> <p>II. Obras de pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, de instalación y mantenimiento de alumbrado público, respetuosas con el ambiente, así como de servicios públicos basados en la eficiencia energética y las energías renovables;</p> <p>III. Obras de infraestructura para la protección ambiental, como rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo integral de residuos sólidos urbanos, mejora y monitoreo de calidad del aire, agua y suelo, así como para el suministro de agua potable;</p> <p>IV. Obras que preserven áreas naturales, como por ejemplo protección, restauración, rescate o rehabilitación de ecosistemas acuáticos y terrestres, y para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, y</p>
	<p>Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes suburbanos, metrocable de transporte o equivalentes, o cualquier otro sistema de transporte público respetuoso con el ambiente y de bajas emisiones de carbono.</p>

El Fondo Minero obtuvo 2,132 millones de pesos, conforme a datos declarados por la titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, lo cual equivale a un 3% superior a lo recaudado durante el ejercicio anterior; de suerte que habrá más oportunidad para que los municipios mineros tengan ingresos extraordinarios en sus haciendas, los cuales deberán dedicarse a los fines que han sido explicados. Conforme a la información de la secretaria en comentario, los municipios han incluso triplicado sus recursos para realizar obras de infraestructura, mejoramiento en los centros educativos, centros de salud, también se contempla la reforestación, recuperación de ríos y la construcción de carreteras; es decir, se busca que el impacto sea regional y no sólo donde se realiza la extracción.

Las entidades beneficiadas por el Fondo Minero son Sonora, Zacatecas, Chihuahua, Durango, Coahuila, Michoacán, San Luis Potosí, Guerrero, Sinaloa, Estado de México, Ba-

ja California Sur, Oaxaca, Colima, Jalisco, Guanajuato, Aguascalientes, Hidalgo, Querétaro, Baja California, Veracruz, Nuevo León, Nayarit, Puebla, Yucatán, Tamaulipas. Actualmente, los estados con mayor producción minera en el país son: Sonora, Zacatecas, Chihuahua, Durango y Coahuila.

De los conflictos mineros en México¹³

De acuerdo con el mapa de la conflictividad elaborado por el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), que identifica 37 conflictos mineros vigentes en México, se trata de la operación al margen de la ley de la Minera San Xavier, en San Luis, Potosí; el derrame de la Minera María, en Sonora; el conflicto de Cananea, entre el Grupo México y Sindicato Minero; el derrumbe en Pasta de Conchos, Coahuila; la usurpación de tierras a ejidatarios de Huizopa, Chihuahua, por parte de Minefinders; la contaminación del agua de Guanajuato por Great Panther; el *levantamiento* de los ejidatarios contra la mina de barita de Blackfire Exploration en Chicomuselo, Chiapas; la contaminación con arsénico del agua de Cocula, Guerrero; el caso de la Mina de Oro Nacional (canadiense) contra habitantes de Mulatos, Sonora; el tercer intento de Los Cardones por explotar Sierra de la Laguna (antes Paredones Amarillos), en La Paz, Baja California.¹⁴

También se enlista la oposición colectiva a la Mina de Oro en Ejido Carrizal, municipio de Motozintla, Chiapas; el reclamo de las comunidades del municipio de Ocotlán, Oaxaca, respecto a la ilegalidad en concesiones mineras; la oposición a la planta de antimonio en Querétaro; así como el rechazo del proyecto de oro a 3 kilómetros de la Central Nuclear, en Veracruz.¹⁵

En esa misma lista se incluyen el proyecto La Luz, que amenaza con destruir la “Cuna del Sol” para los huicholes, en Real de Catorce, San Luis Potosí; la defensa que hace el pueblo Wixárika de su territorio sagrado Wirikuta, en el municipio de Catorce, San Luis Potosí; la amenaza en el Valle de Los Sirios y comunidades campesinas de Baja California por las exploraciones mineras; la oposición de comunidades indígenas de la Sierra Sur a la minería de hierro, en Santa María de Zaniza, Oaxaca; la alerta que se mantiene en Ixtacamaxitlán ante exploraciones mineras de Almaden Minerals, en San Miguel Tuligtic, Puebla; la criminalizan de la protesta de habitantes de San José del Progreso por la minera Trinidad, en San José del Progreso, Oaxaca; la presencia de la Minera Pitalla de Argonauta Gold en Baja California Sur.

Asimismo se encuentran identificados como *focos rojos* los casos de los comuneros que se oponen a la expansión de la mina Aquila, en Michoacán; el saqueo atribuido por inconformes a Esperanza Silver en la zona arqueológica de Xochicalco, en el Estado de Morelos; la expulsión de una minera de Magdalena de Teitipac, Oaxaca; el rechazo a la minera china Ganbo, en Tequesquitlán, Jalisco; la contaminación provocada por la Minera Peña Colorada en el territorio indígena nahua de Colima y Jalisco; la oposición a la minera Frisco en Tetela de Ocampo, Puebla; la violación a los derechos humanos atribuida a la Minera Excellon, en Tlahualilo, Durango.¹⁶

El proyecto Encantada, que fue señalado por presunta usurpación de tierras en el ejido Tenochtitlán, Coahuila; el proyecto minero en Zacualpán, Colima (al cual nos hemos referido en esta columna); el proyecto La Lupe, que fue expulsado de las tierras de Zautla, Puebla; el proyecto El Aretón, acusado de destrucción y saqueo ambiental en Tlaltlauquitepec, Puebla; la exploración de la Minera Autlán en el Área Natural Protegida Sierra del Tentzo, también en Puebla; y por supuesto el proyecto Calcosita-Salaverna, señalado por despojar a la comunidad de Salaverna, en Zacatecas.¹⁷

A pesar de todo, nada parece frenar los intereses económicos que hay en la zona, ni siquiera los instrumentos internacionales signados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos y de los pueblos indígenas, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Declaración de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas; el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador, que obligan a las autoridades a proteger, velar y garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas; proteger la biodiversidad, el derecho humano al agua, a la salud, a la alimentación, a un medio ambiente sano, entre otros derechos humanos fundamentales.¹⁸

De la importancia de un órgano legislativo con carácter ordinario con materia específica en minería

El Presidente de México, Enrique Peña Nieto, ha decretado en diciembre pasado, la creación de la Subsecretaría de Minería. Siendo su titular, Mario Cantú Suárez, quien venía fungiendo como Coordinador General de Minería en la misma dependencia. La Subsecretaría, estará facultada para supervisar y coordinar la regulación y promoción de la

exploración y explotación de recursos minerales, verificar el cumplimiento de la Ley Minera, las disposiciones afines del artículo 27° constitucional, la Ley de Hidrocarburos; participar en la elaboración de programas mineros institucionales, regionales y especiales, y apoyar a la pequeña y mediana minería. Así también medir y evaluar la obtención de resultados de las políticas públicas tocantes a la actividad minera. En el curso de sus funciones, la dependencia se apoyará en el Servicio Geológico Mexicano, el Fideicomiso de Fomento Minero, y Exportadora de Sal.¹⁹

En este sentido y considerando la disposición del apartado 3 del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,²⁰ que a la letra dice:

“Artículo 39.

...

...

3. Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.”

De los que se desprende que ya existiendo una contraparte para el control evaluatorio en la estructura de la Administración Pública Federal, se considera pertinente erigir un órgano legislativo en esta Cámara con carácter ordinario, a efecto de lograr el seguimiento a un sector que aporta y participa ampliamente del PIB nacional, que con su cadena productiva atraviesa desde la exploración-prospección, explotación y comercialización de los recursos minerales tanto metálicos como no metálicos.

De la materia a dictaminar

Considerando lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 39.

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, infor-

mes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.”

Derivado de lo anterior, es posible mencionar que el marco legislativo vigente en nuestro país, hay normativas específicas relacionadas con el sector, las cuales se considerarían materias a dictaminar, ya sea de forma directa, por trabajo de comisiones unidas o mediante opinión; para el caso se enumeran las siguientes leyes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Minera

Ley Federal de Derechos

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Ley de Inversión Extranjera

Por lo anteriormente expuesto y fundado, y por considerar que existen argumentos económicos, voluntad de las fuerzas políticas representadas por los suscribientes, por la trascendencia del sector minero para nuestro país y que existe materia de dictaminar y regulación para el control evaluatorio conforme al artículo citado anteriormente, se somete a consideración de esta soberanía el presente

Decreto por el que se adiciona la fracción XXXVII, recorriéndose en su orden las actuales fracciones, del apartado 2 del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona la fracción XXXVII, recorriéndose en su orden las actuales fracciones, del apartado 2 del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 39.

...
...

I a XXXVI. ...

XXXVIII. Minería;

...

Transitorio

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

Notas

1 Véase:

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63687/mineria-inversion.pdf>

2 Tomado de:

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63687/mineria-inversion.pdf>

3 Véase en:

<https://camimex.org.mx/files/1614/6852/9278/05-Estadisticas2016.pdf>

4 *Ibidem.*

5 *Ibidem.*

6 Tomado de:

<http://www.beta.inegi.org.mx/app/tabulados/default.html?nc=477>

7 Véase:

<https://camimex.org.mx/files/3614/6852/9181/02-Situacioin2016.pdf>

8 Tomado de:

<https://camimex.org.mx/files/3614/6852/9181/02-Situacioin2016.pdf>

9 Tomado de:

<https://camimex.org.mx/files/3614/6852/9181/02-Situacioin2016.pdf>

10 Véase en:

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/97697/prontuario_industria_minero_metalurgica_0215.pdf

11 Tomado de:

file:///C:/Users/Usuario/Documents/COM.%20DE%20MINE-
RIA/prontuario%20de%20mineria%20%202016.pdf

12 En este apartado se retoma la propuesta del Diputado Federal Miguel Pompa Corella, de la LXI Legislatura quien hace la propuesta para transformar a la Comisión encargada de verificar los temas derivados de los conflictos mineros de especial a comisión ordinaria de minería en la publicación del 22 de marzo del año 2012.

13 En este apartado se consideran las aportaciones del diputado Alfredo Basurto Román, quien consideró la propuesta de Punto de Acuerdo de fecha 5 de enero del 2017, de cual se rescataron los temas de conflictos expuesto aquí.

14 <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/ene/20170105-IV.html#Proposicion23>

15 <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/ene/20170105-IV.html#Proposicion23>

16 <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/ene/20170105-IV.html#Proposicion23>

17 <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/ene/20170105-IV.html#Proposicion23>

18 <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/ene/20170105-IV.html#Proposicion23>

19 <http://www.gob.mx/se/prensa/mario-alfonso-cantu-suarez-tomoposicion-como-subsecretario-de-mineria-en-la-secretaria-de-economia>

20 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_270117.pdf

Dada en el Palacio Legislativo, a 23 de marzo de 2017.— Diputados: Susana Corella Platt, Rosa Guadalupe Chávez Acosta, Luis Agustín Rodríguez Torres, Juan Fernando Rubio Quiroz, Alma Lucía Arzaluz Alonso, Alfredo Anaya Orozco, Juan Antonio Meléndez Ortega, Araceli Guerrero Esquivel, Ricardo del Rivero Martínez, Leonel Gerardo Cordero Lerma, Francisco Xavier Nava Palacios, Refugio Trinidad Garzón Canchola y Alfredo Basurto Román (rúbricas)»

Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 100 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a cargo de la diputada Martha Lorena Covarrubias Anaya, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, diputada Martha Lorena Covarrubias Anaya, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La observación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas y de los programas de gobierno, es fundamental. Máxime cuando de lo que se trata es de fomentar el buen uso de los recursos públicos para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano sustentable,

Han sido, principalmente, los grupos de la sociedad civil y las académicas y académicos, así como distintos organismos internacionales, los que han impulsado la creación de formas de participación social en el diseño, monitoreo y evaluación de resultados de las políticas públicas de las entidades de gobierno.

Así, distintas normas jurídicas recogen para sí el quehacer del monitoreo social a través del fomento de estos observatorios en sus disposiciones legales. Tal es el caso de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que acertadamente en sus artículos 99 y 100, disponen la creación de observatorios ciudadanos para observar la implementación de la política pública de la materia, al disponer lo siguiente:

“Capítulo Quinto Observatorios Ciudadanos

Artículo 99. Los gobiernos federal, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales, promoverán la creación y funcionamiento de observatorios urbanos, con la asociación o participación

plural de la sociedad, de las instituciones de investigación académica, de los colegios de profesionistas, de los organismos empresariales, de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, 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.

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.

Artículo 100. Para apoyar el funcionamiento de los observatorios, las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales:

I. Proporcionarles la información asequible sobre el proceso de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, así como de los actos administrativos y autorizaciones que afecten al mismo;

II. Promover, desarrollar y difundir investigaciones, estudios, diagnósticos y propuestas en la materia;

III. Mejorar la recolección, manejo, análisis y uso de la información en la formulación de políticas urbanas;

IV. Estimular procesos de consulta y deliberación para ayudar a identificar e integrar las necesidades de información;

V. Ayudar a desarrollar capacidades para la recolección, manejo y aplicaciones de información urbana, centrada en indicadores y mejores prácticas;

VI. Proveer información y análisis a todos los interesados para lograr una participación más efectiva en la toma de decisiones sobre desarrollo urbano y ordenamiento territorial;

VII. Compartir información y conocimientos con todos los interesados en el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio, y

VIII. Garantizar la interoperabilidad y la consulta pública remota de los sistemas de información.

Las entidades federativas establecerán las regulaciones específicas a que se sujetará la creación y operación de observatorios urbanos y para el ordenamiento territorial con base en esta ley.”¹

Sin embargo, a menudo estas disposiciones legales omiten incluir la participación estratégica del ámbito municipal, dejando al arbitrio exclusivo esta potestad al Poder Legislativo de la entidad. Lo cual no nos parece malo sino que en estas materias donde se vigila, desde la sociedad, el comportamiento gubernamental en la planeación urbana y el ordenamiento territorial, nos parece fundamental establecer la obligación de los municipios para crear mecanismos de monitoreo social que permitan, por un lado, generar participación y empatía con los organismos especializados, y por el otro escudriñar la actividad del estado en esta materia con la posibilidad de advertir posibles errores o simplemente vigilar que lo que se proyecte tenga un beneficio social con base en los más altos estándares en la materia y en erradicar posibles brechas de desigualdad de los grupos sociales históricamente discriminados.

Partimos de la idea de que el desarrollo territorial y urbano en los municipios ha sido desastroso, ya que no se ha tenido una visión estratégica que impulse este componente de participación como un agente estratégico desde la base de la sustentabilidad.

Cabe señalar que en la medida en que la ley y la “...claridad y precisión con que se aborda esta variable en los diferentes momentos del proceso es fundamental en el contexto globalizado y neoliberal, toda vez que incide en las transformaciones de las políticas urbanas y la forma de participación social en las mismas”².

La realidad del desarrollo urbano de nuestro país es otra, de ahí que “tenemos que considerar que la planeación debe ser democrática e incluyente, en donde la participación ciudadana no se considere sólo un trámite, sino que realmente se tome en cuenta la opinión de los habitantes y se dirija con fines sustentables, dando prioridad al habitante y su espacio público”³, y en este caso de la autoridad más cercana a los habitantes, como es el municipio.

Diferentes organismos internacionales han señalado la necesidad de contar con un desarrollo urbano sustentable donde la participación social sea un elemento indispensa-

ble. Así el número 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, señalan que:

Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.⁴

- Para 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

- Para 2030, 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.

- Para 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y **gestión participativa, integrada y sostenible de los asentamientos humanos en todos los países.**

- Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.

- Para 2030, reducir de forma significativa 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

- Para 2030, reducir el impacto ambiental negativo *per capita* de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.

- Para 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

- **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 adoptan y ponen 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 los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del 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.

Nuestro país se comprometió en cumplir dichos objetivos, sin embargo ello no es ni será posible sin el involucramiento pleno de la ciudadanía en todos los procesos y fases de la planificación del desarrollo, entre estos el del monitoreo de forma especial.

Por otra parte, la estrategia de desarrollo urbano promovida por el Banco Mundial se concentra en dotar a las y los dirigentes de las ciudades, de sistemas sólidos de forma que se permita que el proceso de urbanización contribuya a reducir la pobreza y promueva la prosperidad compartida. Este órgano financiero dio a conocer en enero de 2013 el informe *Planning, connecting, and financing cities-now: priorities for city leaders* (Planificación, conexión y financiamiento de las ciudades en la actualidad: Prioridades para los dirigentes municipales), con el objetivo de ofrecer mecanismos de planificación, conexión y financiamiento de las urbes que apoyen el programa en materia de desarrollo urbano del Banco, que se centra en cinco líneas de actividad esenciales⁵:

- **Ciudades ecológicas:** proporcionar experiencia técnica y financiera para ayudar a las ciudades a planificar el crecimiento con capacidad de adaptación al clima y bajos niveles de emisiones de carbono y acceder al financiamiento necesario, mejorar los sistemas de manejo de desechos sólidos, y abordar la contaminación y los problemas en materia de habitabilidad.

- **Ciudades inclusivas:** mejorar el acceso a la tierra, viviendas asequibles, trabajos, servicios básicos y oportunidades económicas e intensificar los esfuerzos para mejorar los barrios de tugurios, aumentar la participa-

ción ciudadana y abordar la pobreza urbana y la exclusión social.

- **Ciudades resilientes:** fortalecer la capacidad de adaptación multidimensional de las ciudades y su habilidad para superar crisis y gestionar mejor los riesgos climáticos, los problemas económicos y los conflictos sociales.

- **Ciudades competitivas y urbanización y crecimiento:** ayudar a las ciudades a atraer inversión y empleo mediante el mejoramiento de los mercados de la tierra, la conectividad y las regulaciones a nivel subnacional; la creación de un entorno propicio para los negocios, y un mejor uso de los activos de la tierra e inmobiliarios.

- **Sistemas urbanos sólidos y buen gobierno de las ciudades:** apoyar el programa urbano, fortaleciendo los mercados de la tierra y la vivienda, mejorando las finanzas municipales y la prestación de servicios y aumentando la capacidad de aplicación de políticas integradas de desarrollo territorial y planificación del uso del suelo.

Creemos que la participación de la ciudadanía y el monitoreo de esta en las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, deben estar descritas en la ley de forma clara, ya que consideramos que los gobiernos municipales están sujetos a múltiples intereses y presiones de grupos de poder que alimentan la idea de frenar la creación de estos mecanismo desde las leyes y reglamentos locales.

Aunque la evidencia y datos son pobres, hay cientos de casos donde la discrecionalidad en la toma de decisiones culmina en trágicos escenarios alejados de las disposiciones que los organismos internacionales han previsto. De ahí que la idea de dejar claro que la autoridad municipal debe crear estos observatorios coadyuvaría en mucho en lo que las leyes estatales y reglamentos municipales ha dispuesto, abonando a la concreción del espíritu de las leyes.

Por otra parte, las obligaciones de los órdenes y niveles de gobierno es imperiosa, por lo que el imperativo *deberá* es necesario sea incluido en la ley de la materia, específicamente en el artículo 100, ya que por omisión del legislador no se incluyó y ello puede generar confusión a la hora de que la autoridad interprete la, ya de por sí, escasa participación ciudadana. De ahí que la presente iniciativa incluye reformar el artículo en comento para completar el enunciado conforme el espíritu del legislador.

En virtud de lo expuesto, proponemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma y adiciona el artículo 100 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Con el objeto de fortalecer la observación ciudadana en el ordenamiento y uso del territorio, así como de los asentamientos humanos

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo y se adiciona un último, al artículo 100, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para quedar como sigue:

Artículo 100. Para apoyar el funcionamiento de los observatorios, las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales, deberán:

I. a VIII. (...)

Las entidades federativas establecerán las regulaciones específicas a que se sujetará la creación y operación de observatorios urbanos y para el ordenamiento territorial con base en esta ley.

De la misma forma los municipios establecerán en sus reglamentos las regulaciones específicas para la creación y operación de estos observatorios de conformidad con esta ley y con las leyes locales de la materia.

Transitorio

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

Notas

1 Texto legal disponible en

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

2 Mejía Morales, Norma El impacto de la participación social en la planeación urbana. Caso de estudio: Celaya, Guanajuato Palapa, vol. III, octubre, 2008, pp. 15-22 Universidad de Colima México. Disponible en

<http://www.redalyc.org/pdf/948/94814746004.pdf>.

3 Retos y Perspectivas de la Planeación del Territorio en México. Disponible en:

http://www.ceja.org.mx/IMG/Retos_y_Perspectivas_de_la_Planeacion_del_Territorio_en_Mexico.pdf

4 Los Objetivos pueden consultarse en:

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

5 Las estrategias completas pueden consultarse en:

<http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/14/urban-development-results-profile>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2017.— Diputados: Martha Lorena Covarrubias Anaya, José Luis Orozco Sánchez Aldana, Laura Valeria Guzmán Vázquez, Hugo Daniel Gaeta Esparza, Rafael Yerena Zambrano, Ramón Bañales Arambula, J. Jesús Zúñiga Mendoza (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, para dictamen.

LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

«Iniciativa que reforma los artículos 15, 154 y 162 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a cargo de la diputada Martha Lorena Covarrubias Anaya, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita diputada, Martha Lorena Covarrubias Anaya, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se generó una serie de principios y obligaciones para todos los gobiernos del país, de todos los niveles.

Entre estas obligaciones se encuentra la interpretación conforme de los convenios y tratados internacionales de los que México es parte, de ahí que el artículo 1o. de nuestra carta magna disponga 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.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.¹

De lo anterior se infiere que las disposiciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual establece que:

Artículo 1

Propósito

El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de

igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente. Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Artículo 4

Obligaciones generales

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 Partes 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;

d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;

e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;

Artículo 8

Toma de conciencia

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

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

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

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

2. Las medidas a este fin incluyen:

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

I) Fomentar actitudes receptivas respecto de los derechos de las personas con discapacidad;

II) Promover percepciones positivas y una mayor conciencia social respecto de las personas con discapacidad;

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

b) Fomentar en todos los niveles del sistema educativo, incluso entre todos los niños y las niñas desde una edad temprana, una actitud de respeto de los derechos de las personas con discapacidad;²

Así las cosas, la presente Convención establece una serie de obligaciones que los estados parte debe cumplir y observar, en este caso en las disposiciones legislativas que norma la participación de las personas con discapacidad en distintas áreas y actividades humanas, todas tendientes a lograr a su desarrollo pleno.

Por su parte la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, refiere lo que se debe entender por ésta al señalar en su artículo 2o., que

XXI. Persona con discapacidad. Toda persona que por razón congénita o adquirida presenta una o más de-

ficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás;³

De la misma forma, el artículo 4o., establece que:

Las medidas contra la discriminación consisten en la prohibición de conductas que tengan como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de una persona, crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante u ofensivo, debido a la discapacidad que ésta posee.⁴

Lo anterior viene a colación ya que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en distintos momentos de su articulado se refiere a las personas con discapacidad como: “discapacitados”.

Lo que en realidad pretende la presente iniciativa es eliminar el entorno hostil y degradante con la que la esta ley se refiere a las personas con discapacidad, mediante la eliminación de estos conceptos y la propuesta de aquellos aceptados universalmente.

Las definiciones de la ley no sólo son ofensivas para las personas con discapacidad, sino que resultan a todas luces “rebasadas” por toda la literatura y estudios alusivos al movimiento mundial que representan los grupos de personas con discapacidad. Asimismo resulta anacrónico e incluso discriminatorio establecer a priori que una persona es vulnerable. Pues lo que lo vuelve vulnerable es esta concepción social de minusvalía que les limita un desarrollo social pleno. Nadie de antemano es vulnerable ni hay grupos vulnerables de antemano. Lo que comportan estas ideas, ambas ideas de la ley, se pueden argumentar con los mismos elementos que se refieren, pues considerar a las personas discapacitadas o vulnerables conforme esta visión es totalmente errónea, ya que parten de un mismo principio: el prejuicio.

A este respecto, la Convención Internacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas estableció, desde hace algún tiempo, que el término adecuado para referirse a este grupo de la población sea personas con discapacidad o personas en situación de discapacidad. De ahí que la utilización de esta definición se considera el único correcto para los estados firmantes de dicho acuerdo internacional.

Ahora bien, y para mayor abundamiento, podemos referir que la Organización de Estados Americanos, en un documento titulado: Inclusión laboral para las personas con discapacidad, estableció con precisión porque es necesario aludir al termino personas con discapacidad y no discapacitados como actualmente dice la Ley de Desarrollo Rural, a la pregunta: **¿por qué la Convención acordó la utilización de este término?** Dicho estudio responde señalando:

Porque la discapacidad es una situación provocada en la interacción entre la persona, sus características, el medio físico y social no habilitado para la diversidad propia de la naturaleza humana. La discapacidad no es un atributo del ser persona humana.

La discapacidad ya no se define como una cuestión de salud o de rehabilitación, sino de derechos humanos. Esto implica una perspectiva de promover una visión positiva al abordar el tema, y no de asistencialismo.

Esta es la razón por la que nunca se refiera a la persona con discapacidad como:

1. Discapacitado, este término sugiere que la discapacidad es parte de su definición como ser humano y no lo es.
2. Eufemismos: como por ejemplo “sordito”, “cieguito”, “Manuelito, que tiene discapacidad”, etcétera. Evítelos debido a que esto trae un mensaje subliminal de infancia permanente y no de acceso a la responsabilidad ciudadana.
3. Enfermo: la discapacidad no es una enfermedad, es una situación que puede desaparecer si eliminamos las barreras del entorno. Un ejemplo concreto: las personas ciegas, sordas, usuarias de silla de ruedas, están en su mayoría perfectamente sanas y su “discapacidad” sólo surge cuando no hay lectores de pantalla, braille, sitios web accesibles, rampas, baños accesibles, intérpretes de lengua de señas, programas de televisión o videos con subtítulos, que les aseguren su inclusión plena en igualdad de oportunidades.

Por tanto, decir que se sufre de discapacidad y acentuar perspectivas de sufrimiento no es correcto. Hoy en día el movimiento internacional de personas con discapacidad defiende a la discapacidad como parte de la identidad cultural de las personas y se promueve el orgullo de ser persona con discapacidad y ser simplemente diferentes. Mi-

nusválido: esta palabra proviene del latín “minus” = menor y valía = valor. Desde la Convención se sostiene y defiende que todas las personas tienen el mismo valor en tanto seres humanos.

1. Personas con capacidades diferentes, personas con capacidades especiales, personas con necesidades especiales: Desde el principio de igualdad propio a las personas humanas, no existen las capacidades diferentes o necesidades especiales. Todos y todas tenemos las mismas capacidades (potenciales, reales, en desarrollo) y necesidades (amar y ser amados, comer, vestirse, tener salud, sobrevivir). Todas y todos compartimos la misma esencia humana en igualdad. Lo que nos diferencia no tiene que ver con nuestras capacidades o necesidades esenciales y cuando no existen barreras en el entorno, se pueden manifestar y satisfacerse en igualdad. Las PCD no son ni súper héroes ni especiales: son como todas y todos los demás y así deben ser tratadas.

2. Incapaz: la persona con discapacidad es capaz de trabajar, estudiar, ejercer su ciudadanía y tomar decisiones, si disminuimos o eliminamos las barreras del entorno y entregamos un buen apoyo social para esta inclusión.

3. Impedido, Impedimento: Las personas con discapacidad pueden hacer todo lo que quieran, si eliminamos las barreras del entorno. La discapacidad no es un impedimento, es una diferencia.

4. Normal versus anormal: Actualmente, el concepto de normalidad ha sido cuestionado por varias corrientes filosóficas y políticas, así como la contraposición normal versus anormal. Ante la reflexión sobre bajo qué criterios se define lo normal de lo que no lo es y profundizamos en los detalles, no existe nadie plenamente “normal”

De acuerdo a este marco, evitar referirse a vivir una vida “normal”, trabajo “normal”, estudios “normal”, ya que ¿cómo los definimos sin discriminar un modo de vivir, un modo de trabajar, un modo de estudiar, por sobre el otro? Mejor utilizar expresiones como vida digna, calidad de vida digna, trabajo digno, decente, en igualdad o en equiparación de oportunidades. El concepto de “normalidad” es otra forma de discriminación y exclusión.

Usos correctos: No tener miedo de decir sordo, ciego. Las personas sordas y ciegas lo son orgullosamente y muchas veces prefieren este término en vez de persona con discapacidad auditiva o visual. El mejor término para personas

que utilizan silla de ruedas es persona usuario de silla de ruedas”.⁵

De ahí que llamar discapacitado a una persona no sólo resulta ofensivo, pues las personas no son discapacitadas per se, si no lo que las “discapacita” es la discriminación, la falta de sensibilidad que encierra esta afirmación al estereotiparlas, ya que es bien sabido que una persona con discapacidad puede llegar a tener las mismas capacidades que otra para muchísimas actividades.

Una ley, y mucho menos una ley general, no puede referirse a las personas con discapacidad como discapacitados, ya que al hacerlo encierra tras de sí toda una serie de concepciones negativas y equivocadas de las que las expertas y expertos y diversos grupos de la sociedad civil han argumentado durante muchos años, quedando como acuerdo el que se les denomine como personas con discapacidad, pues dicha denominación no prejuzga ni discrimina.

Las leyes también transmiten mensajes, como lo ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al afirmar que el impacto desproporcionado de una norma se da cuando existe un efecto adverso de la misma o una práctica que, en apariencia neutra y no discriminatoria, provoca un menoscabo en el ejercicio de los derechos o profundiza la desventaja histórica y sistemática de una persona o grupos de personas que pueden estar asociadas a rubros prohibidos de discriminación o categorías sospechosas.

Por lo que la discriminación no solo se resiente cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de desventaja histórica, sino cuando las normas contribuyen a construir un significado social de exclusión o degradación de estos grupos, como lo hace la legislación en cuestión, en el caso de las personas con discapacidad y de los grupos en condición de vulnerabilidad.

En este sentido, es necesario partir de la premisa de que los significados son transmitidos en las acciones llevadas por las personas, al ser producto de una voluntad, de lo que no se exceptúa el Estado como persona artificial representada en el ordenamiento jurídico. En ese entendido, las leyes –acciones por parte del Estado– no sólo regulan conductas, sino que también transmiten mensajes que dan coherencia a los contenidos normativos que establecen, es decir, las leyes no regulan la conducta humana en un vacío de neutralidad, sino que lo hacen para transmitir una evolución oficial sobre un estado de cosas, un juicio democrático sobre una cuestión de interés general.⁶

En virtud de lo expuesto, proponemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 15, fracción X, 154 fracción iv, y 162 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable con el objeto de eliminar disposiciones que discriminan al utilizar un lenguaje que lastima a las personas con discapacidad

Artículo Único. Se reforman los artículos 15, fracción X, 154, Fracción IV y 162, de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, para quedar como siguen:

Artículo 15. ...

I. a IX. ...

X. Equidad de género, la protección de la familia, el impulso a los programas de la mujer, los jóvenes, la protección de los grupos vulnerables, en especial niños, **personas con discapacidad**, personas con enfermedades terminales y de la tercera edad en las comunidades rurales;

XI. a XIX. ...

Artículo 154. ...

...

I. a III. ...

IV. Para la atención de grupos vulnerables vinculados al sector agropecuario, específicamente etnias, jóvenes, mujeres, jornaleros y **personas con discapacidad**, con o sin tierra, se formularán e instrumentarán programas enfocados a su propia problemática y posibilidades de superación, mediante actividades económicas conjuntando los instrumentos de impulso a la productividad con los de carácter asistencial y con la provisión de infraestructura básica a cargo de las dependencias competentes, así como con programas de empleo temporal que atiendan la estacionalidad de los ingresos de las familias campesinas.

V. y VI. ...

Artículo 162. Para la atención de grupos vulnerables vinculados al sector rural, específicamente etnias, jóvenes, mujeres, jornaleros, adultos mayores y **personas con dis-**

capacidad, con o sin tierra, se formularán e instrumentarán programas enfocados a su propia problemática y posibilidades de superación, conjuntando los instrumentos de impulso a la productividad con los de carácter asistencial y con la provisión de infraestructura básica, así como con programas de empleo temporal que atiendan la estacionalidad de los ingresos de las familias campesinas, en los términos del Programa Especial Concurrente.

Transitorio

Único. El presente decreto entrara en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Texto vigente, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

2 <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

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

4 Ibid.

5 El documento en cuestión puede consultarse en <http://inclusionlaboralpcd.org/vocabulario-inclusivo/> o en:

<http://www.congruencia.org.mx/porque-el-termino-adecuado-es-personas-con-discapacidad>.

6 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 8/2014. h

<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/Detalle-Pub.aspx?AsuntoID=161680>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2017.— Diputados: Martha Lorena Covarrubias Anaya, José Luis Orozco Sánchez Aldana, Laura Valeria Guzmán Vázquez, Hugo Daniel Gaeta Esparza, Rafael Yerena Zambrano, Ramón Bañales Arambula, Jesús Zúñiga Mendoza (rúbricas).»

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

LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

«Iniciativa que adiciona el artículo 26 Bis a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a cargo de la diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco, del Grupo Parlamentario del PRI

La violencia sexual, racial, de género y otras formas de discriminación en la cultura no pueden ser eliminadas sin cambiar la cultura.

Charlotte Bunch.

La suscrita, diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un artículo 26 Bis, a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Lesvia Gómez Entzin,¹ es una mujer indígena que sufrió un disparo en el rostro por parte de su esposo, Jorge Navarro Hernández, y como consecuencia de las lesiones, el cual fue en realidad un intento de feminicidio, perdió la vista.

Las secuelas que estos crímenes dejan a las mujeres y víctimas sobrevivientes de feminicidios, son desgarradoras.

Miles de mujeres, que después de haber sobrevivido a un ataque feminicida, quedan en el desamparo; sin recursos económicos, con una familia que mantener, con secuelas físicas y psicológicas y con el temor de volver a sufrir un ataque.

Viven con la zozobra, ante la incapacidad de nuestro sistema legal para brindarles protección y acceso a la justicia, y a que los feminicidas queden libres y ahora si terminen su obra.

Así como Lesvia, las mujeres sobrevivientes de feminicidio temen a diario por su vida. Se gastan los pocos recursos económicos con los que cuentan para su recuperación psicológica y física, y esto se le suma la manutención de

sus hijos, los cuales en el caso de Lesbia, son tres, todos menores de cinco años.

Muchas de las mujeres que son sobrevivientes de feminicidio fueron atacadas por sus parejas. Ellas y sus familias dependían económicamente del feminicida. Ya que en la mayoría de casos las mujeres violentadas por su pareja les impedían trabajar y hacer uso del dinero que ganan con las distintas formas de allegarse recursos, escasos éstos en la gran mayoría de las veces, ya que sus redes de apoyo son pocas.

En el caso de Lesvia, como en muchos otros, concurren varias condicionantes de vulnerabilidad: ser mujer, ser indígena y ser pobre, sin que haya habido por parte de ninguna autoridad, ayudas reales en el momento adecuado, para hacer frente a estas situaciones concretas, que se dan cuando se es sobreviviente de un feminicidio.

Consideramos que para atender la violencia en contra de las mujeres es necesaria una visión integral del problema. No basta con que los feminicidas sean procesados y, eventualmente, encarcelados. Se necesita una visión más comprehensiva del problema y que se atiendan a las sobrevivientes, a sus víctimas y se erradique la violencia hacia y contra las mujeres.

Cuando se habla de empoderamiento de las mujeres, se atiende a una lógica que ponga la mirada desde una perspectiva integral, que abarquen programas sociales para su incorporación al campo laboral y su independencia económica, su participación política, un aparato de justicia honesto, infalible y eficiente, el derecho a decidir sobre su propio cuerpo, oportunidades iguales que las de sus pares hombres, acceso a la educación, a las nuevas tecnología, al ejercicio pleno de todos sus derechos todo el tiempo.

Es entonces así que, en tanto no se vea a las mujeres como personas, sujetas plenas de derecho, la violencia en su contra continuará; teniendo al Estado, incluso, como su protagonista.

Consideramos vital, que la atención para las víctimas de la violencia sea vista como una actividad estratégica del Estado mexicano, pues mientras ello no ocurra la violencia hacia las mujeres seguirá siendo: “obstáculo para el logro de la igualdad, la equidad, el desarrollo, la paz y la participación social. Es una violación de los derechos humanos que limita su libertad personal, nulifica las garantías fundamentales como el derecho a la seguridad, a la integridad

e incluso a la vida. Sus raíces son multifactoriales, las componen una diversidad de variables que debemos conocer para comprenderlas y analizarlas. Es multicausal y sus repercusiones son sociales e individuales por lo que su abordaje debe ser multidisciplinar e intersectorial. Es multidimensional por lo que su respuesta debe ser global, sistémica y holística desde la prevención, asistencia y protección hasta su recuperación”.²

Sabemos que la situación de riesgo de las mujeres es mayor, ya que el contexto de violencia feminicida en nuestro país se ha agravado. Se ha agravado en medio de esta crisis de seguridad, lo que eventualmente está generando que muchas mujeres queden como sobrevivientes de este delito; sin que existan programas gubernamentales que, bajo esta mirada y este contexto, atiendan a las sobrevivientes de feminicidio.

Para darnos cuenta de la magnitud del problema, basta revisar los datos que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en noviembre de 2016, a propósito del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia Contra las Mujeres, dio a conocer. Se trata de datos alarmantes que sitúan muy bien el contexto en el que se encuentra nuestro país en relación con la violencia de género.

El Inegi señaló que entre las mujeres jóvenes, de 15 a 29 años, el 10.0 por ciento de las defunciones registradas en 2015 fueron por homicidio, lo que representa en este grupo de edad la primera causa de muerte. En promedio se estima que durante los últimos tres años (2013 a 2015), fueron asesinadas siete mujeres diariamente en el país, mientras que entre 2001-2006, era de 3.5.

Por otra parte, señala que de 1990 a 2015, los suicidios de mujeres aumentaron 4.6 veces; el mayor aumento se observa entre 2006-2012. Que en 2015 fallecieron, por diversas causas, 291 mil 637 mujeres y niñas, y el 1.0 por ciento del total de las defunciones registradas se debieron a agresiones intencionales, es decir la causa del deceso fue por homicidio. Esta situación es aún mayor entre las mujeres jóvenes de 15 a 29 años, ya que el 10.0 por ciento del total de las defunciones de este grupo fue por homicidio, lo que representa en estos grupos de edad la primera causa de muerte.

Reporta, también, que durante de 2014 se registraron 2 mil 408 defunciones de mujeres a causa de agresiones intencionales y, para 2015, se registraron 2 mil 383, lo que representa alrededor del 12.0 por ciento del total de los ho-

micidio registrados para esos años: 20 mil 10 en 2014 y 20 mil 525 en 2015.

De la misma forma, que de 1990 a 2015 se registró el fallecimiento de 404 mil 15 personas a causa de agresiones intencionales y de ellas, 43 mil 712 eran mujeres. En el periodo comprendido de 2007 a 2015 se observa un incremento significativo en los homicidios totales. En estos nueve años se concentra 46 por ciento de los homicidios ocurridos en estos 26 años, mientras que el restante 56 por ciento ocurrió a lo largo de 17 años, lo que indica que durante los últimos años ha habido un aumento acelerado de homicidios.

Un dato relevador de ello lo es también el hecho de que a lo largo de esos 26 años (1990-2015), se han registrado 1,232 casos donde no ha sido posible identificar el sexo de la persona asesinada y el 73.8 por ciento de ellos corresponde precisamente a casos de defunciones registradas entre 2007 y 2015.

En estos últimos 26 años, se registraron 43 mil 712 homicidios de mujeres, 28.2 por ciento de ellos durante el sexenio 2007-2012, mientras que en los últimos tres años (de 2013 a 2015), ya han ocurrido 7 mil 439 asesinatos de mujeres, cifra semejante a la registrada durante el sexenio 2001-2006.

De los homicidios de mujeres ocurridos de 1990 a 2015, cerca de la mitad de ellos (45.2 por ciento) acontecieron en los últimos nueve años, entre 2007 y 2015. Los homicidios contra mujeres registrados en el último trienio (2013-2015) representan el 60.4 por ciento de aquellos del sexenio 2007-2012, lo que indica que de seguir esta tendencia rebasarán el máximo histórico registrado.

Que entre 1990 y 2006 fallecieron, en promedio, cuatro mujeres por día, debido a agresiones intencionales; en tanto que durante el sexenio 2007-2012, el promedio diario pasó a seis, y durante el trienio 2013-2015, asciende a cerca de siete homicidios de mujeres, diariamente.

Así, en 2015 se registraron, a nivel nacional, 31.0 defunciones por homicidio de hombres por cada 100 mil de ellos en el país y 3.8 por cada 100 mil mujeres. Se observa un ligero aumento respecto de la tasa de 2014 entre los hombres, pero no ocurre lo mismo entre las mujeres, donde la tasa se mantiene casi en el mismo nivel y donde el máximo alcanzado corresponde a 2011, con una tasa de 4.6 mujeres por cada cien mil.

La tendencia en la tasa de defunciones por homicidio muestra que entre los años 2000-2006 se registra una tendencia más o menos estable. Aun cuando en 2007 se aprecia una disminución moderada, a partir de 2008 y hasta 2011 el aumento es rápido y sostenido.

A partir de 2011 se observa una disminución hasta 2014 y en 2015 se aprecia un ligero repunte.

Más de la mitad de los hombres que murieron por causa de una agresión violenta tenían entre 20 y 39 años (55.1 por ciento), y entre las mujeres de las mismas edades, esta proporción fue de 47.9 por ciento.

Por otro lado, es necesario señalar que existe falta de información objetiva para documentar los casos de niñas y niños que han quedado en la orfandad por causas de delitos como el feminicidio. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas tiene el registro de 65 casos de orfandad por feminicidio en un periodo de tres años.³

Ante estos datos y ante el creciente número de casos de mujeres sobrevivientes de feminicidios, consideramos urgente la creación de programas de desarrollo social y económicos que les permitan, a las mujeres y a las víctimas, el acceso efectivo a recursos para salir de ese estado de emergencia en el que se encuentran y poder contar con mayores elementos que satisfagan necesidades básicas; que les ayuden a tomar las mejores decisiones, fomentando su empoderamiento económico y su autoestima.

Hay que señalar que en 2013, en el acuerdo número 57 del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, se estableció como compromiso de los estados el asegurar el acceso efectivo y universal a los servicios fundamentales para todas las víctimas y mujeres sobrevivientes de la violencia basada en género, lo que evidencia la urgente necesidad de contar con programas que incidan en este tema.

El consenso dispuso que era necesario “hacer efectivas las políticas adoptadas y tomar medidas preventivas, penales, de protección y atención que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia, incluida la esterilización forzada, y estigmatización contra las mujeres y las niñas en los espacios públicos y privados, en particular los asesinatos violentos de niñas y mujeres por motivos de género, asegurando el acceso efectivo y universal a los servicios fundamentales para todas las víctimas y sobrevivientes de la violencia basada en género y prestando especial atención a las mujeres en situaciones de mayor riesgo, como las ma-

yores, embarazadas, con discapacidad, grupos culturalmente diversos, trabajadoras sexuales, que viven con VIH/sida, lesbianas, bisexuales, transexuales, afrodescendientes, indígenas, migrantes, que residen en las zonas de frontera, solicitantes de refugio y víctimas de trata, entre otras...”⁴

De esta forma consideramos que los programas que pretendan atender a las víctimas de forma integral, deben considerar esta población de mujeres que no han podido encontrar el cobijo social ni institucional que les ayude a estar un poco mejor, pero que fomenté una mejor toma de decisiones, mayor autoestima e independencia; por que deben ser acompañadas de programas que les generen recursos económicos urgentes, ante tal contingencia.

La propuesta es adicionar un artículo 26 Bis al capítulo V, relativo a la Violencia Feminicida, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, pues consideramos que este apartado debe contar con un sentido holístico, agregando que la federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios se coordinaran para el diseño y operación de programas de desarrollo social y empoderamiento económico para mujeres víctimas de femicidio y para las víctimas de este delito. Esto último para los casos en los que efectivamente se le haya privado de la vida.

En virtud de lo expuesto, propongo a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un artículo 26 Bis a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con objeto de establecer que los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse para diseñar e implementar programas para mujeres sobrevivientes de feminicidio y de las víctimas mortales de este delito Artículo

Único. Se adiciona el artículo 26 Bis a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

Artículo 26 Bis. La federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios, se coordinaran para el diseño e implementación de programas de desarrollo social y empoderamiento económico para mujeres sobrevivientes de violencia feminicida, y para las y los dependientes de las víctimas mortales de este delito.

Transitorio

Único. El presente decreto entrara en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

[1] El caso de Lesvia Gómez puede verse en

<https://www.youtube.com/watch?v=qGOJDZGmQ9I>

2 López Angulo L, Apollinaire Pennini JJ, Array M, Moya Ávila A. Respuesta de estrés en las mujeres maltratadas en la relación de pareja. Una aproximación a su estudio. Medisur [serie en Internet]. Disponible en

http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1727-897X2009000500013

3 La información puede consultarse en

<http://www.cimacnoticias.com.mx/noticia/desconocen-diputadas-informaci-n-sobre-orfandad-por-feminicidio>.

http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetra-bajo/8/50708/2013-595-consenso_montevideo_pyd.pdf

Referencias

www.diputados.gob.mx.

<http://revolucionrespuntocero.mx/atencion-a-las-sobrevivientes-de-intento-de-feminicidio/>

<http://www.ankulegi.org/wp-content/uploads/2012/03/0008Lagarde.pdf>

http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1727-897X2009000500013

http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetra-bajo/8/50708/2013-595-consenso_montevideo_pyd.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2017.— Diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco (rúbrica).»

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

LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

«Iniciativa que adiciona el artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, a cargo de la diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción I Bis, al artículo 44, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La violencia contra las mujeres sucede en todas partes del mundo. Incluso en las regiones más desarrolladas del planeta. La dinámica en las relaciones globales ha permitido una creciente participación en las esferas de las relaciones comerciales y en la migración de personas.

Cabe señalar que según cifras del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, fuera de nuestro país viven casi 12 millones de personas mexicanas, de las cuales el 97.79 por ciento radica en Estados Unidos de América.¹

Otros datos de mismo Instituto señalan que de este total de personas viviendo en el extranjero:

• 54 por ciento son mujeres y 46 por ciento son hombres.

• La mayoría se encuentran en el continente americano (54 por ciento), seguido de Europa (40 por ciento), Asia (4 por ciento), Oceanía (2 por ciento) y (3.35 por ciento) en África.

• Los 10 países con el mayor registro de mexicanos en el exterior son: Canadá, España, Alemania, Reino Unido, Bolivia, Argentina, Países Bajos, Costa Rica, Chile y Panamá.

• En EUA hay un total de 11 millones 793 mil 976 mexicanos y se estima que su edad es de 36 años, 52 por ciento son mujeres y 48 por ciento hombres.

- Los mexicanos en Europa son 103 mil 814 con una edad promedio de 34 años; 58 por ciento son mujeres y 42 por ciento son hombres.
- Los 10 estados de la República con mayor presencia en Europa son Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León, estado de México, Veracruz, Puebla, Guanajuato, Tamaulipas, Chihuahua y Sinaloa.
- Los mexicanos residentes en África son, de acuerdo con los registros, 921, cuya edad promedio es de 33 años. El 54 por ciento son mujeres y el 46 por ciento son hombres.
- En Asia hay un total de 11,180 mexicanos residentes, de los cuales 49 por ciento son mujeres y el 51 por ciento son hombres, con una edad que oscila en los 35 años.
- Los mexicanos que residen en Oceanía son 4,098, 51 por ciento son mujeres y 49 por ciento son hombres con una edad promedio de 33 años.

Cabe señalar que según diversas investigaciones, han señalado que “en los fenómenos migratorios contemporáneos destaca el incremento exponencial de la población de mujeres; en 2006, el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA 2006) ya apuntaba que éstas constituían casi la mitad del total de migrantes internacionales. Sin embargo, antes del auge del feminismo político y académico poco se visibilizaba y conocía sobre la situación de las mujeres migrantes. A partir de la década de 1980, con los estudios de género, comenzó el intento por conocer y destacar las prácticas, contextos, motivos y proyectos que enmarcan la migración femenina, con objeto de analizar y comprender, desde la perspectiva de las mujeres, su experiencia migratoria y la repercusión que tiene en su vida, en su familia y en su comunidad (Arias 2009; Woo 2001)”.²

La misma investigación da cuenta de cómo una de las principales formas de violencia que sufren las mujeres migrantes es la de pareja; y afirman que las que son violentadas por la pareja, por lo general ya habían vivido violencia intrafamiliar en su país de origen, situación que era negada o aceptada por las mujeres y que, sin embargo, el proceso migratorio suele recrudecerla y llevarla a su límite.

Las mujeres migrantes son más vulnerables a la violencia de pareja debido a que existen factores legales, económicos, sociales y culturales que inciden en que no puedan terminar con la relación ni acceder a protección y asistencia.

Tapia (2011)³ apunta que los agresores, por lo general están muy conscientes de esta situación, así que utilizan las diversas barreras que se generan en los contextos migratorios para sostener o intensificar la violencia que ejercen.

Las migrantes que son madres y tienen un estatus irregular, que desconocen sus derechos, que no cuentan con ingresos propios o tienen empleos precarios, que tienen un nivel educativo bajo y escasas redes sociales son aún más susceptibles y vulnerables a la violencia de pareja, además de que enfrentan mayores dificultades para cambiar o salir de esta situación. Otro factor que también incide en este sentido son sus experiencias previas con las autoridades en sus países de origen ya que, si éstas han sido negativas, se inhiben los intentos por buscar atención en otro país en el que además son inmigrantes, en ocasiones sin documentos, condición que las hace percibirse como sujetos carentes de derechos.

Así, el panorama para las mujeres que enfrenten violencia intrafamiliar en un contexto migratorio resulta aún más complicado. Sus posibilidades de acceder a la justicia y de contar con apoyo institucional resultan ser escasas o casi nulas, debido a la falta de mecanismos para que los sujetos, independientemente de su estatus migratorio, puedan llevar a cabo denuncias y procesos judiciales. En sus casos, además, ocurre que las autoridades desconocen o no saben cómo aplicar en forma adecuada los tratados internacionales en la materia o bien, que en lo práctico -más allá de lo establecido en la legislación-, la acción institucional se ve muy limitada al buscar trascender barreras geográficas y administrativas.

En este contexto, muchas de las mujeres viviendo en el exterior se han topado con condiciones de violencia similares o aún más graves de las que en muchas ocasiones se han visto envueltas a lo largo de su vida. Pero cuando ello ocurre muchas de las veces acuden a las embajadas o a las oficinas consulares a pedir ayuda, asesoría y protección.

Hay casos de mujeres que han reportado que no se les ha atendido con la sensibilidad del caso, con una mirada desde la posición de su género que en muchas ocasiones las ponen en condiciones de mayor vulnerabilidad y en ocasiones, con el riesgo de perder lo más valioso que tienen, que es la vida.

Ante esta realidad, esta iniciativa pretende que las oficinas consulares ofrezcan a sus nacionales acompañamiento y asesoría jurídica con perspectiva de género y derechos humanos cuando esta sea solicitada y tenga como antecedente

te litigios legales relacionados con casos de violencia contra las mujeres, lo cual no resulta ajeno a los trabajos de la Secretaría en este tema, pues la Titular de la Unidad de Género de dicha dependencia informó en abril de 2016 que ofrecerían apoyo y acompañamiento a las víctimas de violencia de género para que realicen la denuncia correspondiente, y que funcionaría en embajadas y consulados mexicanos.⁴

Por lo que la propuesta es incorporar al artículo 44 de la citada ley la facultad de proporcionar dicha asesoría y en la medida de las posibilidades de cada oficina consular, entendiendo que en ocasiones las leyes de cada país limitan la participación de estas oficinas o incluso se pudiera entorpecer un procedimiento legal enderezado en un país determinado.

Es importante destacar que la Ley del Servicio Exterior Mexicano dispone la protección de las y los mexicanos que se localizan en otros países de conformidad con el artículo 1 Bis, el cual a la letra señala que:

Artículo 1 Bis.

XV. Oficina Consular: La representación del Estado mexicano ante el gobierno de otro país, en la que se realizan de carácter permanente las siguientes funciones: proteger a los mexicanos que se localicen en su circunscripción, fomentar las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre ambos países y expedir la documentación a mexicanos y extranjeros en términos de la presente Ley y su Reglamento. Según su importancia y ámbito de circunscripción se clasifican en: Sección Consular, Consulado General, Consulado, Agencia Consular y Consulado Honorario;⁵

Por otra parte la presente propuesta también es armónica con lo dispuesto por el artículo 65 del propio reglamento de la Ley, el cual establece la asistencia jurídica en los siguientes términos:

Artículo 65. Es obligación prioritaria de los miembros del Servicio Exterior proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero. Con este propósito prestarán sus buenos oficios, impartirán asistencia y protección consular y, llegado el caso, proporcionarán a la Secretaría los elementos para que ésta decida si el Estado mexicano ejercerá la protección diplomática.

La asistencia consular se impartirá cuando se requiera atender y asesorar a mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras. Para estos efectos los miembros del Servicio Exterior deberán:

I. Asesorar y aconsejar a los mexicanos en lo relativo a sus relaciones con las autoridades e informarles sobre la legislación local, la convivencia con la población local, sobre sus derechos y obligaciones frente al estado extranjero en donde se encuentren, y sus vínculos y obligaciones en relación con México, en especial su registro en la oficina consular correspondiente;

II. Asesorar jurídicamente a los mexicanos, cuando éstos lo soliciten, entre otros a través de los abogados consultores de las representaciones;

III. Visitar a los mexicanos que se encuentren detenidos, presos, hospitalizados o de otra manera en desgracia, para conocer sus necesidades y actuar en consecuencia; y,

IV. Asumir la representación de los mexicanos que por estar ausentes o por otros motivos estén imposibilitados de hacer valer personalmente sus intereses.

Para los efectos del presente artículo y conforme a lo dispuesto en la fracción XI del artículo 2 de la Ley, en la Ley Federal de Derechos, y en otros ordenamientos legales aplicables, la Secretaría, escuchando las opiniones de las áreas directamente involucradas con los asuntos consulares, elaborará o revisará, cuando menos cada dos años, los programas y actividades a los que se destinarán los recursos recibidos por servicios prestados por las representaciones consulares de México en el extranjero. Tales programas y actividades se centrarán, prioritariamente, en los siguientes aspectos:

- a) programa de repatriación de personas vulnerables;
- b) atención y asesoría jurídica;
- c) visitas a cárceles y centros de detención;
- d) atención consular a través de servicios telefónicos;
- e) seguridad de los migrantes;
- f) consulados móviles;

g) prestación de servicios consulares en general;

h) atención al público; y,

i) en general, en todos aquellos aspectos relacionados con la protección consular.

La erogación de los recursos a que se refiere el párrafo anterior se realizará conforme a lo dispuesto en la fracción XI del artículo 2 de la Ley, y observando los criterios generales o específicos que establezca la Secretaría.⁶

De ahí que la propuesta busca armonizar el texto con la posibilidad de que estas oficinas promuevan esta asesoría y acompañamiento de forma permanente y dentro de un contexto de institucionalización de esas prácticas; tomando en cuenta la situación de miles de mujeres que viven en otros países, en particular en el vecino país del norte, el cual ha mantenido una actitud hostil en contra de las mujeres y sus hijas e hijos, al tratarse de un gobierno que tiene como presidente a una persona misógina y xenófoba contra las y los mexicanos.

Es importante destacar que las oficinas consulares han tenido un apoyo permanente a mujeres y hombres que viven en el extranjero y desde la perspectiva de género se les ha brindado asesoría y acompañamiento bajo el esquema del Proigualdad,⁷ dividiéndose esta atención en casos relacionados con: repatriación de vulnerables, maltrato, mujeres privadas de su libertad y trata,⁸ lo cual nos parece sumamente acertado ya que esta propuesta coincide con lo que de forma regular han venido haciendo estas dependencias en relación con el tema central de la presente iniciativa.

En virtud de lo expuesto, propongo a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción I Bis al artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, con el objeto de establecer que las oficinas consulares brindarán a sus nacionales acompañamiento y asesoría jurídica, con perspectiva de género y derechos humanos, cuando esta sea solicitada como consecuencia de litigios legales relacionados con violencia contra las mujeres

Decreto

Artículo Único. Se adiciona la fracción I Bis al artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, para quedar como sigue:

Artículo 44. (...)

I. (...)

I. Bis. Brindar a sus nacionales acompañamiento y asesoría jurídica, con perspectiva de género y derechos humanos, cuando esta sea solicitada como consecuencia de litigios legales relacionados con violencia contra las mujeres, y en la medida de las posibilidades de cada oficina consular.

II. a VII. (...)

Transitorio

Único. El presente decreto entrara en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 <http://www.gob.mx/sre/articulos/sabes-cuantos-mexicanos-viven-en-el-extranjero>

2 Carrillo Hernández, Edith. Madres migrantes y sustracción familiar. Vulnerabilidad y violación de los derechos humanos de mujeres e infantes en contextos de migración. Revista electrónica Scielo, disponible en:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252014000300009

3 Tapia (2011) señala que “existe una experiencia diferenciada de mujeres y hombres en la migración a partir de tres factores: 1) el sistema de género que establece restricciones morales para la movilidad femenina, 2) la división del trabajo en función del género y 3) el machismo que impera en contextos de origen y destino”.

4 La nota completa puede leerse en

<http://www.univision.com/noticias/consulados/daran-ayuda-a-victimas-de-violencia-de-genero-en-el-consulado-de-mexico-en-chicago>

5 Texto disponible en

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

6 Texto disponible en file:///C:/Users/Usuario/Downloads/leysem.pdf

7 El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación 2013-2018, es el programa insignia del gobierno federal para lograr la Transverzalización de la perspectiva de género en la actividad del estado mexicano. Fue publicado el 30 de agosto de 2013 en el Diario Oficial de la Federación. El mismo puede consultarse en:

http://www.dof.gob.mx/nota_

8 Los informes de atención pueden consultarse en https://transparencia.sre.gob.mx/datos_abiertos/DGPME/AtencionPoblacionVulnerablePerspectivadeGenero.csv

Referencias

www.diputados.gob.mx.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252014000300009

Tapia, Marcela. 2011. La migración como escenario para la comprensión de la violencia de género entre migrantes internacionales. *America Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 2. Disponible en <https://alhim.revues.org/3733>

http://www.dof.gob.mx/nota_

https://transparencia.sre.gob.mx/datos_abiertos/DGPME/AtencionPoblacionVulnerablePerspectivadeGenero.csv

<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/leysem.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2017.— Diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Relaciones Exteriores, para dictamen.

LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

«Iniciativa que reforma el artículo 50 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, suscrita por los diputados Laura Nereida Plascencia Pacheco y Rafael Yerena Zambrano, del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos, Laura Nereida Plascencia Pacheco y Rafael Yerena Zambrano, integrantes 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 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 50 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La igualdad de género implica la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, entendiendo que para lograr dicho principio en un ámbito cercano y de fácil realización, es necesario lograr una justa distribución en las actividades de crianza y cuidado de hijas e hijos.

Los roles y el orden social de género estableció la división sexual del trabajo, definiendo papeles diferenciados para hombres y mujeres. De acuerdo a éstos, a los primeros se les adjudica la realización del trabajo productivo, reconocido socialmente como tal y por el cual se recibe un pago; mientras que a las mujeres se les asigna como las responsables del trabajo reproductivo, que contempla el trabajo doméstico y el cuidado de los otros, pero que no es reconocido socialmente como trabajo, y por el cual no se recibe ningún pago.

Los movimientos de mujeres principalmente ha pugnado por romper con estas barreras sociales y culturales que determinan roles y espacios diferenciados de acuerdo al sexo, ya que éstos contribuyen y propician directamente el desarrollo de relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres, aunado a que en lo particular, también limitan o frenan el desarrollo y las expectativas que las personas pueden tener.

En la actualidad, los cambios socioeconómicos, los nuevos modelos de familia y los movimientos a favor de los derechos de las mujeres, han contribuido al ingreso masivo de éstas al trabajo productivo. Sin embargo, las desigualdades persisten en cuanto al reparto de tareas y responsabilidades, ya que las mujeres muchas veces tienen que realizar una doble jornada de trabajo; y es que, en realidad, su ingreso en estas actividades no ha modificado el hecho de que se considere que “es su deber u obligación” el realizar tareas, o que sólo ellas pueden, cuidar o atender a los niños.

Hasta ahora, el desequilibrio en el reparto de las tareas reproductivas ha sido un factor determinante en la calidad de vida, el uso del tiempo y la trayectoria laboral de las muje-

res, ya que incide directamente en su ingreso, salida o reincorporación, por lo que incluso es señalado como el principal obstáculo que impide su desarrollo laboral.

Por ello, a partir de 1981 la OIT, Organización Internacional del Trabajo, ha exhortado a los gobiernos y a la sociedad en general, a la adopción de medidas que fomenten una participación más equitativa entre hombres y mujeres en el mercado laboral y en la esfera familiar.

En ese sentido, comenzaron a desarrollarse, principalmente en la Unión Europea, legislaciones y políticas públicas que pretenden conciliar el ámbito laboral y familiar, y que tienen por objeto producir cambios estructurales que posibiliten el que mujeres y hombres podamos desarrollarnos dentro de ambos, pero que también, adquiramos y asumamos en igual medida las obligaciones y tareas propias de estos espacios.

Durante mucho tiempo se consideró y así se plasmó en las leyes y en las políticas públicas gubernamentales, que eran las mujeres quienes debían conciliar la vida familiar y laboral, y se establecían diversos mecanismos para ello, como las guarderías o las licencias y permisos para madres.

Sin embargo, se evidenció que estas políticas no contribuían a modificar de fondo los roles de género, a redistribuir recursos y oportunidades, y es que se continuaba dejando la obligación de conciliar sólo para las mujeres, por lo que ahora todas éstas deben ir encaminadas a que hombres y mujeres por igual podamos trabajar y conciliar ambos espacios.

En ese sentido se han implantado también las licencias y los permisos para padres, pues hay cuidados para los hijos en los que ambos pueden involucrarse y responsabilizarse por igual. Es decir que, lo que se pretende conciliar de fondo son entonces las obligaciones propias del ámbito público y privado, y el derecho que tanto mujeres como hombres tienen de participar en ambos.

Y es que mercado de trabajo y vida familiar no deben ser vistos como dos polos opuestos, desvinculados, ya que ambas esferas son centrales para la producción y reproducción social; es decir, son interdependientes en su funcionamiento; por lo que ahora, debemos buscar terminar con esta falsa división entre ambos y con el prototipo de un trabajador desvinculado de su vida familiar, sin responsabilidades domésticas o de cuidado, ya que sólo han generado graves costos sociales, para las mujeres principalmente, como son: el des-

gaste físico, la tensión psicológica, la ansiedad, irritación, depresión, estrés laboral y diversos problemas psicosomáticos.

Por considerar la igualdad de género y la conciliación de la vida familiar y laboral, como condiciones básicas para lograr una sociedad más responsable, justa y respetuosa de los derechos humanos de mujeres y hombres, proponemos que los padres cuenten con días de licencia con goce de sueldo por motivo del nacimiento de un hijo; para que así, desde un primer momento, puedan tanto cumplir con la obligación y responsabilidad conjunta de involucrarse en las tareas de cuidado del menor, como gozar de este derecho.

Con la presente iniciativa se busca que los hombres participen en las actividades propias que tienen que ver con el trabajo que se desprende con motivo del nacimiento de los hijos o hijas, de participar en la responsabilidad y cuidado, de cambiar pañales y preparar mamilas, es decir de repartirse el trabajo en el cuidado de los hijos e hijas.

El Comité de la Convención de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomiendan que se promuevan reformas legislativas que permitan generar mecanismos que ayuden a una distribución equitativa en la crianza y cuidado de los hijos e hijas, así como la redistribución de las cargas originadas en el trabajo doméstico no remunerado, por lo que consideramos que este tipo de medidas tienen como finalidad incidir positivamente en esos propósitos.

En el mundo, este tipo de licencias no son nuevas, ni siquiera en nuestro país. Existen numerosos casos de personajes públicos que en otros países han utilizado esta figura para cumplir esta responsabilidad. Recordemos que Tony Blair, el primer ministro del Reino Unido, estando en funciones en mayo de 2000 tomó su licencia de paternidad de dos semanas cuando nació su hijo Leo (21 de mayo de 2000). Antes, otro premier, Paavo Lipponen, primer ministro de Finlandia, también utilizó la licencia por paternidad por una semana para cuidar a su hija recién nacida.

Otro caso reciente en el otorgamiento de este tipo de licencias lo podemos encontrar en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien en 2010 decidió otorgar licencias de paternidad a los servidores públicos que ahí se desempeñan.

Por otro lado, este Congreso aprobó una reforma de la Leyes Federales del Trabajo, y de Trabajadores al Servicio del Estado, para establecer que los hombres tendrán 5 días de descanso para atender sus obligaciones paternas al nacimiento de un hijo o hija.

Consideramos que la presente propuesta abona en este sentido, pues no obstante que hay una propuesta en ciernes para reformar la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, la misma sería inaplicable para los miembros del servicio exterior mexicano dado el régimen especial previsto en la Ley de la materia, por lo que es necesario incorporar dicha figura en esta última norma.

En 2016, el presidente de la República instruyó a los secretarios de Estado para que adoptaran e implantasen la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 referente a la igualdad laboral y no discriminación. En noviembre de 2016, la Secretaría de Relaciones Exteriores obtuvo dicha certificación, y se convirtió así en la primera dependencia certificada en esta norma conforme a la instrucción del presidente.¹

Consecuentemente con ello, esta iniciativa busca institucionalizar uno de los contenidos de esta norma, incorporando el otorgamiento de las licencias de paternidad, para que al igual hombres y mujeres, participen en los trabajos relacionados con la crianza y cuidado de hijas e hijos, específicamente en los momentos previos y posteriores al parto.

Relevante es mencionar que el 23 de octubre de 2014, por acuerdo del Secretario de Relaciones Exteriores, José Antonio Meade, se acordó otorgar la licencia de paternidad, la cual consiste en otorgar cinco días hábiles con goce de sueldo para el trabajador tanto en México como en el exterior que tengan hijas e hijos biológicos y/o adoptados. De manera adicional, y como una medida de igualdad, se consideró otorgar una licencia a las mujeres que adopten a un niño o niña –los plazos se fijan de acuerdo con la edad del infante.²

Sin embargo, hay que mencionar que ni la ley del Servicio Exterior Mexicano ni su reglamento contemplan licencias de paternidad ni licencias para mujeres en casos de adopción, conforme la determinación de la norma aludida y el acuerdo secretarial, que entre otras cosas proponen el cambio de cultura institucional que beneficie la igualdad sustantiva, incluyendo este tipo de medidas.

Así, el artículo 50 de la ley dispone lo siguiente:

Artículo 50. En los casos de enfermedad debidamente comprobada, la secretaría podrá conceder a los miembros del servicio exterior licencia hasta por dos meses con goce íntegro de sueldo, dos más con medio sueldo y dos más sin sueldo.

Además, en caso de embarazo, las mujeres tendrán derecho a tres meses de licencia con goce íntegro de sueldo.

Igualmente, la Secretaría podrá conceder licencia por cualquier otra causa justificada, hasta por seis meses sin goce de sueldo.

El artículo 111 del reglamento señala:

Artículo 111. Las solicitudes de licencia por enfermedad o maternidad deberán acompañarse por el certificado médico respectivo, en el primer caso, el médico deberá certificar la enfermedad de la que se trata y el periodo que comprende la incapacidad para prestar sus funciones, así como la fecha probable en que el funcionario podrá reincorporarse a su trabajo.

A fin de proceder con el registro correspondiente, el personal del servicio exterior adscrito tanto en territorio nacional como en el extranjero deberá presentar las licencias médicas de conformidad con las instrucciones de la dirección general.³

Si bien tanto la ley como el reglamento prevén el otorgamiento de licencias económicas o permisos sin goce de sueldo; ninguno de estos instrumentos legales prevé el otorgamiento de licencias de paternidad ni licencias en caso de adopción, las cuales son necesarias para acreditar el cumplimiento de un verdadero compromiso por la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, conforme ha sido la mística que ha imperado en esta administración en la secretaría del ramo, lo cual aplaudimos.

De ahí que esta propuesta abona precisamente en este sentido, en institucionalizar esta práctica y evitar quede al arbitrio de quien en un futuro ocupe dicho espacio continuar con esta buena práctica, que más que eso debe ser una disposición obligatoria.

En virtud de lo expuesto, ponemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 50 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, con objeto de conceder a los miembros del servicio exterior licencia de paternidad

Único. Se reforma el párrafo segundo del artículo 50 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, para quedar como sigue:

Artículo 50. (...)

Además, en caso de embarazo, las mujeres tendrán derecho a tres meses de licencia con goce íntegro de sueldo. **En esta circunstancia, los hombres dispondrán de una licencia de paternidad de cinco días hábiles con goce de sueldo, tanto en México como en el exterior, sean hijas o hijos biológicos o adoptados. De igual forma, la licencia se otorgará a las mujeres que adopten a un niño o niña.**

(...)

Transitorio

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

Notas

1 La nota puede consultarse en

<http://www.expoknews.com/secretaria-de-relaciones-exteriores-primer-dependencia-certificada-en-no-discrimiacion/>

2 La circular puede consultarse en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/82101/sredgserig18.pdf>

3 Texto disponible en el enlace siguiente:

[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/leysem%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/leysem%20(1).pdf)

Referencias

www.diputados.gob.mx.

<http://www.expoknews.com/secretaria-de-relaciones-exteriores-primer-dependencia-certificada-en-no-discrimiacion/>.

[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/leysem%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/leysem%20(1).pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2017.— Diputados: Laura Nereida Plascencia Pacheco, Rafael Yerena Zambrano (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Relaciones Exteriores, para dictamen.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 133 y 994 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Alma Carolina Viggiano Austria, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, diputada Alma Carolina Viggiano Austria, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Planteamiento del problema. Los derechos humanos, entendidos como derechos subjetivos de tipo universal, son oponibles a todas las personas. No obstante, la configuración del sistema jurídico se ha dado principalmente a través de mecanismos de protección contra actos que derivan de las autoridades del Estado, más que frente a los actos de otros particulares.

De ahí que en nuestra mente las violaciones a los derechos humanos se relacionen más con el actuar del Estado que con el de particulares. Sin embargo, en la actualidad, algunas personas físicas y morales del sector privado, ejercen cierto poder en las relaciones con particulares, que favorece las violaciones de derechos sin intervención del Estado como consecuencia de las condiciones de desventaja en que se encuentran algunos grupos sociales.

Este es el caso de los trabajadores, que por la condición de vulnerabilidad que deriva de la necesidad de obtener ingresos para sobrevivir mediante su trabajo, se encuentran en situación de desventaja frente a los patrones o empleadores.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la población desocupada de nuestro país es de alrededor de 2.1 millones de personas, que representan 4 por ciento del total de las personas económicamente activas. La población económicamente activa (PEA) de nuestro país es de casi 51 millones de personas, de los cuáles más de 36 millones laboran en el sector servicios y casi 13 millones trabajan en el sector de la transformación o industrial.

Tanto en el sector servicios, como en el industrial, los empleadores suelen ofertar vacantes de trabajo para las que se establecen requisitos que van más allá de las aptitudes y habilidades de los candidatos.

Basta con entrar a los sitios más conocidos de internet en los que se publican ofertas de trabajo para encontrar requisitos relacionados con la edad, género, condición de salud y hasta estado civil.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto por lo menos dos amparos en revisión, en los que se evidencia la discriminación que realizan los empleadores al momento de ofertar trabajo y que, hasta el momento, se han sancionado mediante indemnización por daño moral.

En el amparo 992/2014, los ministros se refieren a la discriminación por razón de edad, lo que abordaron en los siguientes términos:

“...en el presente asunto no se tuvieron en cuenta las características profesionales de las personas o sus aptitudes, pues la empresa en cuestión utilizaba la edad como un factor arbitrario que actualizaba la prohibición constitucional a no discriminar. Así, las convocatorias no permitían establecer una conexión lógica entre la aptitud profesional requerida y las funciones a realizarse, pues la edad exigida no permitía tomar en consideración que con la edad también se genera una acumulación de experiencia y conocimientos que pueden llegar a ser valiosos para la empresa. Es por ello que la empresa exalta un ideal de juventud en detrimento de la madurez, subyaciendo la consideración de los puestos en relación directa a una asignación tradicional de roles y no a las características profesionales.”

Y en el amparo 1387/2012, abordaron la discriminación por discapacidad, derivada de una oferta en la que expresamente se estableció que “**La vacante NO contempla la contratación de personas con discapacidades**”. En este caso argumentaron:

“...De la referida oferta de trabajo, es evidente la exclusión de personas discapacitadas para una labor que —atendiendo al contenido y fin que se advierte de la misma—, se dirige a quien cubre un determinado perfil académico, lo que lleva a entender claramente que la labor es de carácter intelectual y no físico; siendo precisamente ante tal aspecto, que la diferenciación o exclusión de quien sufre una discapacidad no encuentra una relación lógica o razonable entre el fin y la medida.”

La fijación de ciertos requisitos no razonables para la selección de trabajadores es una práctica común, por lo que es necesario realizar las adecuaciones legales pertinentes que fortalezcan la protección contra este tipo de acciones discriminatorias.

Argumentos que la sustentan. Si bien la Constitución y la Ley Federal del Trabajo prohíben la discriminación, la experiencia judicial demuestra que para que una persona tenga acceso a la protección de este derecho cuando resulta de un entorno laboral, sólo lo puede hacer en la vía civil mediante una reparación del daño moral y no en la vía laboral.

Por lo tanto, es indispensable crear las condiciones normativas en la Ley Federal del Trabajo para que los patrones no oferten vacantes bajo criterios discriminatorios y, en caso de hacerlo, para que dicha acción sea también sancionada por las autoridades del trabajo.

El fin último es la erradicación de esta práctica por lo que establecer sanciones ejemplares es la vía que consideramos más idónea. En consecuencia, considerando que es indispensable regular la no discriminación en ofertas laborales, pongo a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona la fracción I Bis del artículo 133 y modifica la fracción VII del artículo 994, de la Ley Federal del Trabajo, en materia de ofertas de trabajo sin discriminación

Artículo Único. Se adiciona la fracción I Bis del artículo 133 y se modifica la fracción VII del artículo 994, ambos de la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 133. Queda prohibido a los patrones o a sus representantes:

I. ...

I Bis. Ofertar vacantes en las que se establezcan requisitos o criterios de selección discriminatorios.

II. a XV. ...

Artículo 994. Se impondrá multa, por el equivalente a:

I. a VI. ...

VII. De 250 a 2500 veces el salario mínimo general, al patrón que viole las prohibiciones contenidas en el artículo 133, fracciones **I Bis**, II, IV, V, VI y VII, y 357 segundo párrafo.

Transitorios

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

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2017.— Diputada Alma Carolina Viggiano Austria (rúbrica).»

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

LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y CÓDIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, del Grupo Parlamentario del PRI

La proponente, diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

nos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a consideración de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y el Código Penal Federal, con base en la siguientes:

Exposición de Motivos

De acuerdo con el primer párrafo del artículo 1o. de nuestra Constitución Federal, “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.

De manera particular el derecho al trabajo que tienen todas y todos los mexicanos objetivo de la presente iniciativa, encuentra su fundamento en el 123 de nuestra ley fundamental y en la propia Ley Federal del Trabajo que es el ordenamiento rector encargado de reglamentar el ejercicio pleno de este derecho fundamental, buscando siempre generar un equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente de la sociedad mexicana en todas las relaciones laborales.

En el marco jurídico internacional, entre los principales instrumentos suscritos por Estado mexicano, que vinculan y respaldan los derechos humanos especialmente a favor las mujeres mexicanas encontraros principalmente:

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales (adoptado el 16 de diciembre de 1966);
- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (ratificado en noviembre de 1988);
- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, Publicado en el diario oficial 1981);
- Convención interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, convención Bélem do Pará (Publicado en el diario oficial 1999);

- El Convenio Internacional del Trabajo Numero 189 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes adoptado por la OIT, en 1989;
- La Declaración de Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el 2007; y
- El informe de la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing, 1995.
- Convenio sobre los Derechos Políticos de la Mujer (Publicado en el diario oficial 1981).

Estos importantes Tratados y Convenios Internacionales forman parte de nuestro sistema normativo y constituyen una herramienta fundamental para que el Estado Mexicano continúe impulsando de manera integral una protección más amplia y trabajar cada vez más en el fortalecimiento y ejercicio pleno de los derechos humanos conquistados por la mujer mexicana, especialmente del derecho al trabajo, contra cualquier acto de desigualdad, discriminación y violencia.

Situación laboral de la mujer mexicana.

Es claro, que la participación de las mujeres mexicanas en el mercado laboral en las últimas décadas, ha tenido avances y notable injerencia en la transformación política, social y económica del país. Su empoderamiento ha permitido trascender en todos los ámbitos de la vida pública. Sin embargo, pese a ello, siguen siendo objeto del fenómeno de la discriminación que les impide, en igualdad de condiciones con el hombre, participar en el desarrollo pleno y completo de sus capacidades en bienestar familiar y social.

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, el Inegi estimó que en México hay 61.4 millones de mujeres y representan más de la mitad de la población nacional (51.4 por ciento). En términos proporcionales, la relación por sexo es de 94.4 hombres por cada 100 mujeres, Pese a ello, la igualdad de oportunidades laborales sigue siendo muy distinta entre hombres y mujeres.

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) establece que, en el tercer trimestre de 2016, 20.8 millones de mujeres de 15 y más años forman parte de la población económicamente activa (PEA) en el país. La tasa de participación económica es 43.9 por ciento, lo que indica que cerca de la mitad de mujeres en edad de trabajar tiene o está en búsqueda de un empleo, lo anterior pone de mani-

fiesto que, pese a que el empleo en las mujeres ha crecido a un mayor ritmo que en los hombres en las últimas dos décadas, la participación femenina continúa siendo menor a la masculina.

Respecto a las mujeres ocupadas, 23.3 por ciento trabajan por cuenta propia, 2.3 por ciento son empleadoras y 7.5 por ciento no recibe remuneración por su trabajo. Dos de cada tres mujeres ocupadas (66.9 por ciento) son subordinadas y remuneradas y de ellas: 37.7 por ciento no cuenta con acceso a servicios de salud como prestación laboral, 41.9 por ciento labora sin tener un contrato escrito, más de la tercera parte (33.8 por ciento) no cuenta con prestaciones laborales, sólo una de cada dos trabajadoras subordinadas (55.2 por ciento) goza de vacaciones pagadas, 62.6 por ciento recibe aguinaldo y 16.9 por ciento cuenta con reparto de utilidades.

Son múltiples las problemáticas que enfrentan las mujeres mexicanas en el ámbito laboral, actualmente de manera sistemática persiste la desigualdad de oportunidades para acceder al empleo, condiciones como la maternidad, el embarazo o discapacidad entre otras, siguen causando discriminación y violencia en perjuicio de los derechos de las mujeres del país.

Discriminación laboral de la mujer por embarazo.

De acuerdo con El Panorama de Violencia contra las Mujeres en México (elaborado con apoyo de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares o Endireh 2011), realizado por el Inegi y el Inmujeres arroja que el 91.3 por ciento de las mujeres han sufrido alguna forma de discriminación en el trabajo; del mismo Endireh se desprende que el 14.9 por ciento de las mujeres encuestadas afirmó haber padecido algún tipo de discriminación relacionada con el embarazo (ya sea la exigencia de presentar un certificado de ingravidez para ingresar al trabajo o ser despedidas por su estado).

En el mismo orden, el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México ha documentado 160 casos entre 2013 y 2015 de mujeres que han padecido este tipo de discriminación; en 2014, el 48.19 por ciento de las denuncias recibidas por dicho Consejo se trataba de mujeres despedidas por estar embarazadas.

Lamentablemente las conductas discriminatorias el ámbito laboral, por parte de del sector empresarial hacia las mujeres embarazadas, hoy en día han alcanzado niveles de vio-

lencia y segregación injustificables y carentes de sentido. Esto a pesar de que nuestro país existe avances normativos que se supone regulan este tipo de discriminación. Particularmente Ley Federal del Trabajo en su Artículo 133 establece “Queda prohibido a los patronos o a sus representantes:

XIV. Exigir la presentación de certificados médicos de no embarazo para el ingreso, permanencia o ascenso en el empleo; y

XV. Despedir a una trabajadora o coaccionarla directa o indirectamente para que renuncie por estar embarazada, por cambio de estado civil o por tener el cuidado de hijos menores.

Dichas disposiciones, cuentan en todo momento con el aval internacional de la Convención Sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer cuyo artículo 11, numeral 2 establece: “A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

a. Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base de estado civil;

b. Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales;

c. Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;

d. Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

Además, de la propia Ley General de acceso de la Mujer a una vida libre de Violencia, Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación y así como la legislación en las diferentes Entidades Federativas que también contemplan un marco normativo de “protección” a favor de las mujeres trabajadoras.

Pese a ello, las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, sigue latente, en nuestros días la violencia y discriminación contra las mujeres continúa manifestándose de diferentes maneras, pero principalmente en que muchas veces no son contratadas por su aspecto físico, o estado civil, pero lo más lamentable que enfrentan las mujeres es que el sector empresarial les niegue el ejercicio de sus derechos a la reproducción, maternidad y lactancia.

Como ejemplos En 2016 en la ciudad de México, las conductas discriminatorias por condiciones de embarazo de acuerdo con la Conapred representaron el 32 por ciento de las mil 200 quejas atendidas por esta importante instancia, de las cuales del total de denuncias el 63 por ciento fueron realizadas por mujeres, 32 por ciento de las querellas fueron efectuadas por causas de embarazo, 10.7 por ciento por condiciones de salud y 9.92 por ciento por discapacidad.

Por otra parte, de acuerdo con la *Revista Mexicana de Sociología* en su análisis “hostigamiento, acoso sexual y discriminación por embarazo en México” estima que en Baja California el 23.01 por ciento de las mujeres son discriminadas por motivos de embarazo, en Chihuahua el 21 y Coahuila 18.32 por ciento de mujeres han sido víctimas de estas lamentables conductas.

Los informes estadísticos demuestran claramente que la situación que enfrenta la mujer mexicana para ingresar al mercado laboral, es un problema latente, lamentablemente la falta de oportunidades de empleo es un tema que hoy por hoy lastima a nuestras mujeres, especialmente a aquellas que son madres o se encuentran en condición de embarazo. Debemos de recordar que el presente año 2017, Naciones Unidas dedicó la conmemoración del Día Internacional de la Mujer a “las mujeres en un mundo laboral en transformación: hacia un planeta 50-50 en 2030”. Instando a las naciones del mundo a implementar acciones contra las barreras de desigualdad en las condiciones laborales, oportunidades y en los ingresos que hoy agravan a las mujeres y de esta manera lograr una equidad total para en el 2030 en el mundo laboral

En este sentido, resulta necesario proponer diversas modificaciones a la Ley Federal del Trabajo y el Código Penal Federal, a fin de establecer una reglamentación más clara, eficiente y sancionadora que coadyuve a solucionar el fenómeno de discriminación que hoy en día atenta en contra de las mujeres mexicanas, contribuyendo con ello, a lograr se garantice el pleno ejercicio de sus dere-

chos laborales en el marco del texto constitucional, con mejores oportunidades y condiciones, especialmente de aquella mujeres que se encuentren en etapa de embarazo o maternidad.

Por lo anteriormente expuesto presento a esta Honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman la fracción XXVII del artículo 132, fracción I del artículo 133, fracción III y V del artículo 170 todos de la Ley Federal del Trabajo, y se reforma la fracción II de artículo 149 Ter. Del Código Penal Federal.

Primero. Se reforman la fracción XXVII del artículo 132, fracción I del artículo 133, fracciones III y V del artículo 170, todos de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue

Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:

I. al XXVI Bis. ...

XXVII. Proporcionar y **garantizar** a las mujeres embarazadas la protección **integral** que establezcan los reglamentos.

XXVII Bis. a XXVIII. ...

Artículo 133. Queda prohibido a los patrones o a sus representantes:

I. Negarse a aceptar trabajadores por razón de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, **maternidad** o cualquier otro criterio que pueda dar lugar a un acto discriminatorio;

II. XIV al XV. ...

Artículo 170. Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:

I. al II

III. Los periodos de descanso a que se refiere la fracción **II**, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que se encuentren imposibilitadas para trabajar a causa del embarazo o del parto;

IV....

V. Durante los periodos de descanso a que se refiere la fracción II, percibirán su salario íntegro. En los casos de prórroga mencionados en la fracción III, tendrán derecho al **setenta y cinco por ciento** de su salario por un periodo no mayor de **noventa días**;

VI. al VII.....

Segundo. Se reforma la fracción II, del artículo 149 Ter. del Código Penal Federal para quedar como sigue:

Artículo 149 Ter. Se aplicará sanción de **tres a seis** años de prisión o de **trescientos a seiscientos** días de trabajo a favor de la comunidad y hasta doscientos días multa al que por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas mediante la realización de cualquiera de las siguientes conductas:

I. ...

II. Niegue, **coaccione** o restrinja derechos laborales, principalmente por razón de género, embarazo o **maternidad**; o limite un servicio de salud, principalmente a la mujer en relación con el embarazo, o

III. ...

Transitorios

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

Segundo: Se derogan todas las disposiciones contrarias al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2017.— Diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia (rúbrica).»

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

INSCRIBIR CON LETRAS DE ORO EN EL MURO DE HONOR DEL PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO EL NOMBRE “BATALLAS DE CELAYA”

«Iniciativa con proyecto de decreto, para inscribir con letras de oro en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro el nombre “Batallas de Celaya”, a cargo de la diputada Adriana Elizarraraz Sandoval, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Adriana Elizarraraz Sandoval, diputada federal integrante de la LXIII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como, los artículos 6, numeral 1, 77, 78 y 262 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa de decreto para inscribir con Letras de Oro en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro el nombre “Batallas de Celaya”, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Hablar de los hechos históricos que deben ser reconocidos por una nación es adentrarnos a cada uno de los sucesos que trascendieron hasta la actualidad. Mencionar las Batallas de Celaya es describir y reconocer los hechos destacados en el año de 1915 en el estado de Guanajuato, siendo Celaya el escenario por el cual se dio a conocer este acontecimiento histórico.

En la presentación de esta propuesta se destaca que, durante la LXII Legislatura se presentaron diversos trabajos que fueron el antecedente legislativo para ser posible la propuesta que hoy se presenta. Sin embargo, conviene destacar que los hechos que engloban los sucesos de las Batallas de Celaya son hechos importantes que son de interés contarlos a efecto de comprender el reconocimiento que se pretende.

De las Batallas de Celaya se tienen registro histórico de los acontecimientos en el año de 1915, como en anteriores textos se ha definido marcaron un antes y un después para México, por una parte, marcaron la búsqueda del ejercicio político en manos no militares y la participación ciudadana, tanto como para México, como para la ciudad de Celaya en el estado Guanajuato.

En 1915, Celaya era una ciudad compacta, con una región potencialmente agrícola con 17 haciendas; comunicada, con un desarrollo importante, con obras e infraestructura de importancia como la torre hidráulica, el ferrocarril, el telégrafo, el teléfono y el tranvía, este último, considerado el transporte por excelencia, ya que en este punto de la república mexicana se concentraba la distribución de productos hacia el norte y centro del país.

Las Batallas de Celaya de 1915, refieren los expertos en el tema, es un acontecimiento histórico y político que surge en la última etapa de la Revolución Mexicana.

En ellas, destacan personajes importantes, como el extraordinario acontecimiento surgido del enfrentamiento entre los generales Álvaro Obregón y Francisco Villa; Obregón representando el contingente constitucionalista a las órdenes del primer jefe Venustiano Carranza, conocido como el Jefe máximo de la Revolución; y Villa, por el contingente conocido como la División del Norte, denominado de los convencionistas, reconociendo como jefe máximo a Roque González Garza, haciendo que desde este momento de la historia se definieran los intereses de generar una nación libre e independiente.

Las Batallas de Celaya ocurrieron entre el día 6 y el 7 de abril en un primer combate y un segundo entre el 13 y 15 de abril de 1915, al poniente de Celaya; sin embargo, se sabe que este movimiento comenzó a gestarse desde el estado de Querétaro hasta la ciudad de León, Guanajuato.

Constitucionalistas y convencionistas, ambos grupos con un enfoque dividido sobre el proyecto de nación. Por una parte, los constitucionalistas tenían como fin la creación de un orden nacional, a través de una Constitución; por otro lado, los convencionistas, al frente con Francisco Villa, quien en ese momento tenía de su lado a Emiliano Zapata y su regimiento, proponían cambios sociales inmediatos, a través de los cuales buscaban dar a los necesitados tierras y trabajo.

Las Batallas de Celaya son dos enfrentamientos de los más grandes ejércitos mexicanos provenientes de la Revolución Mexicana, al principio eran aliados Villa y Obregón, pues ambos participaron en el derrocamiento del gobierno usurpador de Victoriano Huerta. Sin embargo, al no generar consensos una vez terminado dicho enfrentamiento cada uno tomó su rumbo, situándose en los alrededores de Guanajuato.

Como antecedente a las Batallas de Celaya, y saber cómo se generó el enfrentamiento y la llegada de estos dos ejércitos victoriosos e invictos provenientes de la Revolución, era porque procedían de la ruptura de la Convención de Aguascalientes, espacio de negociación que serviría de manera incipiente para hacer un congreso pre-constituyente.

Este espacio de negociación propuso un gobierno institucional a modo entre las corrientes revolucionarias que se encontraban unidas en ese momento. Dentro de las tantas resoluciones de la Convención de Aguascalientes, una era excluir de dicha convención a tres grandes caudillos, Venustiano Carranza, Emiliano Zapata y Francisco Villa. De ahí, que haya surgido el levantamiento en contra del gobierno usurpador de Huerta.

Una vez terminado este conflicto, y no habiendo llegado a los acuerdos entre Obregón y Villa sobre adherirse a las ideas de Venustiano Carranza, en este contexto, Venustiano Carranza llama a sus delegados a abandonar este espacio de negociación y concentrarse en la Ciudad de México, para posteriormente ir a Veracruz. Los acuerdos ya no se discutirían en las mesas de negociaciones, de ahora en adelante, se haría en los terrenos de los campos de batalla.

Hacia principios de 1915, las fuerzas constitucionales de Álvaro Obregón se encontraban en Querétaro, y los convencionistas de Villa se reunieron en Irapuato. Ambos regimientos se dirigieron a Celaya, conocida como la puerta del Bajío, para tener el control de esa localidad, además de ser estratégica, ahí se concentraban las dos grandes rutas de ferrocarriles que cubrían el occidente y el norte del país.

La idea de mantener el control de este municipio y del tren era porque quien tuviera a su supervisión esta área, controlaría la dirección de los trenes, distribución de armas, ropa y alimentos, por lo que quien saliera victorioso ganaría la revolución.

En la Primera Batalla de Celaya, acontecida del 5 al 7 de abril de 1915, la estrategia empleada por Álvaro Obregón fue la de fortificarse en Celaya y sus alrededores, con dirección hacia el tren, haciendo trincheras y loberas, con infantería y cañones, dejando a la caballería como reserva, estrategia tomada de los campos europeos. En un avance para atacar el regimiento villista, Obregón enfrentó a través de un tren la avanzada del ejército opositor.

En esta primera lucha, la estrategia de Obregón en la zona de batalla era proteger estratégicamente a Celaya, por lo

que la táctica era esperar en las trincheras con ametralladoras y cañones a los villistas.

Por su parte, Villa bombardeó con su artillería la ciudad y atacó frontalmente a los constitucionalistas con cargas de su valiosa caballería, donde las ametralladoras eran imparables, generando bajas en el regimiento obregonista. Cabe destacar que en este momento, quien tenía ventaja era Obregón, debido a que la estrategia de trincheras había funcionado con éxito.

En las fechas del 13 al 15 de abril de 1915, periodo en que aconteció la segunda batalla, atacaron con todo lo que tenían esperando romper el cerco de las trincheras, al organizarse los villistas en Salamanca e Irapuato donde volvieron a atacar. Villa estaba convencido de que sacaría a Obregón de Celaya. Obregón dueño del terreno en Celaya reforzó trincheras, aumento sus armas y municiones que le llegaron de Veracruz, debido a que los zapatistas, aliados de los Villistas, no los pudieron detener.

Villa atacó con todo lo que tenía, en esta batalla participaron Los Dorados, guardia personal de Villa. Apoyado de la artillería intentó romper las defensas, sin lograr detener a los constitucionalistas.

Obregón sabía lo que estaba haciendo, con la maniobra implementada. Al ser así, los constitucionalistas seguían firmes en Celaya. Obregón ganó la segunda batalla, gracias a la estrategia de este homerito militar. Mientras tanto, Villa se retiraría a Salamanca y después a León, lugares donde después habría las batallas de la Trinidad y Santa Ana del Conde.

Como hecho histórico se sabe que el general Obregón, encontrándose en la hacienda de Santa Ana del Conde, perdió el brazo derecho por haberle estallado una granada. Después de lograrse la consumación de la toma de León y la completa dispersión de los reaccionarios, quedó consumado el triunfo del constitucionalismo sobre los convencionalistas.

Los jefes militares que mandaban las fuerzas constitucionalistas aprovechaban su situación, para ir dictando disposiciones de carácter social.

En Celaya, el general Obregón, después de haber derrotado a Francisco Villa, fijó el salario mínimo en los territorios que dominaba el constitucionalismo, sin perjuicio de hacerlo extensivo a los sitios que cayeran bajo su jurisdicción.

En Yucatán, el general Alvarado, integrante del ejército constitucionalista, expedía la ley de 3 de diciembre de 1915, que reglamentó la ley de 6 de enero promulgada por Carranza en Veracruz, basándose en que el indio de Yucatán vivía, respecto del hacendado, en una relación de desigualdad, y puso en vigor una ley, en que se ordenaba la jornada máxima de trabajo; el salario mínimo, pensiones e indemnizaciones para los obreros por accidentes; seguros de vida contra accidentes, así como la obligación de higienizar las condiciones de vida de los trabajadores.

En Veracruz, se dictaron las disposiciones en materia agraria y de trabajo, así como, el decreto sobre la abolición de las deudas de los peones.

De esta manera, las Batallas de Celaya en 1915 coadyuvaron a recobrar el orden constitucional del país durante la Revolución Mexicana.

Las batallas revisten gran importancia para Celaya porque el enfrentamiento que fue ganado el 15 de abril por Álvaro Obregón logró dispersar el pensamiento de la corriente villista, sin embargo, se consolida una etapa más de las corrientes ideológicas que fueron tomadas en cuenta para la elaboración del proyecto de nación.

Esta batalla es, desde el punto de vista militar, una obra maestra en cuanto a la estrategia en el campo de batalla. Por otra parte, significó el triunfo de la fracción constitucionalista sobre la convencionista; fue el inicio del fin de la División del Norte, así como la consolidación del general Álvaro Obregón como el militar más victorioso de la Revolución Mexicana. Asimismo, esta batalla permitió la imposición del proyecto de nación, lo que se tradujo en la promulgación de la Constitución Política de 1917.

Con estos acontecimientos, hizo que Venustiano Carranza pudiera convocar a elecciones y ser electo como presidente de la república y que posteriormente designara a una reunión en Querétaro que logró sentar las bases para la Constitución de 1857, reuniendo las demandas sociales y generando con ello el Congreso Constituyente que diera origen a la creación y promulgación de la Constitución Política Mexicana de 1917, la que con varios cambios sigue siendo la Carta Magna que rige a los mexicanos y da origen a todas sus instituciones.

Adentrarse en la historia de México es conocer las verdaderas razones por las que actualmente los mexicanos conta-

mos con una Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que define a nuestro país en una república representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos. Hecho que hace que México sea conocido a nivel internacional como un país con **un régimen político democrático**.

Sin embargo, para la construcción de este régimen democrático tuvieron que pasar muchos años, en la que intervinieron distintos personajes representativos de la historia de México, que desde su trincheras jugaron un papel determinante para la conformación de lo que hoy somos como nación. Como Celaya, en el estado de Guanajuato, lugar propicio para llevar a cabo las grandiosas Batallas de Celaya de 1915, sin estos acontecimientos, se ignoraría una historia magnífica de lo que aconteció en esta parte de la república mexicana.

La historia de México ha sido contada desde diversas ópticas, con visiones donde se enfrentan malos y buenos, vencedores y vencidos; no obstante, los hechos muestran que, para poder gozar de una libertad soberana y de los principios de la democracia, tuvieron que surgir, diálogos, acuerdos, encuentros y desencuentros de los actores políticos de esa época.

Uno de los hechos portentosos, dignos de reconocer, son las Batallas de Celaya, hecho histórico sobresaliente dentro del estado de Guanajuato, estado clave en ese tiempo por la concentración de las vías ferroviarias que cruzaban en esos tiempos, y que fue el lugar donde se dio este acontecimiento histórico de trascendencia nacional importante.

Dar un reconocimiento a uno de los tantos hechos históricos de nuestra nación tendría como objeto hacer que los ciudadanos conozcan más de los acontecimientos que surgieron en cada estado. Así como honrar a los actores políticos y sociales que participaron en los acontecimientos de las Batallas de Celaya de 1915, que sentaron los inicios de los que posteriormente serían las bases y principios de una república representativa, democrática, libre y soberana lo que conformaría el proyecto de nuestra actual nación.

El recinto legislativo, que alberga el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, representa el sentir de toda una nación, por la conjunción de la pluralidad de ideas que en él se centran, por lo que es de relevancia que la inscripción de las Batallas de Celaya se sitúe en el Muro de Honor, hará posible recordará de manera permanente a los

legisladores los hechos destacados que se dieron en el Estado de Guanajuato.

Por lo antes expuesto, atentamente expongo ante el Pleno de esta Honorable Congreso la aprobación del siguiente:

Decreto para inscribir con Letras de Oro en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro el nombre de “Batallas de Celaya”.

Artículo Único. Inscríbanse con letras de oro en el Muro de Honor del recinto legislativo de la Cámara de Diputados el nombre de “Batallas de Celaya”.

Transitorios

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

Segundo. Se instruye a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, definirá el protocolo de la sesión que debe llevarse a cabo para cumplir con lo señalado en el artículo único de este decreto.

Referencias

1 https://www.youtube.com/results?search_query=batallas+de+celaya+serie

2 <https://www.am.com.mx/2016/04/14/celaya/local/las-batallas-de-celaya-deben-ser-reconocidas-por-la-federacion-276734>

3 file:///C:/Users/asesor.lxiii/Downloads/asun_2945130_20130228_1362070542.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, 28 de marzo de 2017.— Diputada Adriana Elizarraraz Sandoval (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN

«Iniciativa que reforma los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, a cargo de la diputada Minerva Hernández Ramos, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Minerva Hernández Ramos, diputada federal de la LXIII Legislatura al Honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforman los artículos 79, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación al tenor del siguiente

I. Planteamiento del problema

El 28 de noviembre de 1995 el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la iniciativa de decreto por el que se reformaban los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa contemplaba un **nuevo esquema de fiscalización pública** para transformar a la entonces Contaduría Mayor de Hacienda (que estuvo vigente desde 1824 y hasta el año 2000) para dar paso a la Auditoría Superior de la Federación.

En la iniciativa se proponía que el órgano de la Auditoría Superior de la Federación sería administrado y dirigido por **un cuerpo colegiado de auditores generales**, quienes actuarían con plena independencia e imparcialidad. Asimismo, que su designación quedaría en manos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a propuesta del Presidente de la República, **por periodos escalonados** y que sólo podrían ser removidos mediante juicio político, declaración de procedencia o sanción por causas graves de responsabilidad administrativa. **Los auditores generales designarían de entre ellos a su presidente.**

Uno de los argumentos expuestos en la iniciativa fue que, en todo el mundo y en la mayoría de los casos, el esquema

para la designación de los titulares de estos órganos involucra **la participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, a fin de asegurar equilibrio y transparencia.**

Por otro lado, el 2 de abril de 1996 el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, propuso una iniciativa para que **la actuación de la entonces Contaduría Mayor de Hacienda fuese evaluada por una comisión legislativa**, que sería enlace entre aquélla y la Cámara de Diputados.

En este orden de ideas, el 24 de abril de 1997, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión propuso que el **cargo del fiscal-contralor mayor de Hacienda fuese de seis años y que pudiese prorrogarse su nombramiento por otros seis años**, mediante propuesta motivada y fundada por parte de la Comisión de Fiscalización y Vigilancia de la Hacienda Pública Federal de la Fiscalía y Contraloría Mayor de Hacienda.

Con posterioridad al análisis de las iniciativas que fueron descritas con antelación, es que el 30 de julio de 1999 se publicó la reforma donde se previó que el titular de la entidad de fiscalización duraría en su encargo **ocho años y podría ser nombrado nuevamente por una sola vez**, disposición que a la fecha sigue vigente.

A dieciocho años de haber entrado en vigor esta reforma, consideramos que siguen vigentes los postulados que dieron origen a la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda hacia la Auditoría Superior de la Federación, es decir, que a través de ese cambio, se garantice la eficiencia, el profesionalismo y la honradez en el ejercicio de la función pública.

La pregunta que recurrentemente la sociedad cuestiona es si ¿acaso es viable la permanencia por ocho años de una sola persona en el cargo para garantizar el buen funcionamiento de la institución?

II. Argumentos que sustenten la presente iniciativa

Como parte de los argumentos presentados en el dictamen que dio origen a la creación a la Auditoría Superior de la Federación, se encuentra el criterio de **la designación unipersonal**. Los legisladores argumentaron que toda vez que las funciones que se le asignarían a la entidad de fiscalización superior de la Federación conllevarían una serie de decisiones de carácter ejecutivo que, por tanto, requerirían *de*

una decisión pronta, expedita y oportuna, objetivos que no se lograrían con un órgano colegiado, aunado al hecho de que en la **persona del titular de ese ente se centraliza y concentra, en su caso, la responsabilidad de alto desempeño, en tanto que en un cuerpo colegiado se diluye y atomiza dicha responsabilidad.**

Asimismo, se reflexionó que la **designación colegiada de sus miembros como lo proponía la iniciativa del Ejecutivo Federal, se arriesgaría a que se hiciera en proporciones de representatividad partidista en la Cámara de Diputados y se perdiera con ello la esencia de su función.**

Sin embargo, no se estableció cuál era el argumento o el criterio que se hubiese considerado a fin de establecer la designación de ocho años para el ejercicio del cargo de auditor de la Federación.

Hoy tenemos un escenario muy diferente, en todos los sentidos, al de hace dieciocho años; precisamente, ha habido una transformación profunda del Estado Mexicano, por lo que muchos Legisladores han planteado la conveniencia de crear un órgano colegiado y darle autonomía constitucional, sin que esta cuestión pretenda ser abordado en la presente iniciativa.

Ahora bien, el tema que la sociedad sí nos ha cuestionado, es si es adecuado que el Auditor de la Federación dure ocho años en su encargo, sin que tampoco sea intención de esta iniciativa prejuzgar la labor que han hecho quienes se han desempeñado en el cargo desde la creación de la Auditoría en el año 2000, para saber si el modelo ha funcionado.

En el derecho comparado encontramos países donde existen periodos cortos para funcionarios de ésta naturaleza como es el caso de Noruega, Argentina y Colombia, en los que el titular del ente superior de fiscalización dura en promedio cuatro años.

En el caso de Noruega, éste es **elegido por el Parlamento, siendo que cada nuevo Parlamento elige al Auditor General, por lo que su mandato dura cuatro años**, pero puede ser renovado cuantas veces se quiera si es que el Parlamento entrante así lo dispone.

En Argentina, el **órgano fiscalizador está a cargo de siete miembros designados cada uno como Auditor General**, seis de los cuales son elegidos por las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la elección de tres a

la Cámara de Senadores y tres a la Cámara de Diputados; el **séptimo Auditor General preside el ente y es nombrado por resolución conjunta de los Presidentes de ambas Cámaras**. Al nombrarse a los auditores generales, se determina por sorteo **los tres que permanecerán en sus cargos cuatro años y los restantes a quienes les corresponderán ocho años**, todos con posibilidad de reelección.

Por su parte, en Colombia la **Contraloría General de la República es dirigida por un Contralor** que elige el Congreso de entre una terna presentada por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, **para un periodo igual al del Presidente de la República (cuatro años)** sin posibilidad de reelección.¹

En el caso mexicano, la duración del ejercicio del cargo público del Presidente de la República y de los Senadores es de **seis años sin posibilidad de reelección**, no obstante, en el caso de los **Ministros de la Suprema Corte de Justicia la duración es de 15 años**.

Para la determinación de la temporalidad en el ejercicio de los cargos no existe algún criterio o fórmula para el establecimiento de determinados años, generalmente el legislador lo establece libremente sin que se encuentre documentado la justificación de su establecimiento.

Si bien es cierto que la preparación académica y la experiencia del servidor público son cartas credenciales indispensables para desempeñar un cargo dependiendo de la materia, también lo es que para el fortalecimiento de una institución no necesariamente el servidor público tiene que estar por muchos años para dar buenos resultados, afirmar que el número de años dará como resultado que la institución funcione cada vez mejor, no sería sostenible por no existir evidencia empírica suficiente para demostrarlo, por lo que pensar en esta teoría como mecanismo de solución sería muy cuestionable.

El análisis histórico, de derecho comparado y la experiencia, nos demuestran que no existe un sustento de que hoy prevalezca que el auditor superior de la Federación se desempeñe ocho años en el cargo.

Así como la economía es dinámica, también lo es que las funciones de la Auditoría Superior de la Federación no son estáticas, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación ha tenido transformaciones importantes, poco a poco se le han otorgado mayores atribuciones a la Auditoría Superior

de la Federación para una mayor y más eficiente fiscalización de los recursos.

Así las cosas, consideramos que como en el caso de Colombia, en México el Auditor Superior de la Federación debería ocupar el cargo por un periodo de seis años, equivalente al que goza el Presidente de la República, en lugar de ocho años que señala la Carta Magna vigente.

III. Fundamento legal

A esta iniciativa le son aplicables diversas disposiciones contenidas en los marcos jurídicos siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

IV. Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de decreto, que reforman los artículos 79, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

V. Ordenamientos a modificar

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y
- b) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Artículo Primero. Se reforma artículo 79, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 79.

...

...

...

...

La Cámara de Diputados designará al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo **seis** años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

...

...

...

Artículo Segundo. Se reforma artículo 86 de Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para quedar como sigue:

Artículo 86.- El Titular de la Auditoría Superior de la Federación durará en el encargo **seis** años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido por la Cámara por las causas graves a que se refiere esta Ley, con la misma votación requerida para su nombramiento, así como por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si esta situación se presenta estando en receso la Cámara, la Comisión Permanente podrá convocar a un periodo extraordinario para que resuelva en torno a dicha remoción.

Transitorio

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

Nota

Unidad de Evaluación y Control Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo. México 2005.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 28 de marzo de 2017.— Diputada Minerva Hernández Ramos (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, la parte que le corresponde, y a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, la parte que le corresponde, para dictamen.

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a cargo de la diputada Minerva Hernández Ramos, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Minerva Hernández Ramos, diputada federal de la LXIII Legislatura al Honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, al tenor de lo siguiente:

I. Planteamiento del problema

Resulta evidente que para toda organización, la contratación de bienes y servicios es una función estratégica que da forma a los resultados globales de la empresa. Principalmente, las ofertas competidas mediante licitaciones tienen como objetivo reducir precios y costos; en este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) ha recomendado que en las compras públicas las instituciones del gobierno utilicen ofertas competidas.¹

De acuerdo con Transparencia Mexicana,² los gobiernos gastan un monto estimado de 9.5 billones de dólares en contratos; tomando datos correspondientes a la OCDE los gobiernos gastan en promedio de trece a veinte por ciento

de sus presupuestos suministrando bienes y servicios básicos por medio de contratos.

Dentro de este contexto, el principio de maximización de los recursos públicos es de esencial importancia. Esto es, considerando que los gobiernos tienen el mandato de suministrar bienes y servicios a sus ciudadanos, los recursos públicos recaudados de los contribuyentes deben ser usados por los gobiernos de tal manera que garanticen la mayor rentabilidad o la mejor inversión por el dinero gastado, en términos de eficacia, eficiencia y economía.³

En efecto, **la contratación pública debe ser eficaz**, lo que significa que debe satisfacerse o atenderse una necesidad específica por medio de dicha contratación. Asimismo, una **contratación eficiente** no solamente implica que el gobierno minimizó el uso de sus recursos durante el proceso de contratación, sino que se incurrieron en los menores costos posibles, sin dejar de tener un buen resultado en términos de tiempo, dinero y otros recursos utilizados. Por su parte, el término de **economía en la contratación pública** se refiere a tener un precio adecuado tomando en cuenta todos los costos en los que se incurrirá a lo largo de la vida útil del bien o servicio adquirido o del proyecto realizado.

Sin embargo, la experiencia comparada arroja como evidencia que, en todos los países, **la contratación pública es notoriamente vulnerable a la corrupción y al fraude**. Toda vez que en estos casos se involucra una cantidad importante de recursos financieros –como ha sido señalado– y en virtud de su propia complejidad, se crean las oportunidades e incentivos para el comportamiento deshonesto tanto de funcionarios como de proveedores.⁴

En este sentido, de acuerdo con los análisis elaborados por el Banco Mundial, la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo, la corrupción tiene un claro impacto económico con efectos perniciosos tales como la reducción de la inversión, actuar como un impuesto de facto, estimular el sector informal, producir distorsiones y, desacelerar el crecimiento económico, por decir algunos de ellos.

Es por ello que se ha señalado que la corrupción es una amenaza para la gobernanza, para el desarrollo sustentable, para los procesos democráticos y para las prácticas corporativas justas.

Dentro de la contratación pública, la corrupción puede encontrarse tanto en las prácticas habituales como son los sobornos y las comisiones para la adjudicación de los contra-

tos, así como en técnicas más avanzadas como las relacionadas con la existencia de información asimétrica o las conductas de colusión en la ejecución o resolución de los contratos⁵

Al respecto, debe señalarse que cuando hay competencia genuina todos los participantes ofrecen de forma independiente lo que consideran la mejor combinación entre precio y calidad, con la finalidad de ganar un contrato. Por el contrario, la falta de competencia implica que la dependencia contratante tendrá pocas opciones entre las cuales elegir, lo que disminuirá la probabilidad de que obtenga condiciones óptimas de precio y calidad.⁶

Sobre esas bases, existen circunstancias que generan ambientes no competitivos; por ejemplo, que los proveedores se organicen para repartirse el mercado, lo que se relaciona con el establecimiento de esquemas de colusión.

La colusión implica que los posibles proveedores generen un acuerdo para incrementar y/o distribuir las ganancias derivadas de un contrato y, comúnmente, le vendan más caro al gobierno. Al respecto, la OCDE ha señalado que la colusión se produce cuando las empresas, que se espera que compitan entre sí, se ponen de acuerdo para elevar de forma tácita o explícita el precio de los bienes o servicios que están siendo adquiridos por los gobiernos mediante licitaciones públicas.

Como lo señala la OCDE,⁷ los principales esquemas de colusión son los siguientes:

- **Ofertas ficticias o de resguardo.**– Están diseñadas para aparentar competencia genuina. Bajo este tipo de colusión los oferentes se ponen de acuerdo para que uno o más presenten una oferta: **i)** más alta que la del ganador designado; **ii)** demasiado alta como para ser aceptada; o bien, **iii)** una que contenga términos especiales que saben que son inaceptables para el comprador.

- **Supresión de ofertas.**– Bajo este esquema los competidores acuerdan que uno o más proveedores se abstendrán o retirarán una oferta presentada con anterioridad de manera que se adjudique la licitación al ganador designado.

- **Rotación de ofertas.**– En este esquema las empresas coludidas siguen licitando, pero acuerdan tomar turnos para ganar, es decir, ser el oferente que califique con el precio más bajo.

• **Asignación de mercado.**- Los competidores se reparten el mercado o ciertas zonas geográficas y acuerdan asignarse ciertos clientes. Con base en el acuerdo, los licitadores no presentarán ofertas en las zonas asignadas a un licitador en particular.

En este sentido, esta Soberanía debe establecer las disposiciones jurídicas que sean suficientes a efecto de asegurar que en las contrataciones públicas a que hace referencia la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, existan medidas que prevengan y sancionen tanto la corrupción como el fraude ocasionado por los posibles esquemas de colusión.

II. Argumentos que sustentan la presente iniciativa

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

“...Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente **a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.**

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos **para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.**

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo. Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución...”

Es decir el texto constitucional establece que, tratándose de contrataciones públicas tales como las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, se deberán asegurar al Estado las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y

demás circunstancias pertinentes, ya sea que se realicen a través de adjudicaciones o de licitaciones públicas.

En caso que dichas condiciones no puedan asegurarse por medio de las licitaciones, será en las leyes donde quedarán establecidos los procedimientos que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Por su parte, el artículo 28 de nuestra Carta Magna señala como objetivo del órgano constitucional autónomo denominado Comisión Federal de Competencia Económica el de garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que⁸ nuestro derecho constitucional prohíbe los actos que disminuyen el proceso de competencia y libre concurrencia, al no permitir el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, afectando las cadenas de producción y al consumidor final, en virtud de que la adquisición de esos bienes y servicios no se lleva a cabo conforme a costos reales.

De lo anterior podemos desprender que existen dos mandatos constitucionales que son complementarios entre sí; por una parte, se deben asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, etc.; y, por la otra parte, se debe permitir el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios de tal forma que se castigue todo aquello que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas.⁹

Es justamente en ese equilibrio entre los dos mandatos constitucionales donde radica la importancia de establecer medidas que por las que se asegure la prevención, detección y sanción de los posibles esquemas de colusión dentro de las contrataciones públicas, aunado al hecho de que este tipo de conductas redundan en beneficio de la corrupción entre agentes públicos y privados, pues de permitirse lo anterior se producirían distorsiones económicas que conllevarían a la disminución de la inversión, al detrimento del Estado de Derecho, a la desaceleración económica, a la pérdida de confianza en las instituciones democráticas, etc.

Por ello, el Instituto Mexicano para la Competitividad ha emitido recomendaciones generales para detectar y comba-

tir la colusión entre oferentes de compras públicas¹⁰ señalando que, en términos generales, se necesitan de tres acciones:

a) Prevenir mediante el buen diseño de concursos públicos.- Las áreas requirentes deben estar informadas sobre las condiciones del mercado según el bien o servicio que necesiten.

b) Buscar y detectar señales de alerta y patrones sospechosos.- Las principales señales de advertencia y patrones de colusión se comienzan a identificar desde el momento en que las empresas presentan sus ofertas o en sus declaraciones de integridad. Los comportamientos sospechosos están relacionados con los precios o con los documentos presentados por los oferentes.

c) Investigar y sancionar.- Para iniciar un procedimiento de investigación sobre colusión puede haber dos principales vías: a través de una denuncia formal o por medio de una “investigación de oficio” a cargo de la Comisión Federal de Competencia Económica.

Al respecto, la Ley Federal de Competencia Económica, establece que las prácticas monopólicas absolutas son las combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto sea *establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas*.

Por lo tanto, se propone reformar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público a efecto de establecer medidas tendientes a prevenir los esquemas de colusión en las contrataciones públicas, así como también para establecer sanciones severas en los casos en que se llegue a incurrir en estas prácticas indebidas.

III. Fundamento legal.

A esta iniciativa le son aplicables diversas disposiciones contenidas en los marcos jurídicos siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley Federal de Competencia Económica.

IV. Denominación del Proyecto de Ley o Decreto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

V. Ordenamientos a modificar

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

La presente iniciativa **no causa impacto presupuestario alguno**.

Por lo expuesto, se presenta a esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se **reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a efecto de establecer medidas de combate a la colusión en las contrataciones públicas**.

VI. Texto normativo propuesto.

Artículo Único.- Se adicionan las fracciones II y IV recorriéndose las demás en su orden del artículo 2, un párrafo séptimo al artículo 26, un segundo párrafo a la fracción VIII del artículo 29, una fracción IV recorriéndose las demás en su orden del artículo 37, una fracción V recorriéndose las demás en su orden del artículo 50 y una fracción III al artículo 60 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para quedar como sigue.

Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. (...)

II. Comisión: la Comisión Federal de Competencia Económica, órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, en los términos del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Competencia Económica.

III. (...)

IV. Declaración de integridad: La declaración escrita, bajo protesta de decir verdad, en la que el participante se compromete a abstenerse de realizar prác-

ticas anticompetitivas ni incurrir en conductas que incentiven a los servidores públicos de las dependencias y entidades a inducir o alterar las evaluaciones de las ofertas, el resultado del procedimiento u otros aspectos que les otorguen condiciones más ventajosas a algunos participantes respecto de otros.

V. a XIV. (...)

Artículo 26.- (...)

I. a III. (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

En todos aquellos casos en que las contrataciones se realicen respecto de bienes, arrendamientos o servicios cuyos mercados tengan pocos sustitutos, se trate de productos o servicios estandarizados u homogéneos o en los que exista poco cambio tecnológico, las dependencias y entidades deberán solicitar a la Comisión que emita su opinión en lo tocante a los aspectos de libre concurrencia y competencia económica.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo 29. La convocatoria a la licitación pública, en la cual se establecerán las bases en que se desarrollará el procedimiento y en las cuales se describirán los requisitos de participación, deberá contener:

I. a VII. (...)

VIII. (...)

Asimismo será requisito que los licitantes entreguen, junto con el sobre cerrado, la declaración de integridad respectiva.

IX. a XVI. (...)

(...)

(...)

(...)

Artículo 37. La convocante emitirá un fallo, el cual deberá contener lo siguiente:

I. a III. (...)

IV. En caso que, de la evaluación de las proposiciones, la convocante estime que los licitantes incurrieron en prácticas colusivas, tales hechos se harán del conocimiento de la Comisión como conductas presuntamente violatorias de la Ley Federal de Competencia Económica.

(...)

Artículo 50. (...)

I. a IV. (...)

V. Las que hubiesen sido sancionadas por prácticas monopólicas absolutas por parte de la Comisión.

VI. a XV. (...)

Artículo 60. (...)

I. a II. (...)

III. Las que hubiesen sido sancionadas por prácticas monopólicas absolutas por parte de la Comisión.

IV. a VII. (...)

Transitorio

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

Notas

1 Combate a la colusión en los procesos de contratación pública en México, Informe analítico del Secretariado sobre el cumplimiento de la legislación, regulaciones y prácticas de la CFE con las mejores prácticas de la OCDE, OCDE, 2015.

2 Contrataciones abiertas. Una guía para profesionales por profesionales, Transparencia Mexicana, México.

3 Ídem.

4 Combate a la colusión en los procesos de contratación pública en México, Informe analítico del Secretariado sobre el cumplimiento de la legislación, regulaciones y prácticas de la CFE con las mejores prácticas de la OCDE, OCDE, 2015.

5 Notas de la clase impartida por el Dr. Ricardo Rivero Ortega, en el Módulo “Contratación pública y corrupción” del Master Prevención y Combate a la Corrupción, impartido por la Universidad de Salamanca en la Cámara de Diputados, 2016.

6 Guía práctica de compras públicas, recomendaciones para comprar bien a nivel estatal, Instituto Mexicano para la Competitividad.

7 Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas, OCDE, 2009.

8 Véase la tesis de jurisprudencia 2a./J. 111/2016 de rubro “Competencia económica. El artículo 9o., fracción I, de la ley federal relativa, vigente hasta el 6 de julio de 2014, es acorde con el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II, página 982.

9 Véase la Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 110/2016 de rubro “Prácticas monopólicas. El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las prohíbe no sólo cuando esa conducta tenga por objeto el alza de precios”, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II, página 982.

10 Guía práctica de compras públicas, Recomendaciones para comprar bien a nivel estatal, Instituto Mexicano para la Competitividad.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de marzo de 2017.— Diputada Federal Minerva Hernández Ramos (rúbrica).»

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

LEY DE PETRÓLEOS MEXICANOS

«Iniciativa que adiciona el artículo 113 de la Ley de Petróleos Mexicanos, a cargo del diputado Ulises Ramírez Núñez, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Ulises Ramírez Núñez, diputado de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, fracción I, 77 y 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados someten a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa, al tenor del siguiente

Consideraciones

La producción de crudo de Petróleos Mexicanos (Pemex) llegó a 2.019 millones de barriles en enero de 2017, es decir, 15,000 barriles menos que lo reportado en diciembre y esto representa una caída de 10.5 por ciento, o 239 mil barriles menos en un año¹. En consecuencia, la producción de gasolina también disminuyó y de enero a julio de 2016, el volumen de importación de gasolinas y diésel alcanzó un nivel histórico, al participar con más de 51.6 por ciento del abasto nacional total, equivalente a 1.18 millones de barriles diarios en promedio, de acuerdo con cifras de la Secretaría de Energía (Sener)².

Si bien es cierto, que resulta alarmante que año con año se incrementa nuestra dependencia de los petrolíferos producidos en el extranjero, para el **Partido Acción Nacional**, es igual o aún más preocupante que de la revisión de los documentos oficiales y archivos digitales de la Secretaría de Energía (Sener), de la Secretaría de Economía (SE) y de Pemex, no fue posible identificar un documento concreto y sencillo en el que se especifique a quién se le compra gasolina y diésel, cuánto se compra a cada país, el tipo de calidad de los productos y el costo que representa cada adquisición.

De esta manera y tomando en cuenta la trascendencia del consumo de petrolíferos, la dependencia que tenemos como país de lo que adquirimos en el exterior y reconociendo fundamentalmente que las características de nuestro mercado le siguen exigiendo a Pemex garantizar el abasto de gasolinas y diésel, resulta alarmante que las páginas oficiales de Sener y de Pemex, no cuenten con información precisa respecto a la importación de dichos productos.

Les recuerdo que el artículo 112 de la Ley de Petróleos Mexicanos señala que “en el cumplimiento de las obligaciones de difusión de información previstas en la presente ley, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables, Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias procurarán que los informes o reportes se presenten de forma clara, sencilla, precisa, confiable y actualizada”, y desafortunadamente en la importación de gasolina no se está cumpliendo con la ley.

Para ser más explícito, se enlistan a continuación todos los documentos, páginas oficiales y archivos digitales que se revisaron sin que alguno de ellos ofrezca información en los términos planteados en esta iniciativa:

- Indicadores petroleros enero de 2017³
- Comercio exterior
 - Valor del comercio exterior de hidrocarburos y sus derivados⁴
 - Volumen de las importaciones de productos petrolíferos, gas natural y petroquímicos⁵
 - México: balanza comercial⁶
- Información a la CNBV⁷
- Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Energía⁸
- Cuarto Informe de Labores de la Secretaría de Energía⁹
- Informe Anual de Pemex 2013¹⁰
- Informe Anual de Pemex 2014¹¹
- Informe Anual de Pemex 2015¹²
- Anuario estadístico de Pemex 2014¹³
- PLAN de Negocios de Pemex 2017-2021¹⁴
- Balanza comercial de mercancías de México Anuario estadístico 2014 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi.)¹⁵

Adicionalmente se revisó la página de la Secretaría de Economía (SE) y aún y cuando se identificó una sección denominada **Comercio Exterior/Información Estadística y Arancelaria**¹⁶, en la que se ofrecen diversas alternativas para conocer el intercambio comercial de México con otras naciones, desafortunadamente la información disponible se encuentra desagregada y no existe opción alguna que transparente en un formato amigable a quién se le compra, el monto y el valor de dicha adquisición.

De igual forma, se revisó el **Balance Nacional de Energía**¹⁷, elaborado por la Sener de 2015 y vale la pena señalar que en el caso de las exportaciones sí se ofrece información específica, pero no ocurre lo mismo con las importaciones, es decir, la información no diferencia entre tipos de gasolinas (magna y premium), ni tampoco el valor de las compras o el país con el que se efectúa la operación, como se muestra a continuación:

“Respecto a las exportaciones de petróleo crudo por tipo, el 72.9 por ciento corresponde a petróleo Maya²⁰, 16.5 por ciento a Istmo y 10.6 por ciento a Olmea. En cuanto al destino de las exportaciones de petróleo, 61.3 por ciento del total se envió a Estados Unidos de América (EUA); 13.1 por ciento a España; 7.1 por ciento a India; 2.9 por ciento a Italia; 1.4 por ciento a Holanda; 1.4 por ciento a China y 20.0 por ciento a otros destinos.

Las gasolinas y naftas registraron un saldo negativo de 692.0 PJ, incrementando el déficit en un 17.7 por ciento respecto a lo observado en 2014. En cuanto a la participación de las importaciones por país de origen, destacaron las provenientes de EUA (82.2 por ciento), Holanda (14.9 por ciento), España (1.0 por ciento) y el resto de otros.

En lo que refiere al diésel, durante 2015 se puede observar un saldo negativo en la balanza de 323.69 PJ, 20.1 por ciento menor que en 2014.”

Lo único que se identificó en el Balance Nacional de Energía, es un listado de países con quien México tiene relación comercial, (Cuadro 28. Importación de energía a México por país de origen), pero tampoco se identificó un documento en el que se resuman las operaciones de importación de petrolíferos. Además la unidad de medida empleada en dicho documento es el “*Petajoules*” lo que dificulta la comparación con los datos que están disponibles en la página de Pemex. Finalmente, la única información valiosa que ofrece el Balance Nacional de Energía es el listado de

países a los que se les compra gasolina y diésel: EUA, Holanda, España, Italia, Finlandia, Nigeria, Trinidad y Tobago y Singapur.

Otro punto fundamental en el que se sustenta el objetivo de la presente iniciativa tiene que ver con la información que maneja el **Informe Anual de Pemex de 2015**, ya que no aborda en forma homogénea los rubros de exportaciones e importaciones de gasolinas y diésel, como se muestra a continuación:

Exportaciones

Las divisas provenientes de la exportación de crudo registraron 18,524.4 millones de dólares, importe 48 por ciento inferior a 2014, derivado de la disminución de 49.4 por ciento en el precio de la mezcla mexicana. Por tipo, 12,701.2 millones de dólares correspondieron a crudo Maya, 3,489.5 millones de dólares a Istmo y 2,333.7 millones a Olmeca.

Los volúmenes de petróleo crudo exportado promediaron 1,172.5 Mbd, 30.2 Mbd más a lo registrado en 2014. Por tipo, el petróleo crudo Maya participó con 72.9 por ciento del volumen exportado, el Istmo con 16.5 por ciento y el Olmeca con 10.6 por ciento.

La exportación de petróleo crudo por país de destino fue la siguiente: Estados Unidos (58.9 por ciento), España (13.8 por ciento), India (9.1 por ciento), Italia (2.9 por ciento), Holanda (1.4 por ciento), China (1.3 por ciento), Portugal (0.5 por ciento) y otros (12.1 por ciento).

Importaciones

En 2015, la balanza comercial de productos petrolíferos (incluye gas licuado) presentó un saldo deficitario de 17,403.6 millones de dólares, 21 por ciento menor que en 2014, como resultado de la reducción de los precios de estos productos.

El precio promedio anual de la gasolina regular en la Costa Norteamericana del Golfo de México fue de 156.93 centavos de dólar por galón. El precio internacional de la gasolina Premium mostró el mismo comportamiento aunque fue 15 por ciento superior al precio de la gasolina regular. En el 2015, el precio internacional del diésel promedió 151.66 centavos de dólar por galón.

La importación de petrolíferos alcanzó 18,983.8 millones de dólares, 25.5 por ciento menor a lo registrado en 2014 debido al comportamiento de los precios, lo que se reflejó en particular en el caso de gasolinas y diésel. Las importaciones de gasolinas fueron de 415.3 Mbd, cifra superior en 15.5 por ciento a la registrada en 2014, lo cual se atribuye a la reducción de la producción nacional y a un incremento en la demanda. En el caso del volumen de la importación de diésel fue de 145.3 Mbd, lo que significó un incremento de 9.3 por ciento respecto a 2014, debido principalmente a una reducción de la producción del hidrocarburo.

Como se puede apreciar, la información conjuga información diferente en los rubros de exportación e importación, ya que en las primeras se hacen precisiones respecto al tipo de crudo y volumen de exportación, así como el país al que se le vende nuestra producción. En contraste, en las importaciones no se identifica a quién se le compra, tampoco hay precisiones respecto al volumen de la gasolina importada y mucho menos se hacen diferencias entre las compras de Magna, Premium y diésel.

A partir de lo anterior, **Acción Nacional** considera que el gobierno federal y Pemex no han realizado un esfuerzo conjunto para transparentar en un formato sencillo y homogéneo todo lo concerniente al volumen, el valor y los países que participan en las transacciones de importación de petrolíferos.

Ahora bien, de acuerdo con el Sistema de Información Energética¹⁸, de la Secretaría de Energía (Sener)¹⁹ y corroborado con la información del Banco de Información Económica²⁰ del Inegi, las importaciones de gasolinas y diésel en 2016 ascendieron a 7,286 millones de barriles diarios (mbd), lo que equivale a **más de 265 mil millones de pesos**²¹

Volumen de importación de petrolíferos (miles de barriles diarios)		Valor de importación de petrolíferos (millones de dólares)	
Importación	enero-nov 2016	Importación	enero-nov 2016
Gasolina	5,323	Gasolina	10,393
Diésel	1,963	Diésel	3,566
Total	7,286	Total	13,959

Les recuerdo que para el ejercicio fiscal de 2017 esta Cámara de Diputados aprobó un presupuesto de 267 mil millones de pesos para la Secretaría de Educación Pública²², que para propósitos de este proyecto es equivalente al gasto realizado por Pemex en 2016 para la adquisición de petrolíferos.

Hecha esta comparación, los recursos empleados para la adquisición de gasolinas y diésel, no puede considerarse un gasto menor y la sociedad merece conocer con absoluta transparencia a quién se le compra, qué tipo de gasolina se adquiere a cada proveedor y el valor por dicha transacción. Lo anterior, con la finalidad de confirmar que Pemex está eligiendo la mejor alternativa y el mejor precio para obtener dichos productos.

Por todo lo anterior, se somete a la consideración de todos los legisladores, la adición de un inciso al artículo 113 de la Ley de Petróleos Mexicanos, con objeto de especificar que en el informe anual se especifique en el capítulo de “Balanza Comercial”, a quién se le compra, el volumen, tipo de crudo y el valor de cada operación y por otra parte, informar a quién se le compra, diferenciando la calidad de los petrolíferos, el volumen y el costo de cada transacción, como se muestra a continuación:

LEY DE PETRÓLEOS MEXICANOS	
Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 113.- El Director General de Petróleos Mexicanos deberá presentar, a más tardar en abril de cada año, para aprobación del Consejo de Administración y, por conducto del Presidente de éste, al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, un informe que contenga como mínimo lo siguiente:</p> <p>I. Un reporte del Director General sobre la marcha de Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales y, en su caso, sobre los principales proyectos existentes. Dicho reporte deberá realizarse por línea o rama de negocios, además de emplear indicadores o parámetros usuales a nivel internacional para la correcta y puntual medición de los resultados y estar vinculado a los objetivos y metas que se hayan fijado en el Plan de Negocios;</p> <p>II. La explicación y declaración de las principales políticas y criterios contables y de información seguidos en la preparación de la información financiera;</p> <p>III. Los estados que muestren la situación financiera de Petróleos Mexicanos durante y a la fecha de cierre del ejercicio, sus cambios y resultados, así como la demás información que sea necesaria para completar o aclarar los datos suministrados con dichos estados;</p> <p>IV. Un reporte sobre el ejercicio de su presupuesto, en el que se incluyan las desviaciones en montos, tiempo y alcance de ejecución de los contratos que se lleven a cabo, y</p> <p style="text-align: center;"><i>(Sin correlativo)</i></p> <p>V. La evaluación del Consejo de Administración sobre la ejecución de los programas anuales de Petróleos Mexicanos.</p> <p>El Informe deberá suscribirse por el Director General y por el Presidente del Consejo de Administración y deberá difundirse en la página de Internet de Petróleos Mexicanos.</p>	<p>Artículo 113.- El Director General de Petróleos Mexicanos deberá presentar, a más tardar en abril de cada año, para aprobación del Consejo de Administración y, por conducto del Presidente de éste, al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, un informe que contenga como mínimo lo siguiente:</p> <p>I. Un reporte del Director General sobre la marcha de Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales y, en su caso, sobre los principales proyectos existentes. Dicho reporte deberá realizarse por línea o rama de negocios, además de emplear indicadores o parámetros usuales a nivel internacional para la correcta y puntual medición de los resultados y estar vinculado a los objetivos y metas que se hayan fijado en el Plan de Negocios;</p> <p>II. La explicación y declaración de las principales políticas y criterios contables y de información seguidos en la preparación de la información financiera;</p> <p>III. Los estados que muestren la situación financiera de Petróleos Mexicanos durante y a la fecha de cierre del ejercicio, sus cambios y resultados, así como la demás información que sea necesaria para completar o aclarar los datos suministrados con dichos estados;</p> <p>IV. Un reporte sobre el ejercicio de su presupuesto, en el que se incluyan las desviaciones en montos, tiempo y alcance de ejecución de los contratos que se lleven a cabo;</p> <p>V. Balanza Comercial de Petróleos Mexicanos, especificando la exportación de petróleo por país de destino, el volumen, tipo de crudo y las divisas generadas por cada operación; así como el país al que se le compra petrolíferos, diferenciando por la calidad del producto, el volumen y el valor de cada transacción, y</p> <p>VI. La evaluación del Consejo de Administración sobre la ejecución de los programas anuales de Petróleos Mexicanos.</p> <p>El Informe deberá suscribirse por el Director General y por el Presidente del Consejo de Administración y deberá difundirse en la página de Internet de Petróleos Mexicanos.</p>

Estimados legisladores, la importación de petrolíferos, además de tratarse de un tema de seguridad nacional, debe ser considerado un tema de la mayor relevancia por el gasto que representa y este Congreso, debe favorecer una ma-

yor transparencia en el ejercicio del gasto que realiza Pemex en la adquisición de gasolina y diésel.

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

Decreto que adiciona una fracción V y se recorre la subsecuente al artículo 113 de la Ley de Petróleos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona una fracción V y se recorre la subsecuente al artículo 113 de la Ley de Petróleos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 113. ...

I. a III. ...

IV. Un reporte sobre el ejercicio de su presupuesto, en el que se incluyan las desviaciones en montos, tiempo y alcance de ejecución de los contratos que se lleven a cabo;

V. Balanza Comercial de Petróleos Mexicanos, especificando la exportación de petróleo por país de destino, el volumen, tipo de crudo y las divisas generadas por cada operación; así como el país al que se le compra petrolíferos, diferenciando por la calidad del producto, el volumen y el valor de cada transacción, y

VI. La evaluación del Consejo de Administración sobre la ejecución de los programas anuales de Petróleos Mexicanos.

...

Transitorio

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

Notas

1 En el 2004 Pemex alcanzó su mayor nivel de producción con 3.38 millones de barriles diarios, pero, para el 2017, se estima una producción de 1.9 millones de barriles diarios, es decir, en 13 años, la producción petrolera se reducirá en 1.4 millones de barriles al día.

- <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/02/26/produccion-crudo-toca-nuevo-minimo>
- 2 <http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/09/20/mexico-ya-importa-mas-50-su-gasolina>
- 3 <http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Paginas/IndicadoresPetro-leros.aspx>
- 4 http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Indicadores%20Petrole-ros/ebalanza_esp.pdf
- 5 http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Indicadores%20Petrole-ros/eimporpetro_esp.pdf
- 6 http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Indicadores%20Petrole-ros/ebalcomx_esp.pdf
- 7 http://www.pemex.com/ri/reguladores/financiera%20no%20dictami-nada/4Q_2016.27feb17_Envio.pdf
- 8 <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25591/3erInforme-Labores.pdf>
- 9 http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/149989/4to._Infor-me_de_Labores_de_la_Secretar_a_de_Energ_a.pdf
- 10 http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Informe%20Anual%20Archivos/2013_ia_00_vc_e.pdf
- 11 http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/Informe-Anual/Informe_Anual_PEMEX_2014.pdf
- 12 http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/Informe-Anual/Informe_Anual_2015.pdf
- 13 http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Anuario%20Estadistico%20Archivos/2014_ae_00_vc_e.pdf
- 14 http://www.pemex.com/acerca/plan-de-negocios/Documents/plan-negocios-pmx_2017-2021.pdf
- 15 <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825073657>
- 16 <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-informacion-estadistica-y-arancelaria>
- 17 <https://www.gob.mx/sener/documentos/balance-nacional-de-ener-gia>

18 <http://sie.energia.gob.mx/>

19 <http://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=cuadro&cve-cua=PMXE2C15>

20 <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

21 Considerando un tipo de cambio de 19 pesos por dólar.

22 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2017.pdf

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

Se turna a la Comisión de Energía, para dictamen.