

## APÉNDICE IX

### CONTINUACIÓN DEL APÉNDICE VIII DE LA SESIÓN 35 DEL 14 DE DICIEMBRE DE 2017

#### LEY FEDERAL DEL TRABAJO

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 5o. y 132 de la Ley Federal del Trabajo, suscrita por los integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Quienes suscriben, diputados federales e integrantes 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; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, al tenor del siguiente

#### Planteamiento del problema

Septiembre de 2017 será recordado como uno de los meses más tristes para nuestro país, ya que sufrimos tres eventos sísmicos que dejaron un saldo de 457 personas fallecidas; 95 víctimas mortales por el evento del 7 de septiembre,<sup>i</sup> 360 corresponden al terremoto del día 19<sup>ii</sup> y 2 decesos a consecuencia del sismo del 23 de septiembre.<sup>iii</sup>

De acuerdo con diversos especialistas, considerando las características que presentó el terremoto del pasado 19 de septiembre puede sostenerse que tal fenómeno registró mayores niveles de intensidad en comparación con el sismo de 1985.<sup>iv</sup>

De ahí, las severas consecuencias ocurridas en la Ciudad de México, estado de México, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala, entidades que se destacaron por el amplio número de derrumbes de inmuebles que, en el mejor de los casos, dejaron a sus habitantes sin un lugar en el cual vivir o en el cual laborar y, en el peor de los escenarios, los derrumbes arrebataron la vida de un número significativo de personas.

Si bien es cierto que la devastación aún se aprecia en todas las entidades mencionadas, y que la fase de reconstrucción será larga, costosa y dolorosa, también es nuestro deber re-

conocer que este tipo de eventos deben tener, al menos, dos consecuencias trascendentes: en primer lugar, a todos los habitantes nos obliga a revalorar qué hemos aprendido en materia de protección civil y, en segundo término, que no es menor, a quienes tenemos el compromiso de representar a la ciudadanía, nos obliga a observar y corregir aspectos que el marco jurídico actual no considera y que son fundamentales para la protección de todos los mexicanos; en el caso particular que nos ocupa, debemos referirnos a los trabajadores del país.

Entre las múltiples deficiencias que salieron a la luz a partir de la tragedia, destaca la falta de protección de los derechos de los trabajadores, muchos de los cuales, sufrieron la presión de sus patrones para retornar a sus centros de trabajo, aún sin tener la certeza de que las instalaciones contarán con las condiciones de seguridad necesarias.

Este tipo de empleadores sometieron a un estrés constante a sus trabajadores, no sólo por la falta de garantías que ofrecían las instalaciones laborales; también, por ser insensibles ante el peligro que puede mantenerse o manifestarse en ciertas zonas donde se resiente con mayor intensidad los estragos de los sismos antes citados. A este escenario, debemos sumar la irregularidad e interrupción en las rutas habituales para transportarse.

Lo anterior cobra relevancia si consideramos que, de los 3,000 edificios que sufrieron algún tipo de daño, 1,192 corresponden a empresas privadas y dependencias de gobierno, *call centers*, tiendas departamentales, empresas de servicios y escuelas, entre otros,<sup>v</sup> lo cual provocó, en muchos de los casos, la suspensión de actividades laborales en tanto que otros centros de trabajo esperan ser reubicados o remodelados.

La situación de emergencia provocada por los sismos ha causado estragos tanto en el sector privado como en el público, donde los trabajadores sienten temor de regresar a los inmuebles que sufrieron algún tipo de daño y que provocan alguna sospecha de fallas estructurales en función de que se han presentado algunas situaciones donde los patrones han realizado obras menores para resanar fracturas o presentar Dictámenes *a modo*, sin firma de quien lo realiza, causando sospecha sobre la formalidad con que se realizó.

Ante esta situación, para el Grupo Parlamentario Nueva Alianza en la LXIII Legislatura federal, resulta necesario establecer en la Ley Federal del Trabajo los elementos jurídico normativos que permitan proteger la integridad física de los trabajadores, a fin de que al término de un desastre natural o levantada la contingencia que tal situación provocó, al reanudarse las labores se tenga la certeza de que las instalaciones son técnicamente seguras y aptas para ejercer el derecho al trabajo en un ambiente sano y adecuado para ello.

### Argumentación

En septiembre pasado, específicamente los días 7, 19 y 23, siete entidades: Chiapas, Ciudad de México, Morelos, Guerrero, Estado de México, Oaxaca y Puebla, sufrieron los estragos de sismos de magnitud 8.2, 7.1 y 6.1 en la escala de Richter, respectivamente.

De acuerdo con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a partir del primer sismo del 7 de septiembre ha resultado relevante señalar que existe una diferencia entre los conceptos de magnitud e intensidad, siendo la primera, la magnitud de la energía liberada en el epicentro del sismo, mientras que la segunda, mide la manera en que esta energía se propaga a través del subsuelo.

Lo anterior viene a colación pues nos permite comprender por qué un sismo como el de 1985, con magnitud 8.1 y epicentro en las costas de Michoacán (a casi 400 kilómetros de distancia de la CDMX), ocasionó niveles de intensidad y destrucción equiparables a los del terremoto de 2017, el cual registró una magnitud de 7.1 y epicentro en Puebla-Morelos (a 160 kilómetros de la CDMX).<sup>vi</sup> De este modo, es posible entender la magnitud de las afectaciones que sufrieron miles de inmuebles y que dejaron sin vivienda o sin lugar de trabajo a tantos mexicanos, además de arrebatar la vida de más de 400 personas.

Aunado a los razonamientos técnicos arriba señalados, debemos agregar que, en función del horario en que se suscitaron, particularmente el acontecido el pasado 19 de septiembre del año en curso, cientos de empleados se han **negado** a ingresar o retornar a sus lugares y centros de trabajo, hasta en tanto se garantice en su totalidad su seguridad. Ante ello, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), informó el pasado 27 de septiembre que, hasta ese momento, **9 Centros laborales** estaban impedidos para garantizar el retorno seguro a trabajar; asimismo, había recibido 477 quejas por casos de inmuebles que, de acuerdo

con la denuncia, se encuentran dañados y los dueños exigen a los trabajadores ingresar a ellos.<sup>vii</sup>

Sin embargo, hay una cifra mayor sin poder precisar, que es la de empleadores que han presionado a sus trabajadores para que retornen a inmuebles presumiblemente inseguros. Los empleados, ante el temor de que se les descuenten los días que se ausenten o, peor aún, a ser despedidos, se ven presionados a trabajar en medio del temor, con el estrés que, como puede suponerse, provoca esta condición.

La amplia cobertura mediática que se brindó a los eventos telúricos mencionados permitieron dar cuenta de una situación que se volvió recurrente, sobre todo en la Ciudad de México como consecuencia del terremoto del 19 de septiembre, el cual dejó más de 3,000 edificios dañados, de acuerdo con cifras del Jefe de Gobierno de la Ciudad.<sup>viii</sup>

A través de las redes sociales, un amplio número de personas manifestó su inconformidad por tener que regresar a trabajar en inmuebles que no garantizaban (o garantizan) su seguridad física. Si bien sus superiores les aseguraban que la infraestructura era segura, resultaba evidente, incluso para quienes no son expertos en la materia, que los daños no eran superficiales.

Hubo casos en que se amenazó con descontar de su sueldo el tiempo que se ausentaran a laborar e, inclusive, hubo despidos a trabajadores que exigían a su patrón la exhibición de un Dictamen Técnico como garantía de que su centro de trabajo era un sitio habitable y seguro.

Receptivas a estos casos de irresponsabilidad e insensibilidad con que presumiblemente actuaron algunos mandos de instituciones públicas y privadas, hubo personas que se organizaron para visibilizar la problemática. Fue así como surgieron grupos multidisciplinarios que se han esforzado por realizar un diagnóstico del número real de centros de trabajo sin las condiciones adecuadas de seguridad para laborar.

Uno de estos grupos, denominado *Red de solidaridad con los trabajadores en riesgo-mx*, formado por voluntarios y expertos, detectaron situaciones adversas para los trabajadores, en las cuales se les condicionaban los pagos o bonos, o que el día del sismo sería descontado, debido a que lo tomaron como descanso. Incluso, se detectaron casos en que los empleadores no permitieron que Protección Civil u otras autoridades acudieran a realizar la revisión respectiva.

Al día 4 de octubre, la *Red* había recibido 2,266 denuncias anónimas, correspondientes a 1,261 centros de trabajo.<sup>IX</sup> Así, de acuerdo con los datos aportados, el 90 por ciento de los empleados manifestaron sentirse inseguros en su trabajo, al 72 por ciento se les condicionó el pago de su salario, bono o prestaciones si decidían ausentarse y sólo al 10.6 por ciento se le mostró un documento que certifica que las instalaciones en las que laboran son seguras. A fin de verificar la información recabada, a través de cuestionarios digitales, los miembros de la Red se organizaron en brigadas y se presentaron en los lugares reportados con el propósito de entrevistarse directamente con los empleados.

La labor que ha realizado la sociedad civil para visibilizar un problema de esta índole ha sido muy valiosa; ante lo cual, corresponde ahora a la autoridad dar seguimiento y sancionar a quienes hayan puesto en peligro la integridad de sus trabajadores. No obstante, también los Legisladores tenemos la responsabilidad de adecuar el marco normativo a las condiciones en las cuales se encuentra asentado nuestro país.

Es cierto que los sismos del pasado septiembre nos situaron en una posición de gran vulnerabilidad; sin embargo, los sismos no son los únicos desastres naturales a los que se enfrentan las entidades federativas. Los tornados y huracanes también han cobrado vidas humanas y han dañado inmuebles que albergan centros de trabajo; es por ello que ahora nos corresponde a nosotros, como representantes populares, evitar que se siga poniendo en peligro la integridad de los trabajadores mexicanos.

Situados en contexto, es pertinente hacer notar que el actual marco jurídico no brinda las garantías necesarias a los trabajadores en este aspecto, ya que la Ley Federal del Trabajo considera, entre las obligaciones de los patrones, garantizar la seguridad, pero sólo desde el punto de vista de los riesgos intrínsecos al trabajo, sin suponer las condiciones que atenten contra la seguridad de los que ahí laboren o presten sus servicios, pero que tengan como origen, un desastre<sup>X</sup> natural intrínseco.

Actualmente existe el Sistema Nacional de Protección Civil, cuyo principal objetivo es coordinar el trabajo individual y colectivo de los tres órdenes de gobierno en caso de emergencia o desastre, cuyo origen sea provocado por factores naturales o humanos, a fin de minimizar o eliminar el número de víctimas mortales, así como reducir la destrucción que éstos fenómenos puedan provocar.

Para el logro de tal objetivo, el Sistema se sustenta en la Ley General de Protección Civil y diversas Normas en la materia; también existe la Norma Oficial Mexicana NOM-003-SEGOB-2011, denominada “Señales y Avisos para Protección Civil. - Colores, formas y símbolos a utilizar”, la cual, sólo regula lo relativo a la señalización en inmuebles. Empero, existe un vacío legal en lo relativo a los factores que se deben atender en materia laboral; es decir, la norma no tiene establecido el qué hace cuando los patrones deciden, de manera unilateral y atendiendo a intereses mezquinos, que sus trabajadores deben regresar a trabajar.

Tal como está ahora, la Ley Federal del Trabajo sólo considera las emergencias de carácter sanitario, sin considerar que la situación geográfica y geología de nuestro país lo coloca en una situación de vulnerabilidad ante una amplia diversidad de desastres naturales, tales como sismos, huracanes y tornados, los cuales, llegan a causar devastación en inmuebles que alojan centros de trabajo, cuyos mandos pueden, al día de hoy, decidir arbitrariamente si el sitio cuenta o no con las características y condiciones necesarias para brindar seguridad a quienes ahí se encuentran, llegando a poner en peligro no sólo a aquellos que ahí laboran, sino también, a quienes se encuentran haciendo una dirigencia, e incluso, a quienes transitan alrededor.

Bajo estas consideraciones, en el Grupo Parlamentario Nueva Alianza creemos que resulta pertinente reflexionar sobre la pertinencia de mantener la obligación patronal de garantizar, sólo en los centros de trabajo con más de 50 trabajadores, la exigencia de contar con instalaciones adecuadas para el acceso y desarrollo de actividades de las personas con discapacidad, ya que deja desprotegidos a las personas con algún tipo de discapacidad que labore en microempresas.

También, vemos la pertinencia de agregar que no es suficiente contar con instalaciones adecuadas, sino con las condiciones necesarias para realizar eficientemente el trabajo; es decir, no sólo basta con un inmueble estructuralmente seguro, sino con las condiciones que garanticen la realización del trabajo en condiciones dignas y sin hacinamiento.

Los sismos de septiembre de 2017 han dejado tras de sí una estela de dolor, pero también han permitido observar y demostrar diversas carencias que tenemos en materia de derechos laborales; ante lo cual, las y los Diputados de Nueva Alianza nos pronunciamos por realizar cambios normativos que respondan a las necesidades de seguridad

de los ciudadanos que día con día, con su esfuerzo, enaltecen a esta noble nación.

### Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto, quienes suscribimos, en nuestra calidad de Diputados Federales e integrantes del Grupo Parlamentario Nueva Alianza de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por y los artículo 6, numeral 1, fracción I; 76,77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentamos ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo

**Artículo Único.** Se adiciona una fracción XIV al artículo 5o., y reforman las fracciones XVI, XVI Bis, XVII, XVIII y XIX Bis del artículo 132; todos, de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 5o.** Las disposiciones de esta Ley son de orden público por lo que no producirá efecto legal, ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la estipulación que establezca:

I. a XIII. ...

**XIV. Realizar la jornada en un centro de trabajo que no garantice la seguridad de sus trabajadores y de cualquier persona que ahí se encuentre.**

...

**Artículo 132.-** Son obligaciones de los patrones:

I. a XV. ...

**XVI.** Instalar y operar las fábricas, talleres, oficinas, locales y demás lugares en que deban ejecutarse las labores, de acuerdo con las disposiciones establecidas en el reglamento y las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad, **protección civil**, salud y medio ambiente de trabajo, a efecto de prevenir accidentes y enfermedades laborales. Asimismo, deberán adoptar las medidas preventivas y correctivas que determine la autoridad laboral;

**XVI Bis.** Contar, en los centros de trabajo **que tengan más de 50 trabajadores**, con instalaciones y **condiciones** adecuadas para el acceso y desarrollo de actividades de las personas con discapacidad;

**XVII.** Cumplir el reglamento y las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad, **protección civil**, salud y medio ambiente de trabajo, así como disponer en todo tiempo de los medicamentos y materiales de curación indispensables para prestar oportuna y eficazmente los primeros auxilios;

**XVIII.** Fijar visiblemente y difundir en los lugares donde se preste el trabajo, las disposiciones conducentes de los reglamentos y las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad, **protección civil**, salud y medio ambiente de trabajo, así como el texto íntegro del o los contratos colectivos de trabajo que rijan en la empresa; asimismo, se deberá difundir a los trabajadores la información sobre los riesgos y peligros a los que están expuestos;

XIX. ...

**XIX Bis.** Cumplir con las disposiciones que, en caso de emergencia sanitaria **o desastre natural**, fije la autoridad competente, así como proporcionar a sus trabajadores los elementos y **condiciones** que señale dicha autoridad, para prevenir enfermedades en caso de declaratoria de contingencia sanitaria y **para enfrentar los riesgos que representa la emergencia**;

XX. a XXVIII. ...

### 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 Secretaría deberá realizar en un periodo de 180 días naturales las adecuaciones reglamentarias necesarias para la aplicación de las disposiciones del presente decreto.

### Notas

i Disponible en:

<http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/nacional/2017-09-11/suman-95-muertos-sismo-mexico-mayoria-oaxaca/>, consultado el 14 de octubre de 2017.

ii Disponible en:

<http://www.proceso.com.mx/505624/fatidico-septiembre-termina-360-muertos-sismo-del-19>, consultado el 14 de octubre de 2017.

iii Disponible en:

<http://www.animalpolitico.com/2017/09/sismo-6-4-epicentro-oaxaca-despierta-los-mexicanos-este-sabado/> Consultado el 14 de octubre de 2017

iv Disponible en:

[http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/09/22/el-sismo-de-2017-registro-mayor-intensidad-en-la-cdmx-que-el-terremoto-de-1985-segun-datos-de-la-unam\\_a\\_23219535/](http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/09/22/el-sismo-de-2017-registro-mayor-intensidad-en-la-cdmx-que-el-terremoto-de-1985-segun-datos-de-la-unam_a_23219535/), consultado el 29 de septiembre de 2017.

v Disponible en:

<http://www.eitb.eus/es/noticias/internacional/detalle/5108006/terremoto-mexico-19-septiembre-2017-noticias-sismo-dia-27/>

vi [http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/09/22/el-sismo-de-2017-registro-mayor-intensidad-en-la-cdmx-que-el-terremoto-de-1985-segun-datos-de-la-unam\\_a\\_23219535/](http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/09/22/el-sismo-de-2017-registro-mayor-intensidad-en-la-cdmx-que-el-terremoto-de-1985-segun-datos-de-la-unam_a_23219535/)

vii Disponible en:

<http://www.capitalmexico.com.mx/metropolitano/danos-sismo-lugares-trabajo-centros-laborales-negativa-trabajadores/> cifra al día 27 de septiembre de 2017.

viii Disponible en:

<http://expansion.mx/carrera/2017/09/27/como-volver-a-la-oficina-tras-el-sismo>, consultado el 17 de octubre de 2017.

ix Disponible en:

<http://www.eluniversal.com.mx/carera/economia/empleados-bajo-riesgo-la-incertidumbre-de-trabajar-entre-grietas>, consultado el 13 de octubre de 2017.

x De acuerdo con el artículo 3, fracción XVIII, de la Ley General de Protección Civil, *desastre* se entiende como *el estado en que la pobla-*

*ción de una o más entidades federativas, sufre severos daños por el impacto de una calamidad devastadora, sea de origen natural o antropogénico, enfrentando la pérdida de sus miembros, infraestructura o entorno, de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento de los sistemas de subsistencia.* Disponible en:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2054798&fecha=31/12/1969](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2054798&fecha=31/12/1969), Consultado el 16 de octubre de 2017.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados honorable Congreso de la Unión, a los 7 días del mes de diciembre de 2017.— Diputados: Luis Alfredo Valles Mendoza, Mirna Isabel Saldívar Paz, Luis Manuel Hernández León, Carlos Gutiérrez García, Karina Sánchez Ruiz, Ángel García Yáñez, Francisco Javier Pinto Torres, Carmen Victoria Campa Almaral, Angélica Reyes Ávila (rúbricas).»

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

---

#### CÓDIGO PENAL FEDERAL, CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal, y Nacional de Procedimientos Penales, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a cargo del diputado David Sánchez Isidoro, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado David Sánchez Isidoro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I, 77 numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el Código Penal Federal, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, atento al siguiente

## Planteamiento del problema

Partiendo de un ámbito general, hoy día es la seguridad pública la prioridad número uno de nuestra población, por encima incluso de la necesidad de empleo, este sentimiento es generalizado en la sociedad mexicana y, radica por un lado, en la realidad de que la incidencia delictiva se ha elevado, y por otro, en que las autoridades de prevención del delito, procuración y administración de justicia del país, se encuentran rebasadas, por lo que se percibe para la delincuencia un ambiente ideal de impunidad.

México padece una evidente crisis de seguridad ante los ojos del mundo, crisis que es sensible en la vida cotidiana de los mexicanos, en los últimos años, la inseguridad y la violencia han incidido de manera considerable en el sentir social, en el que la gente ya está cansada de comparativos con porcentajes delictivos, entre un periodo y otro, lo que se quiere, es que los delitos vayan a la baja, a través de un verdadero combate y prevención.

Es por ello que ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el Estado mexicano no debe ni puede hacerle frente mediante una estrategia desarticulada, sino que es necesario que los tres niveles de gobierno articulen sus potencialidades y compensen sus insuficiencias en materia de seguridad pública. La corresponsabilidad de cada uno de ellos en un fin común garantizará que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participen, con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común, que garantice la seguridad y la tranquilidad de la población, de ahí que la presente iniciativa que **reforma y adiciona el Código Penal Federal, el Código Nacional de Procedimientos Penales, y la Ley Orgánica del Poder Judicial**, dará certeza a la actuación de las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, al identificar a sus elementos y vehículos automotores con las insignias y logotipos de la institución a la que pertenecen, esto con el objeto de dar certidumbre a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, imperativos de toda autoridad.

## Argumentación

En una democracia deben tenerse en cuenta los imperativos del orden público formal y material, pero como factor de convivencia es muy importante el último, que puede definirse como la ausencia de agresión física procedente de los hombres. Es precisamente ante este tipo de alteración del

orden público, e incluso, cuando por factores naturales se altere la estabilidad del mismo, en donde el estado tiene la responsabilidad de actuar a fin de procurar su salvaguarda.

El orden público en sentido amplio debe entenderse como sinónimo de orden jurídico, del orden establecido por el derecho, así es posible establecer una distinción conceptual entre orden público –protección libre del ejercicio de los derechos fundamentales– y seguridad ciudadana –protección de las personas y bienes frente a las acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas, como base fundamental de toda organización social y política.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha establecido en su artículo 21 que la seguridad pública “es una función a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva...”, por su parte la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública Reglamentaria del Artículo 21 Constitucional, establece en su artículo 2, que la seguridad pública “...tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado...”

El precepto previene la coordinación y articulación de los tres niveles de gobierno para llevar a cabo el objetivo de la seguridad pública, a los gobernados en su persona, bienes y derechos, no sufrirán ataques violentos de terceros, garantizándoles para ello protección y, en su caso, reparación.

Jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen, sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías. Es un hecho notorio en la sociedad actual la proliferación de delitos: robo con violencia a casas habitación y negocios, robo de vehículos y asaltos en la vía pública, aun durante el día y con lujo de violencia, homicidios intencionales, narcotráfico, contrabando, secuestro, se producen reiteradamente en detrimento de los gobernados. La prensa y los noticieros de radio y televisión informan cotidianamente de esos sucesos que afectan a los individuos en sus propiedades, posesiones, derechos y en su propia vida.

La encuesta más reciente sobre seguridad pública urbana, publicada el 26 de septiembre de 2017, por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), afirma que la percepción de inseguridad ha aumentado 4 por ciento en los últimos doce meses.

En el mes de junio de 2017, 74.9 por ciento de los mexicanos manifestaron sentirse inseguros viviendo en su ciudad, mientras que en junio de 2016 a marzo de 2017 fue de 70 por ciento a 72.9 por ciento de la población la que dio la misma respuesta.

Aduce la encuesta que las mujeres son las más temerosas por la inseguridad en sus ciudades. 80.2 por ciento de las encuestadas reconoció sentirse insegura en el lugar donde vive. Esta es la cifra más alta medida por el instituto estadístico desde el nacimiento de esta encuesta, en septiembre de 2013. Los hombres están por debajo, con 68.9 por ciento de percepción de inseguridad.

La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana también midió la confianza ciudadana en las autoridades encargadas del combate a la delincuencia. La mejor evaluada es la Marina, considerada efectiva por 85.6 por ciento de la población. Le sigue el Ejército con 82.4 por ciento y, en tercer sitio, la Gendarmería, con 69 por ciento, un cuerpo de la Policía Federal, que es percibida menos eficaz (62.9 por ciento). Las policías estatales (47.6 por ciento) y municipales (37.3 por ciento) son las peor evaluadas aunque ambas han repuntado si se les compara con resultados anteriores de la encuesta.

Las ciudades con mayor percepción de inseguridad fueron: Villahermosa, Coahuila de Zaragoza, la región norte de la Ciudad de México, Reynosa, Ecatepec de Morelos y la región oriente de la Ciudad de México.

Por otro lado, las ciudades cuya percepción de inseguridad es menor fueron: Mérida, Puerto Vallarta, Piedras Negras, Saltillo, Durango y Tepic, con 29.5, 30.7, 35.3, 35.7, 37.8 y 48.6 por ciento, respectivamente.

Entre los efectos adversos, producto de la desconfianza se encuentra la pérdida del principio de autoridad a las instituciones de seguridad pública, de investigación, administración y procuración de justicia.

Del estudio también se advierte que si los delitos violentos generan el suficiente miedo y desconfianza en la población, ésta puede optar por utilizar medios ilícitos para ga-

rantizar su seguridad personal. Debido a esto, la medición de la inseguridad y de la percepción de seguridad pública (entendida como la sensación de vulnerabilidad personal ante la violencia) es de vital importancia para el Estado, ya que estos elementos tienen un impacto negativo en la calidad de vida de la ciudadanía y producen una pérdida de confianza en las instituciones.

Una arista que se sumó hace ya varios años y preocupa más aun, es que quienes tienen la obligación y responsabilidad de brindarnos seguridad, administración y procuración de justicia, se coludan, corrompan el estado de derecho y gocen de **impunidad**.

Para la mayoría de los ciudadanos es casi una rutina pensar y actuar, a su vez, de esta manera **“para que denuncie a un servidor público si sus jefes trabajan ahí con él, lo van a defender, sólo perderé tiempo y dinero”**.

En especial las corporaciones encargadas de la seguridad pública, ministeriales y prevención del delito, enfrentan grandes retos como atenuar los niveles de violencia, generar confianza en las mismas, establecer vínculos de comunicación y mayor eficiencia en los tiempos de reacción, todo ello para lograr seguridad como un derecho de cada uno de los habitantes de esta ciudad.

Tan sólo por mencionar un ejemplo; resalto los excesos que sufren y sufrimos las y los ciudadanos con los actos de algunos policías ministeriales, federales o municipales, quienes al omitir usar en el desempeño del servicio, los distintivos y medios de identificación que les son asignados a ellos y a sus unidades móviles, bajo el amparo de sus superiores jerárquicos, comente una serie de atropellos a las garantías individuales y a los derechos humanos de las personas, ya que no hay forma de identificarlos a ellos y mucho menos saber la corporación a la que pertenecen, por demás está el querer identificar los vehículos que utilizan para llevar a cabo sus actividades ilícitas y fuera de toda norma.

Esto genera nuevos actos de impunidad, porque al no poder identificarlos ni a ellos ni a los vehículos se producen abusos de autoridad en el mejor de los casos, ya que esta modalidad es copiada por la delincuencia organizada y utilizada como *modus operandi* para actuar en similitud de condiciones a una policía de seguridad pública o investigadora, generando con ello corrupción, robo, extorsión, secuestro, intimidación, y muerte en algunos casos.

**¿Quién de nosotros o de nuestros familiares y amigos no hemos vivido una situación así?**

Estamos sabedores que existe un marco jurídico que establece las reglas para la investigación y trabajos de inteligencia, sin embargo y en honor a la verdad es ordinario, cotidiano y hasta parte de nuestras rutinas, toparnos con servidores públicos y con supuestos servidores públicos que cubren el mismo perfil antes mencionado.

Los delitos cometidos por servidores públicos investigadores de los estados, son competencia de los jueces del fuero común, es decir en muchos de los casos existe tolerancia, instrucción, coordinación, amistad y por ende encubrimiento, por lo que resulta inútil llevar acabo la denuncia; en resumen son, parte, investigadores y sancionadores; cuando ex profesamente existe normatividad que impide eso, sin embargo es el día a día al interior de las instituciones policiacas y de investigación.

**Esto conlleva a reforzar y actualizar las conductas del delito de abuso de autoridad, a especificar las obligaciones de la policía investigadora y a otorgarles la competencia a jueces federales para que conozcan de estas nuevas modalidades que corrompen el estado de derecho y vulneran a la sociedad y por ende a reforzar el nuevo sistema penal adversarial acusatorio.**

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones del Código Penal Federal, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

**Código Penal Federal**

**Capítulo III  
Abuso de Autoridad**

Artículo 215. Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

I. al XVI. ...

...

**XVII. Omitir el uso de los distintivos y medios de identificación que le sean asignados para el ejercicio de su función, salvo en los casos debidamente establecidos por las leyes.**

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V, X a XII y XVII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión y de cincuenta hasta cien días multa. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

...

**Código Nacional de Procedimientos Penales**

**Capítulo VI  
Policía**

Artículo 132. Obligaciones del Policía.

El policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución. Para los efectos del presente código, el policía tendrá las siguientes obligaciones:

**I. Usar en ejercicio de su función, los distintivos y medios de identificación que les sean asignados así como los vehículos oficiales que identifiquen la institución a la que pertenecen.**

...

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

**Capítulo II  
De sus atribuciones**

Artículo 50. Los jueces federales penales conocerán:

I. de los delitos de orden federal

f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, **particularmente aquellos que lleven a cabo actos que afecten los derechos de las perso-**

**nas, sin los distintivos que los identifiquen y en vehículos particulares, esto con independencia de los delitos que deriven de su conducta.**

### Transitorios

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

**Segundo.** A partir de la entrada en vigor del presente decreto, la Procuraduría General de la República, las instituciones de procuración justicia de las entidades federativas y las instituciones de seguridad pública deberán implementar lo necesario.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de diciembre de 2017.— Diputado David Sánchez Isidoro (rúbrica).»

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

---

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

«Iniciativa que reforma el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado Ricardo Taja Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado Ricardo Taja Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

El 8 de diciembre de 2005, la Comisión del Trabajo y Previsión Social en sesión ordinaria dictaminó y aprobó, en conjunto, varias iniciativas cuyo objeto es implantar los fines de semana largos; para tal efecto se recorrió la obligatoriedad del descanso que correspondía a tres días feriados señalados en el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo por el lunes más cercano; así los empleados disfrutarían de

tres días consecutivos de descanso que les permitiría tener la posibilidad de una mayor convivencia y esparcimiento con sus familias, fomentándose al mismo tiempo el crecimiento y desarrollo del sector terciario en lo que se refiere a la prestación de servicios turísticos.

Al respecto, en el rubro de consideraciones referidas en el cuerpo del dictamen de mérito, se señala que las implantaciones de fines de semana largos generarían entre otros beneficios:

“**En primer lugar**, brindaría certeza a las familias mexicanas de que independientemente del día de la semana en el cual se registre el evento cívico motivo del descanso obligatorio, podrán tener seguros cuatro días de descanso acumulados a cuatro fines de semana al año, y podrán planear la convivencia familiar, el descanso o la salida a cualquier destino turístico nacional o internacional.

**En segundo lugar**, las empresas se verían beneficiadas por la eliminación de los llamados puentes que tienen lugar cuando el día festivo cae en jueves o en martes, o cuando los trabajadores se toman el día lunes alterando así la productividad de los centros laborales.

**En tercer lugar**, se generaría una derrama económica adicional por la activación del turismo interno en los diferentes destinos turísticos nacionales e internacionales, al saber por ley, los fines de semana específicos que se pueden tomar como largos durante el año para vacacionar.”<sup>1</sup>

Como podemos apreciar, la comisión dictaminadora considera tres criterios primordiales para aprobar las iniciativas presentadas en ese momento de manera conjunta, la convivencia familiar, la productividad en los centros laborales y la activación del turismo mediante la visita de connacionales y extranjeros a los lugares de esparcimiento y diversión que existen en el país.

Estas consideraciones llevaron a la comisión a elaborar en sentido positivo el dictamen que fue aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados, pasando al Senado en donde es aprobado de igual manera para posteriormente ser publicado por el Ejecutivo federal en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2006, por lo que a partir de ese año se implementan los llamados “fines de semana largos.”

La reforma hecha al artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo establece tres fechas en las que el día de descanso obligatorio se cambia hacia el lunes más cercano de la fe-

cha a conmemorar, estas son: 5 de febrero, aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21 de marzo, al recordarse el natalicio del Benemérito de las Américas, y el 20 de noviembre, en el aniversario del inicio de la Revolución Mexicana.

Es preciso señalar que el modelo educativo vigente en nuestro país contempla la realización de ceremonias en planteles educativos para conmemorar los hechos históricos que marca el calendario cívico nacional, de esta manera se preservan en nuestra sociedad estas fechas que nos dan identidad como nación; cumpliéndose además, la intención del legislador al reformar el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo, que ha sido fortalecer la convivencia familiar, propiciar el descanso de los trabajadores, evitar los llamados “puentes largos” que propiciaban la disminución de la productividad en los centros laborales, pero además se incentiva al turismo que tanto beneficio ha generado a los estados que tienen esta vocación, lo cual se ve reflejado en la derrama económica que genera la creación de empleos tanto de manera permanente como temporal, en la ocupación hotelera que ha llegado al cien por ciento en estas fechas y que beneficia igualmente servicios como restaurantes, centros de esparcimiento y diversión entre otros.

Al respecto refiero las siguientes cifras que corresponden a una entidad federativa con vocación turística como lo es el estado de Guerrero, lo que nos da idea de cómo un fin de semana largo puede beneficiar las economías regionales del país reflejándose en zonas turísticas llenas de visitantes, de esta manera y de acuerdo a información brindada por la Secretaría de Turismo local, la ocupación hotelera en el Puerto de Acapulco, en un fin semana ordinario es de un 63.1 por ciento; en el pasado periodo vacacional correspondiente al verano de 2017, la entidad tuvo una afluencia de 690 mil 631 turistas, con una derrama económica de 2 mil 762 millones de pesos, la ocupación hotelera en este periodo fue de una media de 66.5 por ciento; para un fin de semana largo se tuvo una afluencia turística de 183 mil 570 personas, elevándose la ocupación hotelera a 89.6 por ciento con una derrama económica de 461 millones de pesos<sup>2</sup>.

El dato anterior hace referencia a un servicio que indudablemente que beneficia a otros servicios más, incluso estos fines de semana largos permiten a aquellas personas que no tienen un empleo fijo, tener alguna actividad que les permite obtener un ingreso económico para su manutención y el de su familia.

Con el propósito de fundamentar esta propuesta de reforma a la Ley Federal del Trabajo, quiero referirme al propio argumento de la comisión dictaminadora que en el año 2005, elaboró el dictamen que aprueba los fines de semana largos, y en el que se refieren a estudios de la Secretaría de Turismo (Sectur), en la que estiman que “el hecho de aprobar la creación de *fines de semana largos* impactaría diversos sectores con diversos efectos, entre ellos, económicos y sociales”.

#### a) Efectos económicos

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la composición del producto interno bruto (PIB) generado por el turismo es la siguiente:

Con estos datos, la Sectur estima que “un fin de semana largo” garantizaría una ocupación de cien por ciento en los destinos turísticos del país y calcula la generación de ingresos adicionales por doscientos cincuenta millones de dólares, que acumulando los cuatro fines de semana largos propuestos, generarían un estimado de mil millones de dólares anuales de ingresos por este concepto.

Por otro lado, la Asociación Mexicana de Parques Acuáticos y Balnearios, ha estimado que tan sólo en este sector, la demanda de visitantes crecería en diez por ciento (10 por ciento) anual, sobre la base de 80 millones de visitantes hoy recibidos.

#### b) Efectos sociales

Otro estudio realizado por la Secretaría de Turismo sobre la cultura de viaje de los mexicanos encontró que en dos de cada tres casos sesenta y siete por ciento (67 por ciento) de las personas entrevistadas afirman que acostumbran viajar con la familia, siendo hasta otro trece por ciento quien lo hace con su cónyuge y cinco por ciento más con sus padres. Estas cifras arrojan como resultado un ochenta y cinco por ciento de los consultados que acostumbran viajar con miembros de su núcleo familiar próximo.

También se identificó que noventa por ciento de los entrevistados está de acuerdo con la idea de que las personas viajan con la intención de convivir con la familia.”<sup>3</sup>

En el aspecto de la convivencia familiar, es importante señalar que los fines de semana largos hacen posible que ésta pueda darse, considerando que en las actuales circuns-

tancias ésta se ve imposibilitada en muchos casos cuando los horarios de trabajo de los padres en sus trabajos son extenuantes y, los de los hijos en sus centros escolares impiden la coincidencia para que se propicie la comunicación.

En razón de lo anterior, y con el fin de ampliar los beneficios de los denominados fines de “semana largos”, planteo ante esta honorable asamblea se incorporen tres fechas más, el 16 de septiembre, conmemoración de la Independencia Nacional; el 12 de octubre, conmemoración del Día de la Raza, y una fecha más que si bien no es cívica, se convierte en los hechos en día feriado ya que se trata de una de las tradiciones con más raigambre en el país, el 2 de noviembre, en el que la tradición popular conmemora a los muertos.

Las fechas propuestas complementan un ciclo que inicia en febrero con el primer fin de semana largo y cerrarían con el último correspondiente al mes de noviembre; abarcando meses como octubre, en el que las zonas turísticas ven una notable baja en el número de visitantes, con el consecuente estancamiento de la economía de estas regiones, lo que puede subsanarse con la aprobación de esta iniciativa que tengo a bien presentar, quedando de la siguiente manera:

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 74. Son días de descanso obligatorio:</p> <p>I. El 1o. de enero;</p> <p>II. El primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero;</p> <p>III. El tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo;</p> <p>IV. El 1o. de mayo;</p> <p>V. El 16 de septiembre;</p> <p>VI. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre;</p> <p>VII. El 1o. de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder</p>	<p>Artículo 74. Son días de descanso obligatorio:</p> <p>I. El 1o. de enero;</p> <p>II. El primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero;</p> <p>III. El tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo;</p> <p>IV. El 1o. de mayo;</p> <p>V. El <b>segundo lunes de septiembre en conmemoración del 16 de septiembre;</b></p> <p>VI. El <b>segundo lunes de octubre en conmemoración del 12 de octubre.</b></p> <p>VII. El <b>primer lunes de noviembre en conmemoración del 2 de noviembre.</b></p> <p>VIII. El <b>tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre;</b></p> <p>IX.. El <b>1o. de diciembre de cada seis años, cuando corresponda</b></p>

<p>Ejecutivo Federal;</p> <p>VIII. El 25 de diciembre, y</p> <p>IX. El que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral</p>	<p><b>a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal;</b></p> <p><b>X. El 25 de diciembre, y</b></p> <p><b>XI. El que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral</b></p>
--	---

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, el que suscribe somete a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo, adicionándole las fracciones V, VI y VII; recorriéndose las actuales V, VI, VII, VIII y IX para ser VIII, IX, X, XI respectivamente.

Artículo 74. Son días de descanso obligatorio:

- I. El 1o. de enero;
- II. El primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero;
- III. El tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo;
- IV. El 1o. de mayo;
- V. El segundo lunes de septiembre en conmemoración del 16 de septiembre;**
- VI. El segundo lunes de octubre en conmemoración del 12 de octubre.**
- VII. El primer lunes de noviembre en conmemoración del 2 de noviembre.**
- VIII. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre;**
- IX. El 1o. de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo federal;**
- X. El 25 de diciembre, y**

## **XI. El que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral.**

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1 Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 8 de diciembre de 2005.

[http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2017-08\(ES\).pdf](http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2017-08(ES).pdf)

2 Estadística correspondiente al fin de semana del 20 al 22 de octubre de 2017, Secretaría de Turismo del Estado de Guerrero.

3 Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 8 de diciembre de 2005.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de diciembre de 2017.— Diputado Ricardo Taja Ramírez (rúbrica).»

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

---

## LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES Y LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

---

«Iniciativa que reforma los artículos 141 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo de la diputada Araceli Guerrero Esquivel, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada Araceli Guerrero Esquivel, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de esta LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a

consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 141 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; y se adiciona un párrafo a la fracción VII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En el contexto de la globalización en la que México se encuentra inmerso, existe un conjunto de desafíos sociales que es importante estudiar y analizar para impulsar alternativas de solución que permitan mejorar las condiciones de vida de sectores sociales de la población mexicana, en situación vulnerable.

Por naturaleza jurídica, uno de los sectores sociales que el Estado está obligado a atender es el de la niñez y adolescencia. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, el Inegi reportó que 39.2 millones de personas menores de 18 años vivían en México. De este universo, el 50.6 por ciento son hombres, mientras que el 49.4 por ciento son mujeres.

Este sector se encuentra distribuido de la siguiente forma: el 32.4 por ciento son niñas y niños de 0 a 5 años de edad; el 33.7 por ciento de 6 a 11 años y el 33.9 por ciento de 12 a 17 años.

En 2014, el 53.9 por ciento de niñas, niños y adolescentes eran pobres, de los cuales, 1 de cada 5 se encontraba en situación de pobreza extrema. De esta población, el 62.6 por ciento presentó carencias de acceso a seguridad social; el 27.6 por ciento, de acceso a la alimentación; el 24.8 por ciento, de servicios básicos en sus viviendas; el 16.7 por ciento, en la calidad o en los espacios de su vivienda; el 16.2 por ciento en servicios de salud; y 8 por ciento, se encontraba con rezago educativo.

A partir de los resultados de la Encuesta Intercensal 2015, se ha estimado que de los 6.4 millones de niñas, niños y adolescentes que residían en los municipios de alta y muy alta marginación, 536 mil 310 habitaban en viviendas sin drenaje o excusado, 275 mil 630 sin energía eléctrica y 1 millón 120 mil 632 sin agua entubada en la vivienda.

El escenario de este sector es todavía más crítico si observamos que en 2010, el Censo de Población y Vivienda indicó que 6.1 millones de niñas, niños y adolescentes no acudían a la escuela.

La ausencia de este sector social en los centros de enseñanza responde a diversos factores; según el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), su inasistencia se asocia con la persistencia de barreras, tales como la lejanía de los centros educativos de sus comunidades, la falta de docentes capacitados en la lengua materna de los niños y niñas, la falta de registro de nacimiento, la ausencia de maestros capacitados para incluir a niños y niñas con discapacidades o dificultades de aprendizaje, situación de violencia en la escuela e inequidad de género, así como la falta de recursos financieros para la compra de uniformes y materiales escolares (PND 2013-2018; página 45).

En este renglón, los esfuerzos del gobierno de la república durante la presente administración han sido significativos a partir de la reforma constitucional, en materia educativa, promulgada en febrero de 2013 que implicó la creación de un nuevo marco legal, la profesionalización de la actividad docente, la obligación del estado de garantizar la educación de calidad para los niveles básico y medio superior, la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

El diagnóstico presentado en 2016 por UNICEF y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) encontró que más de la mitad de los cerca de 40 millones de personas menores de 18 años que vivían en México en 2014 se encontraban en situación de pobreza. La investigación encontró que 1 de cada 2 niños, niñas y adolescentes en México era pobre; mientras 1 de cada 9 se encontraba en pobreza extrema (UNICEF; 2016, página 10).

De acuerdo con el reporte, aunque la pobreza extrema de niños y adolescentes disminuyó de 14.0 por ciento a 11.5 por ciento entre 2010 y 2014, la pobreza general de niños, niñas y adolescentes prácticamente no ha cambiado en ese periodo, colocándose en 53.9 por ciento en 2014, mientras que en 2010 fue de 53.7 por ciento

En este esquema, tanto UNICEF como el Coneval resaltaron la necesidad de que la inversión en la infancia sea suficiente, oportuna, eficaz, equitativa y pertinente para atender los desafíos de cada etapa del ciclo de vida. (Comunicado, 2016).

En las últimas décadas la población de niñas, niños y adolescentes en nuestro país se encuentra en un contexto alta-

mente vulnerable que va desde la violencia y maltrato en el interior de la familia, el acoso escolar en sus diferentes rostros, de la discriminación hasta la delincuencia organizada, manifiesta en el tráfico y esclavitud de este sector infantil y adolescente.

Derivado en gran parte por el escenario antes descrito, el Estado mexicano hoy tiene un problema más que atender, es el fenómeno conocido como los **niños en situación de calle**.

Encontramos que en las calles miles de niños, niñas y adolescentes son obligados a trabajar o pedir limosna, situación que los coloca en alto riesgo o vulnerabilidad de sufrir agresiones físicas y verbales o abusos sexuales, negligencia y explotación; es decir, los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, se ven obligados a valerse por sí mismos, sufriendo abandono, hambre y pobreza; además, son víctimas de estigmas y prejuicios; asimismo, se ubican en alto riesgo de ser arrastrados al consumo de drogas, violencia y delincuencia.

Hay ocasiones en que las autoridades, incurren en actos negativos contra este sector, pues no sólo los detienen arbitrariamente, sino que los golpean, abusan de ellos y los maltratan.

Oficialmente, no hay datos que nos indiquen el número determinado de niñas, niños y adolescentes que desarrollan su vida en la calle; se ha dificultado realizar un conteo por el grado de movilidad que presentan tanto a nivel local como nacional y por los marcos conceptuales y metodológicos con los que han tenido lugar diversos esfuerzos (Garza; 2009), impulsados por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el UNICEF, como se muestra en la siguiente tabla:

ESTUDIO/CENSO	RESULTADOS
Menor en situación extraordinaria, acciones, logros y perspectivas a favor de los niños trabajadores y de la calle. UNICEF, DIF, 1990.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1000 niños y jóvenes viviendo en la calle.</li> </ul>
Primer censo de niños y niñas en situación de calle, UNICEF, DIF, 1992.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11,172 niños de y en la calle.</li> <li>• 1020 viviendo en la calle.</li> </ul>
Segundo censo de niños y niñas en situación de calle, UNICEF, DIF, 1995.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 13,373 menores de y en la calle.</li> <li>• 1850 viviendo en la calle.</li> </ul>
Estudio de niños, niñas y adolescentes trabajadores en cien ciudades, capítulo de uso indebido de sustancias DIF, UNICEF, 1997.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se identificaron 11,136 puntos de encuentro.</li> <li>• Se observaron 114,497 niños y jóvenes entre 6 y 17 años de edad.</li> <li>• El 72% son hombres y 28% mujeres.</li> <li>• El promedio de edad fue de 13 años</li> <li>• 2% viven en la calle, siendo 7.6 veces más frecuente en los varones que en las niñas.</li> </ul>
Estudio de niños, niñas y jóvenes trabajadores en el Distrito Federal, UNICEF, DIF, 2000.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14,322 niños, niñas y jóvenes que viven y/o trabajan en las calles del DF.</li> <li>• 39% son mujeres.</li> <li>• 75% se encuentran entre los 12 y 17 años de edad.</li> </ul>
Segundo estudio de niños, niñas y adolescentes trabajadores en cien ciudades, DIF, UNICEF, 2002-2003.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se identificaron 4,500 puntos de encuentro en la vía pública.</li> <li>• Se observaron 94,795 niñas, niños y adolescentes que trabajan en los principales centros urbanos del país.</li> <li>• 61,803 son niños y 32,992, niñas.</li> <li>• 1.6% de los niños y niñas entre seis y 17 años afirmaron vivir en la calle.</li> </ul>
Programa hijos e hijas de la ciudad DIF DF, 2007.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 601 niños y niñas en situación de abandono viviendo en la calle.</li> <li>• 147 puntos de encuentro en 10 delegaciones políticas del DF.</li> </ul>

**Fuente:** Tabla tomada de Garza (2009, página 130).

Como se observa en la tabla 1, los trabajos iniciaron en el año de 1990, esto en virtud de que el estado mexicano no ha sido ajeno a la situación vulnerable en la que se encuentran la niñez y juventud nacionales; en aquel año México fue uno de los promotores de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, evento que dio lugar a la Declaración Mundial sobre Supervivencia y Desarrollo del Niño en la que el compromiso conjunto fue brindar a cada niño un mejor futuro (UNICEF, 1990).

En 1991, México ratificó su compromiso en la Convención sobre los Derechos del Niño y consecuentemente, en ese mismo año creó la Comisión Nacional de Acción a Favor de la Infancia con carácter intersectorial e interinstitucional e inmediatamente después, presentó el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia.

Para el año 2000, México había mostrado avances significativos en la atención a la infancia ya que, de las 26 metas establecidas en la Cumbre Mundial de 1990, nuestro país había logrado 20. Aunque de 2000 al 2006 hubo esfuerzos importantes, no se observó el mismo desempeño de la década anterior y el esfuerzo fue menor del 2006 al 2012, tomando en cuenta que en éste último año se creó, por Acuerdo presidencial, el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia. No obstante, los resultados fueron opacos. (Cfr. Cárdenas, 2016. páginas 44-45).

Durante la presente administración los avances alcanzados por los poderes ejecutivo y legislativo, los gobiernos estatales, los órganos autónomos y la sociedad civil organizada, en la defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes, han sido significativos.

El 4 de diciembre de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), ordenamiento que derivó en la promulgación de las leyes estatales en esta materia y en la creación del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, integrado por diversas dependencias del Ejecutivo Federal, los Gobernadores de las Entidades Federativas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Uno de los objetivos de la Ley GDNNA es el crear y regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a efecto de que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integrales de los derechos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados (artículo 1, fracción III).

De conformidad con el artículo 13 del mismo ordenamiento legal, son derechos, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes:

- I. Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo;
- II. Derecho de prioridad;
- III. Derecho a la identidad;
- IV. Derecho a vivir en familia;
- V. Derecho a la igualdad sustantiva;
- VI. Derecho a no ser discriminado;
- VII. Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral;
- VIII. Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal;
- IX. Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social;

X. Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad;

XI. Derecho a la educación;

XII. Derecho al descanso y al esparcimiento;

XIII. Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura;

XIV. Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información;

XV. Derecho de participación;

XVI. Derecho de asociación y reunión;

XVII. Derecho a la intimidad;

XVIII. Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso;

XIX. Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, y

XX. Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet, en términos de lo previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

En esta tesitura y para brindar atención especial a la población infantil y adolescente en situación vulnerable, el Estado mexicano ha creado un marco legal específico, como la Ley de Asistencia Social, la cual establece que son sujetos de atención, todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por vivir en la calle (artículo 4, fracción I, inciso f),

Recientemente, la Ciudad de México realizó un censo de la población en situación de calle en el que encontró 4 mil 354 personas viviendo en vía pública y 2 mil 400 en albergues (Reforma, 2017).

Los resultados de este ejercicio plantean la necesidad de conocer detalladamente la situación de este sector social en toda la República, por ello, la presente iniciativa tiene co-

mo objetivo establecer que el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas Niños y Adolescentes realice un censo nacional de niñas, niños y adolescentes en situación de calle.

Adicionalmente, el conocimiento cuantitativo de este sector social vulnerable debe contribuir a la elaboración de políticas públicas de carácter nacional, que tengan como objetivo sacar adelante a esta población y sentar las bases para su inclusión social, desarrollo integral y el mejoramiento de su futuro.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 141 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; y se adiciona un párrafo a la fracción VII del artículo 32, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

**Primero.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 141 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en los siguientes términos:

**Artículo 141. ...**

**El Sistema Nacional de Protección Integral debe elaborar el Censo Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Calle en coordinación con las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.**

**Segundo.** Se adiciona un segundo párrafo a la fracción VII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar como sigue:

**Artículo 32...**

**Elaborar políticas públicas en coordinación con las dependencias integrantes del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, a partir del Censo Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Calle, con el objetivo de sentar las bases para la inclusión social, desarrollo integral y mejorar las condiciones de vida de esta población infantil y adolescente.**

### Transitorios

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

**Segundo.** El Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes tendrá seis meses, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para iniciar los trabajos relativos al Censo Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Calle.

#### Fuentes consultadas

• Cárdenas Miranda Elva Leonor. La situación de la infancia y la adolescencia en México, en Pérez Contreras, María de Montserrat. et al. (2016). Temas selectos de vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes. Serie Doctrina Jurídica, núm. 766. UNAM-III.

• Garza Caligaris, Lourdes. (2009) ¿Alguien sabe cuántos son? Rayuela. Revista Iberoamericana sobre Infancia y Juventud en Lucha por sus Derechos. Año 1, Núm. 1. Noviembre.

[www.revistarayuela.ednica.org.mx](http://www.revistarayuela.ednica.org.mx)

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4242/1.pdf>

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4242/5.pdf>

• Pérez Contreras, María de Montserrat. et al. (2016). Temas selectos de vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes. Serie Doctrina Jurídica, núm. 766. UNAM-III.

• UNICEF, 1990. Declaración Mundial sobre Supervivencia y Desarrollo del Niño.

<https://www.unicef.org/wsc/declare.htm>

• Velasco, Selene. 2017. Contabiliza CDMX población callejera. 10 de agosto. Periódico Reforma. Sección Ciudad.

<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/BusquedasComs.aspx>

#### Marco legal

• Ley de Asistencia Social

• Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

• Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de diciembre de 2017.— Diputada Araceli Guerrero Esquivel (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Derechos de la Niñez, y de Gobernación, para dictamen.**

---

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal Álvaro Ibarra Hinojosa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I, del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo noveno del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

#### Exposición de motivos

El 10 de junio de 2011, México cambió un paradigma fundamental: la traslación de las garantías individuales como un otorgamiento de derechos del Estado al ciudadano, para ahora pasar a una visión de reconocimiento de derechos inherentes al ser humano, que el Estado tiene la obligación de garantizar y proteger. Tal como ahora reza el artículo 1 constitucional: **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

*Artículo 1. 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.*

Para efectos de garantizar los mismos, además de la obligación de toda autoridad de hacerlo, existen en nuestro país órganos políticos con autonomía a nivel federal y locales que tienen la facultad de emitir recomendaciones a las autoridades que violen dichos derechos.

Estas autoridades encuentran su fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a letra dice:

#### **Artículo 102.**

**A...**

**B.** *El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.*

*Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan*

*ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.*

*Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.*

*El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.*

*Las constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.*

*La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.*

*El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.*

**La elección** *del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.*

**El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.**

*La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.*

*La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.*

Como se observa del precepto constitucional, se contempla que la elección de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas (así como el nacional), se ajusten a un procedimiento de consulta pública, con el requisito de transparencia del mismo, sin embargo, en el párrafo subsecuente, se prevé la obligación de rendición de cuentas únicamente para el presidente de la Comisión Nacional, y no así para aquellos de las entidades federativas. Situación por la cual queda este último caso a discreción de las entidades federativas la regulación sobre si es necesaria o no la presentación de un informe anual ante los poderes locales.

En definitiva, prever en la ley suprema general no sólo la obligación de transparencia y consulta pública en el proceso de selección de los titulares de los órganos protectores de derechos humanos locales, sino, el deber también de rendición de cuentas ante los poderes locales, ambos son sin duda necesarios para generar una mayor transparencia y responsabilidad de aquellos que están llamados a velar por la protección de los derechos humanos ante las quejas ciudadanas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, que violen estos derechos.

En ese sentido, se proponen realizar las siguientes modificaciones al texto constitucional:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<b>Artículo 102.</b>	<b>Artículo 102.</b>
A...	A...
B...	B...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.	El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, <b>y los presidentes de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, presentarán</b> anualmente a los Poderes de la Unión, <b>o los poderes de las entidades federativas según corresponda,</b> un informe de actividades. Al efecto <b>comparecerán</b> ante las Cámaras del Congreso, <b>o de</b>

	<b>las Legislaturas de las Entidades Federativas, según corresponda,</b> en los términos que disponga la ley.
--	---

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

**Decreto**

**Único.** Se reforma el párrafo noveno del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 102.**

A...

B...

...

...

...

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

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los presidentes de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas presentarán anualmente a los Poderes de la Unión, o los poderes de las entidades federativas, según corresponda, un informe de actividades. Al efecto comparecerán ante las Cámaras del Congreso, o de las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, en los términos que disponga la ley.

...  
...

### 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 los siete días del mes de diciembre de 2017.— Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica).»

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

---

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal Álvaro Ibarra Hinojosa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I, del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55, fracción II,

56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona un sexto párrafo a la fracción I del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de motivos

La reforma constitucional en materia política-electoral se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, por lo que en cumplimiento a esta reforma el 23 de mayo fueron publicados en el mismo Diario Oficial en materia electoral los decretos que expiden las leyes generales de Delitos Electorales, de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como las modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que en dicha materia los principales puntos de la reforma son los siguientes:

- \* Reelección legislativa federal consecutiva, hasta por 12 años siempre por la misma vía. (Regulada su vigencia en el transitorio decimoprimer del decreto.)
- \* Reelección legislativa local consecutiva hasta por tres periodos consecutivos. (Regulada su vigencia en el transitorio decimotercero del decreto.)
- \* Reelección consecutiva municipal, hasta por un periodo adicional. (Regulada su vigencia en el transitorio decimocuarto del decreto.)
- \* Se transforma el IFE en INE, éste como un organismo constitucionalmente autónomo.
- \* Da cabida a las OPLES, que son los organismos que tienen a su cargo la organización de las elecciones en el ámbito local.
- \* Establece un sistema de coordinación entre la autoridad electoral nacional y los organismos locales. Para ello se crea una Comisión de Vinculación.
- \* Se transforma a los tribunales electorales en autoridades jurisdiccionales de carácter local, ajenas a los Poderes Judiciales de las entidades federativas.
- \* Se eleva en un punto porcentual el umbral para mantener el registro como partido político.

\* Se rediseña y se vuelve más claro el sistema de coaliciones entre los partidos políticos para participar en una elección.

\* Se señalan los términos para realizar los dos debates obligatorios entre candidatos a la Presidencia de la República, y se establece que los concesionarios de uso comercial estarán obligados a transmitirlos.

\* Se establece la obligación de transparentar el financiamiento, la metodología y los resultados de las encuestas relativas a las preferencias electorales que se difunden.

\* Se definen a los artículos promocionales utilitarios que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político.

\* Se incorpora la figura de la Oficialía Electoral.

\* Se establece que los partidos políticos estarán obligados a garantizar que el 50 por ciento de sus candidaturas a legisladores federales y locales sean ocupadas por mujeres.

\* Se da cabida a las candidaturas independientes.

\* Se amplía y garantiza el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

\* Se establecen nuevas reglas para el financiamiento privado de los partidos políticos.

\* Se crea la figura de los gobiernos de coalición.

Este último punto (los gobiernos de coalición) es un ejemplo muy reciente de esta muestra de elementos novedosos del parlamentarismo en el sistema preponderantemente presidencial mexicano, que permiten un equilibrio entre los Poderes de la Unión, esta opción de que el presidente de la república genere **gobiernos de coalición**, figura jurídica insertada en nuestra Constitución Política federal desde la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero del 2014, en el que, el presidente puede optar por un gobierno en el que se realice una agenda parlamentaria-ejecutiva en conjunto con las principales fuerzas políticas, lo que sin duda fortalece la obtención de consensos y la pluralidad de visiones en la formulación de políticas públicas.

En este sentido, los gobiernos de coalición se encuentran regulados en nuestra Carta Magna de la siguiente manera:

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

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

*I. ...*

*II. ...*

*III. Ratificar el nombramiento que el presidente de la república haga del secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;*

*Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:*

*I. ...*

*II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y de Marina; del secretario responsable del control interno del Ejecutivo federal; del secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;*

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

*I. ...*

*II. Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;*

*Los secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.*

***En los supuestos de la ratificación de los secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el presidente de la república;***

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

*I a XVI...*

***XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.***

***El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.***

Como se puede observar, la figura actualmente sólo está prevista en la Constitución General, para el ámbito federal, quedando a discreción de las legislaturas locales regular o no esta institución jurídica.

Como legisladores, debemos ser responsables ante estos nuevos tiempos y retos que exige la pluralidad de las decisiones públicas, y las formas cada vez más complejas de enfrentar las problemáticas sociales a nivel federal y local. Por lo que, sin duda, el privilegiar los consensos por encima de las diferencias en los órganos públicos, es una tarea de todo servidor público.

Una forma innovadora de resolver el rezago en diferentes aspectos estratégicos y prioritarios para el país, fue el Pacto por México, en el que nuestro presidente Enrique Peña Nieto, con visión de Estado, convocó a las principales fuerzas políticas del Congreso de la Unión, a fin de generar una agenda conjunta, que trajo como resultado 13 grandes reformas constitucionales y legales, todas estructurales en diversas materias.<sup>1</sup> Este sin duda fue el antecedente de los

gobiernos de coalición, y que es una gran muestra de los beneficios que pueden llegar a obtenerse de su utilización.

Es por ello que nuestra Carta Magna debe contemplar esta posibilidad para las entidades federativas, a fin que éstas a su vez, en sus constituciones locales, contemplen esta figura jurídica.

En ese sentido, se proponen realizar las siguientes modificaciones al texto constitucional:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<b>Artículo 116.</b> El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.	<b>Artículo 116.</b> ...
Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:	...
I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.	...
La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.	...
Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.	...
Nunca podrán ser electos para el período inmediato:	...
a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;	

**Decreto**

**Único.** Se adiciona un sexto párrafo a la fracción I del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 116. ...**

...

**I. ...**

...

...

...

...

**Las constituciones de los estados y sus leyes deberán prever la posibilidad para que el Ejecutivo local, en cualquier momento, pueda optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del estado.**

**El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes del Congreso del estado. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.**

**En el supuesto de optar por un gobierno de coalición, el Congreso del estado deberá ratificar los nombramientos que el Ejecutivo realice de los secretarios de despacho, con la previa elaboración de una amplia consulta a la sociedad civil para cada uno de los cargos, convocando para tales efectos a las universidades públicas y privadas, institutos de investigación, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, demás organismos interesados y ciudadanos, en términos de la ley de participación ciudadana.**

**El Congreso del estado deberá aprobar, por mayoría de sus miembros presentes, el convenio y el programa respectivo, para el caso de que el Ejecutivo opte por un gobierno de coalición.**

<p>b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.</p> <p>Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.</p>	<p>...</p> <p><b>Las Constituciones de los Estados y sus leyes, deberán prever la posibilidad para que el Ejecutivo local en cualquier momento, pueda optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado.</b></p> <p><b>El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado. El convenio establecerá</b></p>
--	---

	<p>las causas de la disolución del gobierno de coalición.</p> <p>En el supuesto de optar por un gobierno de coalición, el Congreso del Estado deberá ratificar los nombramientos que el Ejecutivo realice de los Secretarios de Despacho, con la previa elaboración de una amplia consulta a la sociedad civil para cada uno de los cargos, convocando para tales efectos a las universidades públicas y privadas, Institutos de Investigación, Asociaciones Civiles, Organizaciones no gubernamentales, demás organismos interesados y ciudadanos, en términos de la ley de participación ciudadana.</p> <p>El Congreso del Estado deberá aprobar, por mayoría de sus miembros presentes, el convenio y el programa respectivo, para el caso de que el Ejecutivo opte por un Gobierno de Coalición.</p>
--	--

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

### Transitorios

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

**Segundo.** Los congresos locales deberán realizar las reformas correspondientes a sus constituciones y legislación secundaria en un plazo no mayor a 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor de presente Decreto.

**Tercero.** En relación a la amplia consulta a la sociedad civil prevista en el presente Decreto, el Ejecutivo recibirá las propuestas para ocupar los cargos de secretarios de despacho, quienes tendrán que poseer una antigüedad mínima de cinco años en el ramo respectivo.

En el proceso de designación de los secretarios de despacho del Ejecutivo deberá garantizarse en todo momento el principio de máxima publicidad.

#### Nota

1 <http://pactopormexico.org>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los siete días del mes de diciembre de 2017.— Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica).»

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

---

#### REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

---

«Iniciativa que reforma los artículos 104 y 189 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo del diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal Álvaro Ibarra Hinojosa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I, del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 104 y 189 del Reglamento de la Cámara de Diputados, al tenor de la siguiente

### Exposición de motivos

Las Cámaras del Congreso de la Unión, en su funcionamiento, se rigen conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento de la Cámara de Diputados, o el Reglamento del Senado de la República, según corresponda, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el periodo de receso, y las prácticas parlamentarias, como principales fuentes normativas del derecho parlamentario mexicano federal.

Sin duda, la dinámica diaria en la búsqueda de un mejor funcionamiento y cumplimiento de las atribuciones del Poder Legislativo nos hace buscar nuevas formas y mecanismos de privilegiar los consensos, superar formalismos, e interpretar la normatividad aplicable, en aras de generar más y mejores acuerdos parlamentarios.

Ejemplo de lo anterior han sido las conocidas “adendas” o propuestas de modificación a los dictámenes con proyectos de decreto, que, como práctica parlamentaria, son cada vez más común emplearlos en la Cámara de Diputados, para lograr agilizar y facilitar la discusión, ya sea en el pleno o en el trabajo de comisiones.

Esta figura ha sido usada desde la LXII Legislatura, tanto en el pleno como en comisión, y en esta LXIII Legislatura también hemos hecho uso de ella, privilegiando siempre las coincidencias por encima de las diferencias, para lograr, previo a la discusión en lo general, acuerdos que permitan lograr mejores reformas dentro de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, hoy en día, la figura de las propuestas de modificación previas a la discusión en lo general no se encuentra regulada dentro de nuestro marco normativo, lo cual podría implicar que en legislaturas posteriores quede en desuso la misma, por falta de conocimiento de los nuevos legisladores.

Ante ello, es necesario insertar y regular las propuestas de modificación a los dictámenes dentro de nuestro Reglamento de la Cámara de Diputados, dentro de las disposiciones del artículo 104 que regulan las discusiones en lo general de los dictámenes de los proyectos de ley o decreto, que actualmente señala:

## Reglamento de la Cámara de Diputados

### Artículo 104.

*I. Las discusiones en lo general de los dictámenes con proyecto de ley o de decreto, se sujetarán a lo siguiente:*

*I. Se discutirán y votarán en lo general y después en lo particular;*

*II. El presidente de la Junta Directiva podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por diez minutos; si declina hacerlo, podrá fundamentarlo un integrante nombrado por la mayoría de la comisión correspondiente;*

*III. Si hubiera voto particular, su autor o uno de sus autores podrán exponer los motivos y el contenido del mismo hasta por cinco minutos, siempre que se deseche el dictamen aprobado por la comisión;*

*IV. Un integrante de cada grupo, en orden creciente, de acuerdo a su representatividad en la Cámara, y un diputado o diputada independiente propuesto entre ellos podrán disponer de hasta cinco minutos para exponer su postura. El orador no podrá ser interrumpido por moción de cuestionamiento;*

*V. A continuación, el presidente formulará una lista de oradores en contra y otra a favor;*

*VI. Los oradores hablarán alternadamente en contra y a favor, hasta por cinco minutos, comenzando por el primero de la lista de intervenciones en contra;*

*VII. 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;*

*VIII. Cuando en las listas a las que hace referencia la fracción V de este artículo, se inscriban oradores únicamente para argumentar en un solo sentido, ya sea a*

*favor o en contra, se admitirán hasta tres oradores que podrán hablar hasta por cinco minutos y agotada esa ronda, el presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido.*

*IX. Cada vez que se pregunte al pleno si el punto está suficientemente discutido, el presidente leerá la lista de las diputadas y de los diputados que hayan solicitado la palabra;*

*X. Si el orador no se encuentra en el salón de sesiones, perderá su turno;*

*XI. 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, y*

*XII. Cuando el titular de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal sea invitado a la discusión de un asunto de su competencia, se le concederá, hasta el mismo tiempo que a los integrantes de la Cámara.*

*2. Las discusiones de los dictámenes en sentido negativo de iniciativas, que contienen un proyecto de acuerdo, se sujetarán a lo siguiente:*

*I. El presidente de la Junta Directiva o un integrante nombrado por la mayoría de la comisión, podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por tres minutos;*

*II. Una vez fundamentado el dictamen, podrá intervenir un orador en contra hasta por tres minutos;*

*III. En el caso de que no se inscriba orador para la discusión, el presidente propondrá su votación de inmediato;*

*IV. El presidente someterá en votación económica si se acepta desecharlo o se devuelve a la comisión;*

*V. En caso afirmativo, procederá su archivo como asunto total y definitivamente concluido, y*

*VI. En caso negativo, se devolverá a la comisión para que elabore un nuevo dictamen.*

De igual manera, en la regulación de las discusiones en comisión, debe regularse dicha figura, que en el texto vigente se dispone:

### Reglamento de la Cámara de Diputados

#### Artículo 189.

1. Las comisiones podrán acordar el tiempo de las intervenciones de los diputados y diputadas, en la discusión de un asunto. El presidente de la Junta Directiva o quien modere la discusión procurará que las mismas se den en un marco de equilibrio y que los oradores se conduzcan con moderación, prudencia y respeto.

2. Tratándose de predictámenes, el diputado o diputada que lo presente, en nombre de la subcomisión, podrá hacer una intervención inicial y, cuando así corresponda, el diputado o diputada iniciante tendrá derecho de voz con la finalidad de ampliar la información. Si éste no asistiere continuará el proceso.

3. Cuando hayan tomado la palabra todos los oradores, el presidente de la comisión preguntará si el asunto está suficientemente discutido. Si la respuesta fuera negativa, se continuará la discusión. Si la respuesta es positiva, se procederá a la votación.

4. Los diputados y diputadas podrán reservar artículos de un dictamen para su discusión en lo particular, pero el tiempo máximo de cada intervención no será mayor de cinco minutos, observándose la regla del numeral anterior.

5. Los diputados y diputadas que no sean integrantes de la comisión tendrán voz, pero no voto y podrán intervenir, en los trabajos de la comisión, apegándose a los tiempos y formas acordadas.

En ese sentido, se proponen realizar las siguientes modificaciones al texto reglamentario:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 104.</p> <p>1. Las discusiones en lo general de los dictámenes con proyecto de ley o de decreto, se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>I. Se discutirán y votarán en lo general y después en lo particular;</p> <p>II. El Presidente de la Junta Directiva podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por diez minutos; si declina hacerlo, podrá fundamentarlo un integrante nombrado por la mayoría de la comisión correspondiente;</p> <p>III. Si hubiera voto particular, su autor o uno de sus autores podrán exponer los motivos y el contenido del mismo hasta por cinco minutos, siempre que se deseche el dictamen aprobado por la comisión;</p>	<p>Artículo 104.</p> <p>1. Las discusiones en lo general de los dictámenes con proyecto de ley o de decreto, se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>I. Se discutirán y votarán en lo general y después en lo particular;</p> <p>II. El Presidente de la Junta Directiva podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por diez minutos; si declina hacerlo, podrá fundamentarlo un integrante nombrado por la mayoría de la comisión correspondiente; <b>al finalizar la fundamentación podrá presentar propuesta de modificación al dictamen con proyecto de ley o decreto, para ser sometido a votación del Pleno, la propuesta de modificación deberá estar firmada por la mayoría de los integrantes de la Junta Directiva;</b></p> <p>...</p>

<p>IV. Un integrante de cada Grupo, en orden creciente, de acuerdo a su representatividad en la Cámara, y un diputado o diputada independiente propuesto entre ellos podrán disponer de hasta cinco minutos para exponer su postura. El orador no podrá ser interrumpido por moción de cuestionamiento;</p> <p>V. A continuación, el Presidente formulará una lista de oradores en contra y otra a favor;</p> <p>VI. Los oradores hablarán alternadamente en contra y a favor, hasta por cinco minutos, comenzando por el primero de la lista de intervenciones en contra;</p> <p>VII. 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</p>	
---	--

<p>anunciará el inicio de la votación nominal;</p> <p>VIII. Cuando en las listas a las que hace referencia la fracción V de éste artículo, se inscriban oradores únicamente para argumentar en un solo sentido, ya sea a favor o en contra, se admitirán hasta tres oradores que podrán hablar hasta por cinco minutos y agotada esa ronda, el Presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido.</p> <p>IX. Cada vez que se pregunte al Pleno si el punto está suficientemente discutido, el Presidente leerá la lista de las diputadas y de los diputados que hayan solicitado la palabra;</p> <p>X. Si el orador no se encuentra en el Salón de Sesiones, perderá su turno;</p> <p>XI. 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, y</p> <p>XII. Cuando el Titular de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal sea invitado a la discusión de un asunto de</p>	
---	--

<p>su competencia, se le concederá, hasta el mismo tiempo que a los integrantes de la Cámara.</p> <p>2. Las discusiones de los dictámenes en sentido negativo de iniciativas, que contienen un proyecto de acuerdo, se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>I. El Presidente de la Junta Directiva o un integrante nombrado por la mayoría de la comisión, podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por tres minutos;</p> <p>II. Una vez fundamentado el dictamen, podrá intervenir un orador en contra hasta por tres minutos;</p> <p>III. En el caso de que no se inscriba orador para la discusión, el Presidente propondrá su votación de inmediato;</p> <p>IV. El Presidente someterá en votación económica si se acepta desecharlo o se devuelve a la comisión;</p> <p>V. En caso afirmativo, procederá su archivo como asunto total y definitivamente concluido, y</p> <p>VI. En caso negativo, se devolverá a la comisión para que elabore un nuevo dictamen.</p>	
---	--

<p>Artículo 189.</p> <p>1. Las comisiones podrán acordar el tiempo de las intervenciones de los diputados y diputadas, en la discusión de un asunto. El Presidente de la Junta Directiva o quien modere la discusión procurará que las mismas se den en un marco de equilibrio y que los oradores se conduzcan con moderación, prudencia y respeto.</p> <p>2. Tratándose de predictámenes, el diputado o diputada que lo presente, en nombre de la Subcomisión, podrá hacer una intervención inicial y, cuando así corresponda, el diputado o diputada iniciante, tendrá derecho de voz con la finalidad de ampliar la información. Si éste no asistiere continuará el proceso.</p> <p>3. Cuando hayan tomado la palabra todos los oradores, el Presidente de la comisión preguntará si el asunto está suficientemente discutido. Si la</p>	<p>Artículo 189.</p> <p>1. Las comisiones podrán acordar el tiempo de las intervenciones de los diputados y diputadas, en la discusión de un asunto. El Presidente de la Junta Directiva o quien modere la discusión procurará que las mismas se den en un marco de equilibrio y que los oradores se conduzcan con moderación, prudencia y respeto. El Presidente de la Junta <b>podrá presentar propuesta de modificación al dictamen con proyecto de ley o decreto, para ser sometido a votación; la propuesta de modificación deberá estar firmada por la mayoría de los integrantes de la Junta Directiva.</b></p> <p>...</p>
---	---

<p>respuesta fuera negativa, se continuará la discusión. Si la respuesta es positiva, se procederá a la votación.</p> <p>4. Los diputados y diputadas podrán reservar artículos de un dictamen para su discusión en lo particular, pero el tiempo máximo de cada intervención no será mayor de cinco minutos, observándose la regla del numeral anterior.</p> <p>5. Los diputados y diputadas que no sean integrantes de la comisión tendrán voz, pero no voto y podrán intervenir, en los trabajos de la comisión, apegándose a los tiempos y formas acordadas.</p>	
--	--

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

**Decreto**

**Único.** Se reforman los artículos 104 y 189 del Reglamento de la Cámara de Diputados, para quedar como sigue:

**Artículo 104.**

I. Las discusiones en lo general de los dictámenes con proyecto de ley o de decreto se sujetarán a lo siguiente:

I. Se discutirán y votarán en lo general y después en lo particular;

II. El presidente de la Junta Directiva podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por diez minutos; si declina hacerlo, podrá fundamentarlo un integrante nombrado por la mayoría de la comisión correspondiente; **al finalizar la fundamentación podrá presentar propuesta de modificación al dictamen con proyecto de ley o decreto, para ser sometido a votación del pleno, la propuesta de modificación deberá estar firmada por la mayoría de los integrantes de la Junta Directiva;**

...

**Artículo 189.**

I. Las comisiones podrán acordar el tiempo de las intervenciones de los diputados y diputadas, en la discusión de un asunto. El presidente de la Junta Directiva o quien modere la discusión procurará que las mismas se den en un marco de equilibrio y que los oradores se conduzcan con moderación, prudencia y respeto. El presidente de la Junta **podrá presentar propuesta de modificación al dictamen con proyecto de ley o decreto para ser sometido a votación; la propuesta de modificación deberá estar firmada por la mayoría de los integrantes de la Junta Directiva.**

...

**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 los siete días del mes de diciembre del 2017.— Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (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 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal Álvaro Ibarra Hinojosa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I, del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de delimitación entre las competencias funcionales de ministerios públicos y policías en la etapa de investigación, al tenor de la siguiente:

**Exposición de motivos**

Desde la reforma constitucional de 2008, pasando por un largo periodo de transición e implementación gradual, el sistema penal mexicano comienza a consolidarse como un modelo garantista, anclado en un complejo normativo y una estructura institucional con mecanismos para garantizar, entre otros, los derechos humanos de las partes involucradas en un procedimiento penal, a la par de hacer eficiente la labor del Estado en la prevención, investigación persecución y sanción de los hechos constitutivos de delitos.

La operatividad y eficacia del sistema depende en gran medida de dos piezas medulares en las primeras etapas de los procedimientos penales: La policía y el Ministerio Público. Ambas, instituciones con naturalezas, estructuras, capacidades técnicas y atribuciones diferenciadas, pero que dentro de la lógica del sistema penal de corte acusatorio, se complementan dentro en la instrumentación de la investigación, con el fin de conseguir un objetivo común.

De la lectura aislada del artículo 102 constitucional,<sup>1</sup> se colige que al Ministerio Público le corresponde la persecución de los delitos, sin embargo, tanto en dicho artículo, como en el 21 de la propia Constitución General, se especifica que, además, le corresponde buscar y presentar las pruebas que acrediten la participación de imputados en hechos que las leyes señalen como delito.

Por su parte, el referido artículo 21 de la Carta Magna fue modificado con la reforma de 2008 para establecer que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El espíritu de la reforma constitucional fue reafirmar el carácter investigador del Ministerio Público, pero también vinculando expresamente a la policía, ya que a esta institución le corresponde realizar tareas fundamentales en esta etapa, como conservar de la escena del crimen, la recopilación de datos o evidencias que servirán para asegurar un proceso penal exitoso, etcétera.

De lo anterior, destaca que si bien el constituyente fue sensible en establecer en la redacción del artículo 21 constitucional la facultad genérica de ambas instituciones para participar en esta etapa investigadora, el nuevo texto constitucional no ha cumplido completamente con el objetivo de dotar de plena certeza jurídica a los operadores del sistema para identificar desde el marco constitucional el ámbito de competencias de ambos entes públicos, es decir, cuáles son los límites y alcances de la relación de “conducción y mando” que tiene el Ministerio Público respecto a las policías.

Lo anterior se torna especialmente importante en el periodo de implementación real del sistema penal, lamentablemente aun inacabado, en el cual, con independencia del cumplimiento del término constitucional para la implementación del mismo, se comienzan a revelar las limitaciones o problemáticas fácticas que trae aparejadas el diseño institucional del sistema.

Un de esas problemáticas, puestas en evidencia por ciertos sectores especializados de la academia, se presenta en los hechos cuando es difícil establecer los alcances de la relación de conducción y mando del Ministerio Público sobre las policías, especialmente en cuanto a la especialización técnica con la que cada una de esas entidades cuenta para instrumentar actos concretos dentro de la investigación.

Por ello se ha puesto de relieve la importancia que, por su especial naturaleza, sea desde el texto constitucional donde se incorpore el concepto de “dirección funcional”,<sup>2</sup> para referirse al tipo de relación que existe entre el Ministerio Público y las policías durante la etapa de la investigación, evitando confusiones en el diseño reglamentario del sistema que puedan derivar en subordinar orgánicamente una insti-

tución a la otra, o bien, que precisamente por dicha circunstancia, en los hechos se actualicen traslapes o invasiones de facultades y capacidades técnicas especializadas, entorpeciendo con ello la investigación y, por ende, la eficiencia del sistema.

La lógica funcional y no de subordinación entre ambas instituciones ya permeaba en el proceso de reforma constitucional en materia penal de 2008, donde podemos identificar indiciariamente la voluntad del constituyente<sup>3</sup> para establecer un marco de relación de coordinación funcional entre Ministerio Público y policías en la etapa de investigación:

“La tesis sostenida por el constituyente permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del ministerio público y los elementos de policías. Coordinarse para lograr la investigación, significa que cada uno de ellos deberá ejercitar sus atribuciones de manera tal que se logre el objetivo de la investigación pero siempre cuando se trata de la investigación de delitos bajo la conducción y mando del ministerio público en ejercicio de la función.”

(...)

Esta dirección y mando de la investigación por parte del ministerio público representa una **dirección funcional** de las labores de investigación y es independiente de la jerarquía de la cual depende la policía, pudiendo estar administrativamente asignada a otros órganos, secretarías o incluso municipios o bien como en las agencias de investigación de delitos, policías ministeriales o judiciales, según corresponda, de las procuradurías estatal o federal. Esto significa que será el legislador estatal o federal el que determinará como será esta relación.”

No obstante, como ya se ha referido, fueron los conceptos de “conducción y mando” los utilizados por el constituyente para establecer la relación entre Ministerio Público y policías, para el caso de la investigación, sin que al menos se incorpore un plano de relación funcional, lo que permitiría al legislador ordinario fijar de mejor manera una política criminal adecuada, mediante la distribución competencial que permitiera fortalecer mecanismos de planeación y colaboración entre ambas instituciones, y no así el choque que en los hechos se llega a presentar entre ambas figuras.

“Para que exista una adecuada dirección del Ministerio Público sobre la policía y se aclaren los alcances de la subordinación funcional de esta a aquel y no se creen en la relación dificultades operativas que redunden negativamente en el combate a la criminalidad, es necesario una adecuada planificación, “la toma de conciencia sobre la necesidad de esta subordinación funcional y su razón de ser” y decisiones de muy alto nivel que permitan articularla de tal forma que se impida, en el trabajo diario de policías y fiscales, que surjan malos entendidos que sean obstáculos para la investigación de los delitos”.<sup>4</sup>

Por lo dicho, la presente iniciativa tiene como objetivo coadyuvar en el fortalecimiento del diseño normativo e institucional del sistema penal mexicano mediante modificaciones conceptuales que permitan dilucidar en el ámbito operativo y de interpretación, el contenido y alcance de instituciones torales para el funcionamiento del sistema jurídico penal nacional, ya que como se ha expresado anteriormente, la no incorporación de referencias o aclaraciones conceptuales en el primer párrafo del artículo 21 constitucional, en los hechos ha traído consigo nichos de incertidumbre para los operadores jurídicos que muchas veces no han sido superados por las técnicas de interpretación jurídica.

Para mejor comprensión de las modificaciones que se proponen, se ofrece el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.	Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde de manera coordinada y en el ámbito de sus respectivas competencias al Ministerio Público y a las policías; éstas actuarán bajo dirección funcional de aquél en el ejercicio de esta función.

En razón de lo dicho, se somete a esa honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de:

### Decreto

**Único.** Se reforma el primer párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 21.** La investigación de los delitos **corresponde de manera coordinada y en el ámbito de sus respectivas competencias** al Ministerio Público y a las policías; éstas actuarán bajo **dirección funcional** de aquél en el ejercicio de esta función.

### Transitorios

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

**Segundo.** Dentro de los 180 días posteriores a la publicación del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá realizar las modificaciones correspondientes al Código Nacional de Procedimientos Penales.

### Notas

1 Artículo 102 CPEUM:

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

2 La dirección funcional de la investigación implica que el órgano titular de la acción penal, quien conoce los extremos normativos que serán probados en virtud del delito que se persigue y posee los conocimientos técnicos para elaborar estrategias jurídicas que lleven a la resolución de los casos, determine su contenido y modo de realizarla y, por tanto, la de na, oriente, coordine y supervise.

Reforma procesal penal y Ministerio Público. Serie Juicios Orales, núm. 22, Consultado en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3680/7.pdf>

3 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Consultable en:

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>

4 González Álvarez, Daniel, Actividades iniciales y diligencias preliminares. Consultado en

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3680/7.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los siete días del mes de diciembre de 2017.— Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica).»

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

---

#### LEY DE LA POLICÍA FEDERAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 8 de la Ley de la Policía Federal, a cargo del diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El diputado suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1 fracción I del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente, iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifican las fracciones XXXVIII, XXXIX y XL del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal, al tenor de la siguiente:

#### Exposición de Motivos

En México durante muchos años la migración estuvo regulada mediante la Ley General de Población, la cual establecía las prerrogativas específicas para abordar los temas migratorios en territorio nacional. Sin embargo, con el paso del tiempo y el incremento de los flujos migratorios en nuestro país, se hizo necesario crear una ley específica en la materia.

Por lo tanto, después arduo trabajo en ambas Cámaras del honorable Congreso de la Unión, la Ley de Migración entró en vigencia el 26 de mayo de 2011, derogándose de la Ley General de Población las prerrogativas para atender las situaciones migratorias en México, incluyendo la colaboración del Instituto Nacional de Migración con otras dependencias, como la Policía Federal.

Incluso la nueva Ley de Migración trajo consigo importantes reformas al respecto, entre estas vale la pena mencionar los siguientes artículos:

**Artículo 81.** Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto.

**Artículo 96.** Las autoridades colaborarán con el Instituto para el ejercicio de sus funciones, cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria.

**Artículo 105.** En los traslados de extranjeros presentados o en proceso de retorno voluntario, el Instituto podrá solicitar el apoyo de la Policía Federal de conformidad con el artículo 96 de esta ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

De los artículos anteriormente transcritos se puede observar que el Instituto Nacional de Migración (INM) se podrá valer del apoyo de diversas autoridades, siempre y cuando éste así lo requiera, ya que únicamente el INM es la institución facultada para llevar a cabo tareas de control y regulación migratoria, como bien lo dice el artículo 19:

El instituto es un órgano administrativo desconcentrado de la secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma secretaría.

Es de apreciarse que una de las autoridades de las cuales se puede valer el INM para llevar a cabo sus funciones es la Policía Federal, la cual se encuentra regulada mediante la Ley de la Policía Federal. Sin embargo, se observa en el articulado de dicha Ley que se sigue haciendo alusión a la Ley General de Población en lo tocante a los temas migratorios, cuando en realidad debería hacerse referencia a la actual Ley de Migración.

Por lo tanto, la intención de esta iniciativa es reformar la Ley de la Policía Federal para dar certeza jurídica en la actuación de la Policía Federal en lo concerniente a su apoyo al INM, cuando éste así lo solicite según los preceptos de la Ley de Migración.

Para efecto de entender mejor la iniciativa se anexa el siguiente cuadro comparativo:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<b>Ley de la Policía Federal</b>	
<p><b>Artículo 8.</b> La Policía Federal tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:</p> <p><b>I. a XXXVII. ...</b></p> <p><b>XXXVIII.</b> Ejercer en el ámbito de su competencia, y en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, las facultades que en materia migratoria prescriben la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales;</p> <p><b>XXXIX.</b> Prestar apoyo al Instituto Nacional de Migración para verificar que los extranjeros residentes en territorio nacional cumplan con las obligaciones que establece la Ley General de Población;</p> <p><b>XL.</b> Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y, en su caso, resguardar a solicitud del Instituto las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;</p>	<p><b>Artículo 8.</b> La Policía Federal tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:</p> <p><b>I. a XXXVII. ...</b></p> <p><b>XXXVIII.</b> Ejercer en el ámbito de su competencia, y en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, las facultades que en materia migratoria <b>se establezcan en la Ley de Migración</b>, su Reglamento y demás disposiciones legales;</p> <p><b>XXXIX.</b> Prestar apoyo al Instituto Nacional de Migración para verificar que los extranjeros residentes en territorio nacional cumplan con las obligaciones, <b>siempre que así sea solicitado por el Instituto Nacional de Migración acorde con la Ley de Migración y su reglamento</b>;</p> <p><b>XL.</b> Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y, en su caso, resguardar a las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la <b>Ley de Migración, siempre y cuando exista solicitud expresa del Instituto Nacional de Migración</b></p>
<p><b>XLI. a XLVII. ...</b></p>	<p><b>fundamentada en la Ley de Migración y su reglamento;</b></p> <p><b>XLI. a XLVII. ...</b></p>

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

**Decreto por el que se modifican las fracciones XXXVIII, XXXIX y XL del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal**

**Único.** Modifican las fracciones XXXVIII, XXXIX y XL del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 8.** La Policía Federal tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

**I. a XXXVII. ...**

**XXXVIII.** Ejercer en el ámbito de su competencia, y en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, las

facultades que en materia migratoria **se establezcan en la Ley de Migración**, su Reglamento y demás disposiciones legales;

**XXXIX.** Prestar apoyo al Instituto Nacional de Migración para verificar que los extranjeros residentes en territorio nacional cumplan con las obligaciones, **siempre que así sea solicitado por el Instituto Nacional de Migración acorde con la Ley de Migración y su reglamento**;

**XL.** Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y, en su caso, resguardar a las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la **Ley de Migración, siempre y cuando exista solicitud expresa del Instituto Nacional de Migración fundamentada en la Ley de Migración y su reglamento**;

**XLI. a XLVII. ...**

**Transitorio**

**Artículo 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 los 7 días del mes de diciembre de 2017.— Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica).»

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

**LEY DE LA POLICÍA FEDERAL**

«Iniciativa que reforma el artículo 10 de la Ley de la Policía Federal, a cargo del diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El diputado suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente, iniciativa con proyecto

de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 10 de la Ley de la Policía Federal, al tenor de la siguiente:

### Exposición de motivos

Para que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley puedan desempeñar sus funciones de mantener la ley, la seguridad y el orden público y prevenir y detectar el delito, se les confieren diversas facultades, entre ellas la de usar la fuerza y armas de fuego.

Esta facultad suele recibir el nombre de “monopolio de la fuerza por parte del Estado, es decir que, en la medida en que se conceda a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley la facultad de usar la fuerza y armas de fuego, se les confiere para el desempeño de sus funciones de aplicación de la ley”.<sup>1</sup>

Por lo tanto es lógico entender que dicha facultad trae aparejada consigo una serie de obligaciones y responsabilidades, particularmente en relación con los derechos humanos que puedan verse afectados por el ejercicio de la misma y que el Estado y sus agentes están obligados a respetar y proteger. En definitiva, la legitimidad de la autoridad encargada de hacer cumplir la ley y del Estado en su conjunto y la confianza que reciben de la población corren peligro cuando se hace uso de la fuerza y de armas de fuego de manera excesiva, arbitraria, abusiva o ilícita de algún otro modo. Deben respetarse los derechos humanos siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ejerzan su facultad de hacer uso de la fuerza y de armas de fuego.

Estas importantes responsabilidades y obligaciones relacionadas con el uso correcto de la fuerza, tienen como consecuencia que la creación de un marco jurídico adecuado y de protocolos de actuación efectivos que garanticen una actuación policial eficaz, basada en la Ley y respetuosa de los derechos de todas las personas.

Lo anterior incluso ha sido recogido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>2</sup> que ha establecido que:

Esta Corte ha establecido con anterioridad que **existe un deber del Estado de adecuar su legislación nacional y de ‘vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima, respeten el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.’** El Estado debe ser claro al momento de demarcar las políticas internas tratándose del uso de la fuerza y **buscar estrategias para implementar los Principios sobre em-**

**pleo de la fuerza y Código de conducta.** En este sentido debe dotar a los agentes de distintos tipos de armas, municiones y equipos de protección que le permitan adecuar materialmente su reacción de forma proporcional a los hechos en que deban intervenir, restringiendo en la mayor medida el uso de armas letales que puedan ocasionar lesión o muerte. (Negritas son propias)

Al respecto es importante mencionar que los Principios mencionados en la sentencia son un instrumento importante para el uso correcto de la fuerza por parte de las autoridades, y además son ampliamente aceptados como doctrina jurídica autorizada. Incluso su uso es habitual como referencia en tribunales internacionales y otros organismos internacionales de derechos humanos.

Dichos Principios tienen como finalidad<sup>3</sup> ofrecer una exposición completa de los aspectos que las autoridades nacionales deben tener en cuenta para establecer un marco conforme con los Principios Básicos, que abarcan tanto la indispensable base jurídica que ha de establecerse en el ámbito nacional como la amplia variedad de instrucciones operativas y medidas prácticas que han de adoptar los organismos encargados de hacer cumplir la ley para garantizar que la práctica diaria de la aplicación de la ley se lleva a cabo de manera lícita, respetuosa con los derechos humanos y profesional.

A su vez, el Estado debe realizar capacitaciones a sus agentes con la finalidad de que conozcan las disposiciones legales que permiten el uso de las armas de fuego y que tengan el entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo.

Por todos los argumentos anteriores es que se considera importante que la Policía Federal cuente con protocolos de actuación en la materia, los cuales deberán ser enseñados a todos sus elementos para garantizar su implementación adecuada.

Para efecto de entender mejor la iniciativa se anexa el siguiente cuadro comparativo:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<b>Ley de la Policía Federal</b>	
<p><b>Artículo 10.</b> Son atribuciones del Comisionado General de la Policía Federal:</p> <p>I. a XVIII. ...</p> <p>XIX. Presentar un informe anual de las actividades realizadas en cumplimiento del programa operativo anual de la Policía Federal, ante las Comisiones del Congreso de la Unión en la materia; y</p> <p>XX. Las demás que expresamente las leyes federales le confieran.</p> <p>Sin correlativo</p>	<p><b>Artículo 10.</b> Son atribuciones del Comisionado General de la Policía Federal:</p> <p>I. a XVIII. ...</p> <p>XIX. Crear, en coordinación con instituciones académicas, personas expertas y organizaciones nacionales e internacionales especializadas en la materia, protocolos de uso de la fuerza para la Policía Federal, para lo cual se implementaran capacitaciones periódicas a todos los agentes de la Policía Federal a fin de que conozcan y puedan usar correctamente los protocolos a que se refiere esta fracción;</p> <p>XX. Presentar un informe anual de las actividades realizadas en cumplimiento del programa operativo anual de la Policía Federal, ante las Comisiones del Congreso de la Unión en la materia; y</p>

	<p><b>XXI. Las demás que expresamente las leyes federales le confieran.</b></p>
--	---

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

**Decreto por el que adiciona una fracción al artículo 10 de la Ley de la Policía Federal, recorriéndose las subsecuentes en su orden**

**Único.** Se **adiciona** una fracción al artículo 10, de la Ley de la Policía Federal, recorriéndose las subsecuentes en su orden, para quedar como sigue:

**Artículo 10.** Son atribuciones del Comisionado General de la Policía Federal:

**I. a XVIII. ...**

**XIX. Crear, en coordinación con instituciones académicas, personas expertas y organizaciones nacionales e internacionales especializadas en la materia, protocolos de uso de la fuerza para la Policía Federal,**

**para lo cual se implementaran capacitaciones periódicas a todos los agentes de la Policía Federal a fin de que conozcan y puedan usar correctamente los protocolos a que se refiere esta fracción;**

**XX. Presentar un informe anual de las actividades realizadas en cumplimiento del programa operativo anual de la Policía Federal, ante las Comisiones del Congreso de la Unión en la materia; y**

**XXI. Las demás que expresamente las leyes federales le confieran.**

**Transitorio**

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

**Notas**

1 Amnistía Internacional, disponible en línea en:

[https://www.amnesty.nl/content/uploads/2015/09/uso\\_de\\_la\\_fuerza\\_vc.pdf?x54649](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2015/09/uso_de_la_fuerza_vc.pdf?x54649)

2 CorteIDH, Sentencia del Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana (Serie C No. 251), (2012), párrafos 80 y 81.

3 Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza, disponibles en:

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForce-AndFirearms.aspx>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de diciembre de 2017.— Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica).»

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

LEY DE LA POLICÍA FEDERAL

«Iniciativa que reforma el artículo 14 de la Ley de la Policía Federal, a cargo del diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El diputado suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento

en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1 fracción I del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 14 de la Ley de la Policía Federal, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Los derechos humanos han sido definidos muchas maneras, algunos autores o autoras incluso han señalado que más allá de definir qué son los derechos humanos, es necesario establecer para qué sirven los mismos. En tal sentido es importante mencionar que de acuerdo con múltiples académicos e instituciones nacionales e internacionales, los derechos humanos sirven para que las personas puedan alcanzar un desarrollo integral como seres humanos.

Dentro de la gran variedad de derechos necesarios para que una persona pueda alcanzar dicho desarrollo integral se encuentran los derechos humanos laborales. El derecho al trabajo es un derecho humano esencial y está reconocido nuestra Constitución, así como en múltiples instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>1</sup> (PIDESC) en su artículo 6 es uno de los instrumentos que aborda con mayor claridad el derecho al trabajo. Este artículo textualmente establece que el derecho al trabajo:

Comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados parte en el presente pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Más adelante, en el artículo 7 del PIDESC se constituyen las condiciones que deben cumplirse en el trabajo, por ejemplo, que sean condiciones equitativas y satisfactorias, especialmente las de seguridad laboral; y en el artículo 8 se instaure la dimensión colectiva del mismo, reconociendo los derechos sindicales.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC)<sup>2</sup>, ha elaborado una interpretación de este derecho en su Observación General número 18<sup>3</sup>, estableciéndolo como inseparable de la dignidad humana y esencial para la supervivencia de las personas y sus familias, contribuyendo a su plena realización y su reconocimiento en la comunidad.

En la Observación General, el Comité DESC, señala que el derecho al trabajo, amparado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, obliga a los Estados parte a garantizar a las personas su derecho al trabajo libremente elegido o aceptado, **en particular el derecho a no ser privado de trabajo de forma injusta**. En la misma Observación General se menciona el Convenio número 158 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la terminación de la relación de trabajo (1982); ya que éste impone la necesidad de ofrecer motivos válidos para el despido, así como el derecho a recursos jurídicos y de otro tipo en caso de despido improcedente.

En tal sentido el Comité DESC determina que cualquier persona o grupo de personas que sea víctima de una violación a sus derechos humanos laborales, por ejemplo, a través del despido injustificado debe tener acceso a recursos judiciales adecuados que garanticen una reparación integral, la cual debería contener cuando menos una restitución, una indemnización, una compensación o garantías de no repetición. Así, el Comité deja en claro que cuando una persona es despedida de forma injustificada y esto es determinado por una autoridad competente, la persona que fue despedida, podría tener, entre otros derechos, el de ser reinstalada en su posición.

En el mismo sentido, pero dentro del Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos, el artículo 7 inciso d) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”<sup>4</sup> establece que:

La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesio-

nes y con las causas de justa separación. En los **casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional.** (Subrayado es propio.)

Ahora bien, se considera importante considerar que el artículo 14 de la Ley de la Policía Federal violenta dicho derecho humano. Para entender mejor esto se copia textualmente dicho artículo:

#### Artículo 14. ...

Los integrantes podrán ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos que esta ley señala para permanecer en la institución, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la separación o la remoción.

Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, la secretaría sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones señaladas en la resolución respectiva, sin que en ningún caso proceda su reincorporación o reinstalación a la Policía Federal.

Al analizar dicho precepto es claro que existe una clara distinción en las garantías judiciales en materia laboral que tienen todas las personas y las que están contempladas para las y los Policías Federales; éstos últimos no tienen derecho a la reinstalación, aún y cuando se demuestre por medio de un proceso jurisdiccional que su despido fue injustificado.

Esta cuestión genera una discrepancia con lo establecido en el artículo primero constitucional, ya que se en la primera parte del mismo se determina que todas las personas en el territorio mexicano tienen derecho a los derechos humanos reconocidos por la Constitución mexicana y los tratados internacionales de los que México es parte, lo cual se complementa con el último párrafo en donde se prohíbe la discriminación que, por cualquier motivo, vulnere la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En otras palabras, los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados

por el Estado mexicano son aplicables a todas las personas, sin discriminación. Por lo tanto, la prohibición de que personal ministerial o policial no pueda ser reinstalado después de demostrar que su despido habría sido injustificado, es una transgresión clara al artículo primero de la Constitución mexicana y a los derechos fundamentales reconocidos en ésta.

Lo anterior incluso ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al mencionar que la prohibición de reinstalación debería interpretarse necesariamente en el sentido de que sí deberían ser reinstalados aquellos elementos que cumplan con las condiciones para realizar el trabajo, pues “de no estimarlo así se propiciaría no sólo que se den remociones arbitrarias e injustas, sino también que pudieran quedar fuera de las instituciones los buenos elementos.”<sup>5</sup>

Es por las razones anteriores que se ha considerado importante eliminar dicha restricción ya que se considera discriminatoria, cambiando el texto de la Ley de la Policía Federal por uno más garantista en favor de las servidoras y servidores públicos ya mencionados.

Para clarificar la intención de esta reforma al artículo 14 de la Ley de la Policía Federal, se presenta el siguiente cuadro comparativo con el texto vigente y el texto propuesto:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<b>Ley de la Policía Federal</b>	
<b>Artículo 14. ...</b>	<b>Artículo 14. ...</b>
Los integrantes podrán ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos que esta ley señala para permanecer en la institución, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la separación o la remoción.	Los integrantes podrán ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos que esta ley señala para permanecer en la institución, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.
Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, la Secretaría sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones señaladas en la resolución respectiva, sin que en ningún caso proceda su reincorporación o reinstalación a la Policía Federal.	Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, la Secretaría estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones señaladas en la resolución respectiva, <b>así como la reincorporación o reinstalación a la Policía Federal, según corresponda.</b>

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

### **Decreto por el que se reforma el artículo 14 de la Ley de la Policía Federal**

**Único.** Se reforma el artículo 14 de la Ley de la Policía Federal, para quedar como sigue:

#### **Artículo 14. ...**

Los integrantes podrán ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos que esta ley señala para permanecer en la institución, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, la secretaría estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones señaladas en la resolución respectiva, así como la reincorporación o reinstalación a la Policía Federal, según corresponda.

#### **Transitorio**

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

#### **Notas**

1 El Tratado fue ratificado por el Estado mexicano el 12 de mayo de 1981, por lo cual es de observancia y aplicación obligatoria para todas las autoridades mexicanas.

2 El Comité DESC es el órgano de Naciones Unidas autorizado para interpretar el PIDESC y evaluar el cumplimiento de los Estados parte (como México) de dicho tratado.

3 ONU. Comité DESC. Observación General número 18. Suiza. 2005. Párrafo 1.

4 El Tratado fue ratificado por el Estado mexicano, publicado en el DOF el 1 de septiembre de 1998, por lo cual es de observancia y aplicación obligatoria para todas las autoridades mexicanas.

5 SCJN, Contradicción de Tesis 28/2001, de fecha 21 de junio de 2002.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 7 días del mes de diciembre de 2017.— Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica).»

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

#### **CÓDIGO CIVIL FEDERAL**

«Iniciativa que reforma el artículo 1655 del Código Civil Federal, a cargo del diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I, del artículo 6, y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 1655 del Código Civil Federal, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el último párrafo del artículo 1o., prohíbe la discriminación motivada por razones de género. Asimismo, el artículo 4o. establece la igualdad entre el hombre y la mujer.

Dicho derecho fundamental está además reconocido en otros instrumentos internacionales firmados y ratificados por México, entre los cuales figuran los siguientes:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>1</sup> artículos 2, 3 y 26.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>2</sup> artículo 3.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw),<sup>3</sup> artículos 1, 2, 3, 4 y 10, entre otros.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer,<sup>4</sup> Convención de Belém Do Pará, artículos 4 y 5.

Queda claro que en nuestro país está prohibida la discriminación motivada por el género (artículo primero constitucional). La configuración constitucional de derechos en México implica que todas las personas gozamos de los mismos derechos, sin distinción. Sin embargo, históricamente han existido en nuestro país y el mundo, leyes que han atentado en contra del principio de igualdad y no discriminación, especialmente hacia las mujeres.

Lo anterior ha traído como consecuencia que, con el paso del tiempo y gracias a diversos movimientos sociales, se generaran mecanismos jurídicos e institucionales para salvaguardar los derechos de las mujeres desde una visión de igualdad y no discriminación, especialmente a través de configuraciones legislativas que reconocieran la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

Es obligación de los legisladores realizar nuestra función constitucional a la luz de lo establecido en el artículo cuarto de nuestro máximo ordenamiento y de los demás instrumentos internacionales ratificados por el por nuestro país en uso de su soberanía.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),<sup>5</sup> el artículo 4o. constitucional establece una prohibición para el legislador de discriminar por razón de **género**. Esto es, que las leyes que se impulsen desde la función legislativa deben garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres puedan intervenir activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de su sexo, dada su calidad de persona.

Al analizar el artículo que se busca reformar con esta Iniciativa, el 1655 del Código Civil Federal, nos encontramos con que se hace referencia a que la mujer podrá ejercer determinado derecho sin la necesidad de contar con la autorización de su esposo. Los artículos que indican que la mujer casada, mayor de edad, podrá ejercer cierto derecho sin el consentimiento de su esposo, resultan innecesarios y revelan que, en un tiempo, tal autorización sí era necesaria o que aún es necesaria para otros supuestos.

La SCJN en diversas ocasiones se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de las normas que establezcan que las mujeres necesiten autorización de su marido para ejercer determinado derecho. Por ejemplo es interesante analizar la tesis siguiente:

**Compraventa. Los artículos 170 y 2131 del Código Civil de Michoacán, vigentes hasta el veintidós de septiembre de dos mil cuatro al exigir a la mujer casada autorización judicial para contratar con su cónyuge, violan la garantía de igualdad jurídica.**

Los referidos preceptos, al establecer el primero que la mujer necesita autorización judicial para contratar con su marido y el segundo, que los consortes no pueden celebrar entre sí el contrato de compraventa, sino de acuerdo con los artículos 170 y 171 del mencionado Código Civil, violan la garantía de igualdad jurídica prevista por los numerales 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el citado artículo 170 coloca a la mujer en un plano de desigualdad, al impedirle ejercer un derecho que el hombre sí puede accionar, sin que éste requiera de autorización judicial, y por lo que ve al precepto 2131, si bien inicialmente al señalar que los consortes no pueden celebrar entre sí el contrato de compraventa, aparentemente da un trato igual al marido y la mujer casada, al referirse a la imposibilidad de que puedan ambos consortes celebrar entre sí el contrato de compraventa; sin embargo, a continuación determina que tal impedimento se supera de acuerdo con los artículos 170 y 171 de dicho código, el primero de los cuales, al establecer como requisito que se obtenga autorización judicial, sólo impone esa exigencia a la mujer, mas no al hombre, lo que conlleva implícito un trato discriminatorio en detrimento de la mujer casada, pues la coloca en un plano desigual con relación a su cónyuge, al impedirle ejercer un derecho que éste sí puede accionar, menoscabando con ello la esfera jurídica de una, para favorecer la de otro, sin que tal diferencia de trato tenga alguna base objetiva.

La anterior tesis asilada demuestra que la legislación en México en ciertos casos ha violentado el derecho a la igualdad jurídica de la mujer dentro del matrimonio ya que no se le permitía ejercer ciertos derechos más que con el aval de su cónyuge.

La Organización de las Naciones Unidas, a través del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité Cedaw),<sup>6</sup> en la recomendación general número 21 ha asentado:

Cuando la mujer no puede celebrar un contrato en absoluto, ni pedir créditos, o sólo puede hacerlo con el consentimiento o el aval del marido o un pariente varón, se le niega su autonomía jurídica. Toda restricción de este género le

impide poseer bienes como propietaria exclusiva y le imposibilita la administración legal de sus propios negocios o la celebración de cualquier otro tipo de contrato. Las restricciones de esta índole limitan seriamente su capacidad de proveer a sus necesidades o las de sus familiares a cargo.

En algunos países, el derecho de la mujer a litigar está limitado por la ley o por su acceso al asesoramiento jurídico y su capacidad de obtener una reparación en los tribunales. En otros países, se respeta o da menos importancia a las mujeres en calidad de testigos o las pruebas que presenten que a los varones. Tales leyes o costumbres coartan efectivamente el derecho de la mujer a tratar de obtener o conservar una parte igual del patrimonio y menoscaban su posición de miembro independiente, responsable y valioso de la colectividad a que pertenece. Cuando los países limitan la capacidad jurídica de una mujer mediante sus leyes, o permiten que los individuos o las instituciones hagan otro tanto, le están negando su derecho a la igualdad con el hombre y limitan su capacidad de proveer a sus necesidades y las de sus familiares a cargo.

Por tanto, es de entenderse que el artículo que se pretende reformar en su momento pudo representar un avance en el reconocimiento de los derechos de las mujeres. Sin embargo, como su mera permanencia en el Código Civil Federal se interpreta como lacerante para la dignidad de las mujeres.

Quitar del Código Civil Federal el texto que establece que las mujeres no necesitan autorización del esposo para ejercer cierto derecho es una obviedad, en razón del conjunto de derechos reconocidos para las mujeres a escalas nacional e internacional.

Es necesario que la legislación, como resultado del consenso democrático y representativo de un país, sea incluyente y respetuosa en la forma en cómo se pronuncia; ya que aún y cuando una disposición no violente un derecho directamente, la forma en como esté redactada podría incidir de manera negativa en la percepción social y por lo tanto perpetuar estereotipos de género u otras acciones discriminatorias.

Por todos los motivos aquí argumentados se propone reformar el artículo 1655 del Código Civil Federal, y a efecto de entender mejor la iniciativa se anexa el siguiente cuadro comparativo:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<b>Código Civil Federal</b>	
<b>Artículo 1655.-</b> <del>La mujer casada no necesita la autorización del marido para aceptar o repudiar la herencia que le corresponda.</del> La herencia común será aceptada o repudiada por los dos cónyuges, y en caso de discrepancia, resolverá el juez.	<b>Artículo 1655.-</b> La herencia común será aceptada o repudiada por los dos cónyuges, y en caso de discrepancia, resolverá el juez.
...	...

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

### **Decreto por el que se reforma el artículo 1655 del Código Civil Federal**

**Único.** Se reforma el artículo 1655 del Código Civil Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 1655.** La herencia común será aceptada o repudiada por los dos cónyuges, y en caso de discrepancia, resolverá el juez.

...

### **Transitorio**

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

### **Notas**

- 1 Ratificada por el Estado mexicano el 23 de marzo de 1981.
- 2 Ratificada por el Estado mexicano el 23 de marzo de 1981.
- 3 Ratificada por el Estado mexicano el 23 de marzo de 1981.
- 4 Ratificada por el Estado mexicano el 19 de junio de 1998.

5 SCJN, jurisprudencia 1a./J. 30/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, registro 2014099, Primera Sala, abril de 2017, página 789, rubro Derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer. Su alcance conforme a lo previsto en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales.

6 El Comité Cedaw vigila la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer por los Estados miembros. Es el único órgano encargado de interpretar dicho tratado internacional. El Estado mexicano ha aceptado la competencia del Comité Cedaw desde 1981.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de diciembre de 2017.— Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica).»

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

---

## CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

---

«Iniciativa que reforma el artículo 3o. del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo del diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El diputado suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I, del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente, iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona una fracción XI al artículo 3 del Código Nacional de Procedimientos Penales, recorriéndose las subsecuentes, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La regulación relacionada con las personas jurídicas se ha ido perfeccionando con el tiempo, su avance ha tomado en cuenta la importancia e impacto de las mismas en la sociedad contemporánea. Esto ha traído aparejados cambios normativos que se han materializado en diversas latitudes del mundo, a nivel internacional, regional y nacional.

Desde diversos foros se ha generado el interés de, por medio de las leyes y la acción del Estado, imputar responsabilidad penal para las personas jurídicas, ya que como se ha comprobado éstas podrían, en determinados supuestos, violentar bienes jurídicos protegidos de las personas físicas o de otras personas jurídicas. Lo anterior se volvió una necesidad apremiante debido al gran impacto que tienen las

empresas en el mundo actual, en donde éstas son piezas claves en áreas como la ciencia, industria, comercio, alimentación, telecomunicaciones, y muchas otras.

Desde la doctrina, el penalista alemán Klaus Tiedemann es uno de los referentes más conocidos sobre la idea de hacer penalmente responsables a las personas jurídicas, su argumento principal consiste en que la empresa tiene una “posición de garante” sobre los actos y omisiones de quienes sean sus empleados, estando consecuentemente obligada a una organización correcta que, en caso de infringirse, ocasionaría responsabilidad penal, considerando la culpabilidad de las personas jurídicas como un defecto de su organización.<sup>1</sup>

A nivel internacional uno de los avances más significativos al respecto se gestó desde el seno de Naciones Unidas en el año 2011, a través de los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’”<sup>2</sup> (en adelante Principios de Ruggie), éstos fueron elaborados por el Representante Especial del Secretario General de la ONU para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas hizo suyos los Principios Rectores en su Resolución 17/4, de 16 de junio de 2011. Estos principios rectores se basan en el reconocimiento de:

- a) Las actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- b) El papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones específicas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetando los derechos de las personas;
- c) La necesidad de que los derechos y obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento.

Entre los Principios de Ruggie se recuerda la obligación de protección que tienen los Estados; especialmente en lo relacionado con las personas jurídicas, asentándose que se tienen que cumplir las leyes que tengan por objeto, o por efecto, hacer respetar los derechos humanos a las empresas, evaluando periódicamente si tales leyes resultan adecuadas y en **caso de que no sea así, remediar eventuales carencias.**<sup>3</sup>

En el mismo documento se menciona que para tal efecto, el Estado debe identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de las actividades de las personas jurídicas sobre los derechos humanos, especialmente si se ha cometido algún delito.<sup>4</sup>

Lo anterior se acentúa ya que los Principios de Ruggie han sido reconocidos en la jurisprudencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En la sentencia del Caso Pueblos Kalifña y Lokono *Vs.* Surinam,<sup>5</sup> la Corte Interamericana asentó lo siguiente:

(...) la Corte toma nota de los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos”, avalados por el Consejo de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, mediante los cuales se ha establecido que las empresas deben actuar de conformidad con el respeto y la protección de los derechos humanos, así como prevenir, mitigar y hacerse responsables por las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos. En este sentido, tal como lo reiteran dichos principios, **los Estados tienen la responsabilidad de proteger los derechos humanos de las personas contra las violaciones cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas.** Para tal efecto **los Estados deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar (...) los abusos que aquellas puedan cometer, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.** (El resaltado es propio)

En dicha sentencia el Tribunal Interamericano reconoció la importancia de los Principios de Ruggie, delimitando de manera clara la obligación de los Estados para prevenir, investigar, castigar y reparar los abusos de las personas jurídicas, mediante diversas acciones, entre estas la regulación normativa y el acceso a la justicia.<sup>6</sup>

En concordancia con lo anterior vale la pena mencionar que diversos países en el mundo han establecido interesantes modelos para imputar responsabilidad penal a las personas jurídicas. Algunos ejemplos los encontramos en naciones como Estados Unidos,<sup>7</sup> España<sup>8</sup> y Colombia,<sup>9</sup> entre otros.

El caso de España es particularmente pertinente para esta Iniciativa ya que se ha elaborado una configuración legislativa que se considera efectiva para poder imputar responsabilidad penal a las personas jurídicas, dicho modelo se analizará más adelante.

En nuestro país también se han dado avances importantes al respecto, el más relevante hasta la fecha se dio a través de la miscelánea penal aprobada en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en junio de 2016. Uno de los cambios de esta reforma obedece a la implementación de sanciones penales para las personas jurídicas en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)<sup>10</sup> y en el Código Penal Federal.<sup>11</sup>

Este cambio de paradigma se ha materializado en otros ámbitos además del penal. Por ejemplo, con la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se asentó en el artículo 109 constitucional que las “*personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella*”.

De lo anterior se derivó la obligación de crear una ley general para regular la responsabilidad administrativa, por lo que el 18 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en ésta se establecen claramente las pautas para la responsabilidad administrativa de las personas morales.

Si bien es cierto que la legislación mexicana cuenta actualmente en el Código Nacional de Procedimientos Penales con el Procedimiento para Personas Jurídicas establecido del artículo 421 al 425, se han detectado áreas de oportunidad importantes para la correcta aplicación de la ley.

Al respecto es importante observar que, si bien es cierto que *persona jurídica* hace alusión o se induce a aquellas personas no físicas, y que en la tradición jurídica mexicana aquellas son conocidas comúnmente como “personas morales”, cierto también es que la intención lógica, no es sancionar penalmente a toda persona moral.

Lo anterior es así ya que, debemos tener presente, por mencionar algunas del amplio espectro de tipos de personas que pueden encuadrar en la denominación de persona moral, como lo son todas aquellas que señala el artículo 25 del Código Civil Federal que a letra señala:

#### **Código Civil Federal:**

**Artículo 25.-** Son personas morales:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.
- VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.

Como es notorio de la porción normativa transcrita, la persona moral es una gran variedad de personas no físicas, pero que sin duda, no se pretende que todas las anteriores mencionadas en el artículo 25 del Código Civil Federal sean las que se busque sancionar penalmente.

Es menester tener claro que el principio de taxatividad de la materia penal que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiteradamente puntualizado, corresponde a la exacta aplicación de la ley en materia penal que nos obliga como legisladores a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables.

**Taxatividad en materia penal. Sólo obliga al legislador a una determinación suficiente de los conceptos contenidos en las normas penales y no a la mayor precisión imaginable.<sup>12</sup>**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la exacta aplicación de la ley en materia penal obliga al legislador a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables. Asimismo, esta Primera Sala ha reconocido que una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa. Es por eso que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. Desde

esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz que requiere que los textos legales que contienen normas penales únicamente describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, por lo que la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual. En este sentido, puede esclarecerse una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores determinaciones. Ahora bien, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción; de ahí que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudir tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.

Amparo directo en revisión 3266/2012. 6 de febrero de 2013. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Nota: Este criterio ha integrado la jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.), publicada el viernes 27 de mayo de 2016, a las 10:27 horas en el Semanario Judicial de la Federación y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 802, de título y subtítulo: **“Taxatividad en materia penal. Sólo obliga al legislador a una determinación suficiente de los conceptos contenidos en las normas penales y no a la mayor precisión imaginable.”**

Por esta razón, toda norma penal, al ser de exacta aplicación, tenemos la responsabilidad como legisladores de procurar regular con precisión descriptiva tanto aquellas normas sustantivas como adjetivas.

En el caso de las personas jurídicas, nos encontramos ante este actual vacío legal, por el que se vuelve necesario describir qué se entenderá por este tipo de personas en el ám-

bito penal, a fin que tengan una responsabilidad exigible, y dar certeza a aquellas personas jurídicas que no se pretende sean sancionadas penalmente, a fin de que aquellas que sí, procuren observar el debido control de organización contenido en el artículo 421 del CNPP que a letra dice:

Las personas jurídicas serán penalmente responsables, de los delitos cometidos a su nombre, por su cuenta, en su beneficio o a través de los medios que ellas proporcionen, **cuando se haya determinado que además existió inobservancia del debido control en su organización.** Lo anterior con independencia de la responsabilidad penal en que puedan incurrir sus representantes o administradores de hecho o de derecho.

Por lo tanto, se estima que el artículo 3 del mismo Código Nacional de Procedimientos Penales, referente al glosario del mismo Código, sea el que regule el concepto.

Para efecto de entender mejor la iniciativa se anexa el siguiente cuadro comparativo:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<b>Artículo 3o. Glosario</b> Para los efectos de este Código, según corresponda, se entenderá por:	<b>Artículo 3o. Glosario</b> Para los efectos de este Código, según corresponda, se entenderá por:
<b>I. Asesor jurídico:</b> Los asesores jurídicos de las víctimas, federales y de las Entidades federativas;	<b>I. Asesor jurídico:</b> Los asesores jurídicos de las víctimas, federales y de las Entidades federativas;
<b>II. Código:</b> El Código Nacional de Procedimientos Penales;	<b>II. Código:</b> El Código Nacional de Procedimientos Penales;
<b>III. Consejo:</b> El Consejo de la Judicatura Federal, los Consejos de las Judicaturas de las Entidades federativas o el órgano judicial, con funciones propias del Consejo o su equivalente, que realice las funciones de administración, vigilancia y disciplina;	<b>III. Consejo:</b> El Consejo de la Judicatura Federal, los Consejos de las Judicaturas de las Entidades federativas o el órgano judicial, con funciones propias del Consejo o su equivalente, que realice las funciones de administración, vigilancia y disciplina;
<b>IV. Constitución:</b> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;	<b>IV. Constitución:</b> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
<b>V. Defensor:</b> El defensor público federal, defensor público o de oficio de las Entidades federativas, o defensor particular;	<b>V. Defensor:</b> El defensor público federal, defensor público o de oficio de las Entidades federativas, o defensor particular;
<b>VI. Entidades federativas:</b> Las partes integrantes de la Federación a que se refiere el artículo 43 de la Constitución;	<b>VI. Entidades federativas:</b> Las partes integrantes de la Federación a que se refiere el artículo 43 de la Constitución;
<b>VII. Juez de control:</b> El Órgano jurisdiccional del fuero federal o del fuero común que interviene desde el principio del procedimiento y hasta el dictado del auto de apertura a juicio, ya sea local o federal;	<b>VII. Juez de control:</b> El Órgano jurisdiccional del fuero federal o del fuero común que interviene desde el principio del procedimiento y hasta el dictado del auto de apertura a juicio, ya sea local o federal;
<b>VIII. Ley Orgánica:</b> La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la Ley Orgánica del Poder Judicial de cada Entidad federativa;	<b>VIII. Ley Orgánica:</b> La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la Ley Orgánica del Poder Judicial de cada Entidad federativa;

<b>IX. Ministerio Público:</b> El Ministerio Público de la Federación o al Ministerio Público de las Entidades federativas;	<b>IX. Ministerio Público:</b> El Ministerio Público de la Federación o al Ministerio Público de las Entidades federativas;
<b>X. Órgano jurisdiccional:</b> El Juez de control, el Tribunal de enjuiciamiento o el Tribunal de alzada ya sea del fuero federal o común;	<b>X. Órgano jurisdiccional:</b> El Juez de control, el Tribunal de enjuiciamiento o el Tribunal de alzada ya sea del fuero federal o común;
<b>XI. Policía:</b> Los cuerpos de Policía especializados en la investigación de delitos del fuero federal o del fuero común, así como los cuerpos de seguridad pública de los fueros federal o común, que en el ámbito de sus respectivas competencias actúan todos bajo el mando y la conducción del Ministerio Público para efectos de la investigación, en términos de lo que disponen la Constitución, este Código y demás disposiciones aplicables;	<b>XI. Persona jurídica: La persona moral sujeta a responsabilidad penal, siendo estas: las sociedades civiles, en términos de los Códigos Civiles Federal o locales; las sociedades mercantiles nacionales o extranjeras; los sindicatos; las asociaciones profesionales; y, las sociedades cooperativas y mutualistas</b>
<b>XII. Procurador:</b> El titular del Ministerio Público de la Federación o del Ministerio Público de las Entidades federativas o los Fiscales Generales en las Entidades federativas;	<b>XII. Policía:</b> Los cuerpos de Policía especializados en la investigación de delitos del fuero federal o del fuero común, así como los cuerpos de seguridad pública de los fueros federal o común, que en el ámbito de sus respectivas competencias actúan todos bajo el mando y la conducción del Ministerio Público para efectos de la investigación, en términos de lo que disponen la Constitución, este Código y demás disposiciones aplicables;
<b>XIII. Procuraduría:</b> La Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las Entidades federativas;	<b>XIII. Procurador:</b> El titular del Ministerio Público de la Federación o del Ministerio Público de las Entidades federativas o los Fiscales Generales en las Entidades federativas;
<b>XIV. Tratados:</b> Los Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte;	<b>XIV. Procuraduría:</b> La Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las Entidades federativas;

<b>XV. Tribunal de enjuiciamiento:</b> El Órgano jurisdiccional del fuero federal o del fuero común integrado por uno o tres juzgadores, que interviene después del auto de apertura a juicio oral, hasta el dictado y explicación de sentencia, y	<b>XV. Tratados:</b> Los Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte;
<b>XVI. Tribunal de alzada:</b> El Órgano jurisdiccional integrado por uno o tres magistrados, que resuelve la apelación, federal o de las Entidades federativas.	<b>XVI. Tribunal de enjuiciamiento:</b> El Órgano jurisdiccional del fuero federal o del fuero común integrado por uno o tres juzgadores, que interviene después del auto de apertura a juicio oral, hasta el dictado y explicación de sentencia, y
	<b>XVII. Tribunal de alzada:</b> El Órgano jurisdiccional integrado por uno o tres magistrados, que resuelve la apelación, federal o de las Entidades federativas.

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

### Decreto por el que se adiciona una fracción XI al artículo 3o. del Código Nacional de Procedimientos Penales.

**Único.** Se Adiciona una fracción XI al artículo 3 del Código Nacional de Procedimientos Penales, recorriéndose las subsecuentes, para quedar como sigue:

#### Artículo 3o. Glosario

Para los efectos de este Código, según corresponda, se entenderá por:

**I. Asesor jurídico:** Los asesores jurídicos de las víctimas, federales y de las Entidades federativas;

**II. Código:** El Código Nacional de Procedimientos Penales;

**III. Consejo:** El Consejo de la Judicatura Federal, los Consejos de las Judicaturas de las Entidades federativas o el órgano judicial, con funciones propias del Consejo o su equivalente, que realice las funciones de administración, vigilancia y disciplina;

**IV. Constitución:** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**V. Defensor:** El defensor público federal, defensor público o de oficio de las Entidades federativas, o defensor particular;

**VI. Entidades federativas:** Las partes integrantes de la Federación a que se refiere el artículo 43 de la Constitución;

**VII. Juez de control:** El Órgano jurisdiccional del fuero federal o del fuero común que interviene desde el principio del procedimiento y hasta el dictado del auto de apertura a juicio, ya sea local o federal;

**VIII. Ley Orgánica:** La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la Ley Orgánica del Poder Judicial de cada Entidad federativa;

**IX. Ministerio Público:** El Ministerio Público de la Federación o al Ministerio Público de las Entidades federativas;

**X. Órgano jurisdiccional:** El Juez de control, el Tribunal de enjuiciamiento o el Tribunal de alzada ya sea del fuero federal o común;

**XI. Persona jurídica: La persona moral sujeta a responsabilidad penal, siendo estas: las sociedades civiles, en términos de los Códigos Civiles Federal o locales; las sociedades mercantiles nacionales o extranjeras; los sindicatos; las asociaciones profesionales; y, las sociedades cooperativas y mutualistas**

**XII. Policía:** Los cuerpos de Policía especializados en la investigación de delitos del fuero federal o del fuero común, así como los cuerpos de seguridad pública de

los fueros federal o común, que en el ámbito de sus respectivas competencias actúan todos bajo el mando y la conducción del Ministerio Público para efectos de la investigación, en términos de lo que disponen la Constitución, este Código y demás disposiciones aplicables;

**XIII. Procurador:** El titular del Ministerio Público de la Federación o del Ministerio Público de las Entidades federativas o los Fiscales Generales en las Entidades federativas;

**XIV. Procuraduría:** La Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las Entidades federativas;

**XV. Tratados:** Los Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte;

**XVI. Tribunal de enjuiciamiento:** El Órgano jurisdiccional del fuero federal o del fuero común integrado por uno o tres juzgadores, que interviene después del auto de apertura a juicio oral, hasta el dictado y explicación de sentencia, y

**XVII. Tribunal de alzada:** El Órgano jurisdiccional integrado por uno o tres magistrados, que resuelve la apelación, federal o de las Entidades federativas.

### Transitorio

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

### Notas

1 Gómez-Jara Díez, Carlos, Fundamentos Modernos de la Culpabilidad Empresarial, Ed. Ara, Perú, 2010, p. 396.

2 ONU, Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. 2011. Disponible en:

[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciples-BusinessHR\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciples-BusinessHR_SP.pdf), y

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/TransnationalCorporations/Pages/Reports.aspx>.

3 Principio 3, inciso a) de los Principios de Ruggie.

4 Principios de Ruggie comentados por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en línea en:

[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciples-BusinessHR\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciples-BusinessHR_SP.pdf)

5 Corte IDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párrafo 224

6 Dicho argumento es relevante para las autoridades mexicanas ya que la Suprema Corte de Justicia en la Contradicción de Tesis 293/2011 asentó que la jurisprudencia de la Corte Interamericana es de observancia obligatoria. La resolución se puede consultar en línea en:

<http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/DecimaEpoca/293-2011-PL%20CT%20Ejecutoria.pdf>

7 Foreign Corrupt Practices Act (1977) y, Principles of corporate governance and structure: Analysis and recommendations (1978)

8 Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, la cual habría sido reformado mediante la Ley Orgánica 5/2010 de 22 de junio y actualizada por la Ley Orgánica 1/2015.

9 Ley 599 de 2000, Código Penal Colombiano, Libro II, Título III, Capítulo Único, Artículo 29

10 Código Nacional de Procedimientos Penales, Título X, Capítulo II. (Última reforma 17 de junio de 2016)

11 Artículo 11 bis del Código Penal Federal.

12 Época: Décima Época; Registro: 2003897; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 1; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. CXCII/2013 (10a.); Página: 605

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de diciembre de 2017.— Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica).»

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

## LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

«Iniciativa que reforma el artículo 3 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a cargo del diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El diputado suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona una fracción XXII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, recorriéndose las subsecuentes, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La regulación relacionada con las personas jurídicas se ha ido perfeccionando con el tiempo, su avance ha tomando en cuenta la importancia e impacto de las mismas en la sociedad contemporánea. Esto ha traído aparejados cambios normativos que se han materializado en diversas latitudes del mundo, a nivel internacional, regional y nacional.

Desde diversos foros se ha generado el interés de, por medio de las leyes y la acción del Estado, imputar responsabilidad penal para las personas jurídicas, ya que como se ha comprobado éstas podrían, en determinados supuestos, violentar bienes jurídicos protegidos de las personas físicas o de otras personas jurídicas. Lo anterior se volvió una necesidad apremiante debido al gran impacto que tienen las empresas en el mundo actual, en donde éstas son piezas claves en áreas como la ciencia, industria, comercio, alimentación, telecomunicaciones, y muchas otras.

Desde la doctrina, el penalista alemán Klaus Tiedemann es uno de los referentes más conocidos sobre la idea de hacer penalmente responsables a las personas jurídicas, su argumento principal consiste en que la empresa tiene una “posición de garante” sobre los actos y omisiones de quienes sean sus empleados, estando consecuentemente obligada a una organización correcta que, en caso de infringirse, ocasionaría responsabilidad penal, considerando la culpabilidad de las personas jurídicas como un defecto de su organización.<sup>1</sup>

A nivel internacional uno de los avances más significativos al respecto se gestó desde el seno de Naciones Unidas en el año 2011, a través de los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’”<sup>2</sup> (en adelante Principios de Ruggie), éstos fueron elaborados por el Representante Especial del Secretario General de la ONU para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas hizo suyos los Principios Rectores en su Resolución 17/4, de 16 de junio de 2011. Estos principios rectores se basan en el reconocimiento de:

- a) Las actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- b) El papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones específicas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetando los derechos de las personas;
- c) La necesidad de que los derechos y obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento.

Entre los Principios de Ruggie se recuerda la obligación de protección que tienen los Estados; especialmente en lo relacionado con las personas jurídicas, asentándose que se tienen que cumplir las leyes que tengan por objeto, o por efecto, hacer respetar los derechos humanos a las empresas, evaluando periódicamente si tales leyes resultan adecuadas y **en caso de que no sea así, remediar eventuales carencias.**<sup>3</sup>

En el mismo documento se menciona que para tal efecto, el Estado debe identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de las actividades de las personas jurídicas sobre los derechos humanos, especialmente si se ha cometido algún delito.<sup>4</sup>

Lo anterior se acentúa ya que los Principios de Ruggie han sido reconocidos en la jurisprudencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En la sentencia del Caso Pueblos Kallina y Lokono Vs. Surinam,<sup>5</sup> la Corte Interamericana asentó lo siguiente:

(...) la Corte toma nota de los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos”, avalados por

el Consejo de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, mediante los cuales se ha establecido que las empresas deben actuar de conformidad con el respeto y la protección de los derechos humanos, así como prevenir, mitigar y hacerse responsables por las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos. En este sentido, tal como lo reiteran dichos principios, **los Estados tienen la responsabilidad de proteger los derechos humanos de las personas contra las violaciones cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas.** Para tal efecto **los Estados deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar (...) los abusos que aquellas puedan cometer, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.** (El resaltado es propio)

En dicha sentencia el Tribunal Interamericano reconoció la importancia de los Principios de Ruggie, delimitando de manera clara la obligación de los Estados para prevenir, investigar, castigar y reparar los abusos de las personas jurídicas, mediante diversas acciones, entre estas la regulación normativa y el acceso a la justicia.<sup>6</sup>

Este cambio de paradigma se ha materializado en diversos ámbitos y materias en la evolución reciente del derecho mexicano, como lo es la materia penal, que se dio a través de la miscelánea penal aprobada en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en junio de 2016. Uno de los cambios de esta reforma obedece a la implementación de sanciones penales para las personas jurídicas en el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>7</sup> y en el Código Penal Federal.<sup>8</sup> E igualmente, para el caso que nos ocupa, en materia administrativa y penal anticorrupción, con la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, que se asentó en el artículo 109 constitucional que las “*personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella*”.

De lo anterior se derivó la obligación de crear una ley general para regular la responsabilidad administrativa, por lo que el 18 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en ésta se establecen claramente las pautas para la responsabilidad administrativa de las personas morales.

Sin embargo, es importante observar que, si bien es cierto el concepto persona moral hace alusión o se induce a aquellas personas no físicas, y que en la tradición jurídica, cierto también es que la intención lógica, no es sancionar penalmente a toda persona moral.

Lo anterior es así ya que, debemos tener presente, por mencionar algunas del amplio espectro de tipos de personas que pueden encuadrar en la denominación de persona moral, como lo son todas aquellas que señala el artículo 25 del Código Civil Federal que a letra señala:

### **Código Civil Federal:**

**Artículo 25.-** Son personas morales:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.
- VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.

Como es notorio de la porción normativa transcrita, la persona moral es una gran variedad de personas no físicas, pero que sin duda, no se pretende que todas las anterior mencionadas en el artículo 25 del Código Civil Federal sean las que se busque sancionar penalmente.

Es menester tener claro que el principio de taxatividad, no aplica únicamente en materia penal, sino también en la materia administrativa sancionadora, entendida como la exacta aplicación de la ley que nos obliga como legisladores a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables en ambas materias.

Así lo ha dejado claro la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente criterio:

**Sanciones administrativas. El artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente al delegar a la autoridad administrativa la función de tipificar la infracción de la que dependa su aplicación, viola la garantía de exacta aplicación de la ley.**

El artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala cuáles son las sanciones administrativas que se pueden imponer por violaciones a la propia ley, a sus reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen; sin embargo, no contiene el supuesto sancionado o tipo, es decir, la descripción de la conducta o hecho infractor de los que dependa la sanción. **Es así que el legislador delega su función -tipificar la infracción- a la autoridad administrativa en detrimento de la garantía de exacta aplicación de la ley (nullum crimen, nulla poena sine lege) consagrada en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional (aplicable tratándose de infracciones y sanciones administrativas dada su identidad ontológica con la materia penal).** Efectivamente, el precepto en cuestión, por lo dicho, crea una situación de incertidumbre jurídica y estado de indefensión para el gobernado porque la autoridad que aplica la ley, al contar con la posibilidad de determinar la infracción ante la omisión destacada, será proclive a la arbitrariedad y no al ejercicio reglado, máxime que el legislador tampoco especifica los fines o valores que den cauce a la discrecionalidad de aquella.

Respecto al principio de taxatividad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que:

**Taxatividad en materia penal. Sólo obliga al legislador a una determinación suficiente de los conceptos contenidos en las normas penales y no a la mayor precisión imaginable.<sup>9</sup>**

**La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la exacta aplicación de la ley en materia penal obliga al legislador a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables.** Asimismo, esta Primera Sala ha reconocido que una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa. Es por eso que el mandato de taxatividad sólo

puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz que requiere que los textos legales que contienen normas penales únicamente describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, por lo que la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual. En este sentido, puede esclarecerse una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores determinaciones. Ahora bien, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción; de ahí que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudir tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.

Amparo directo en revisión 3266/2012. 6 de febrero de 2013. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Nota: Este criterio ha integrado la jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.), publicada el viernes 27 de mayo de 2016, a las 10:27 horas en el Semanario Judicial de la Federación y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 802, de título y subtítulo: "Taxatividad en materia penal. Sólo obliga al legislador a una determinación suficiente de los conceptos contenidos en las normas penales y no a la mayor precisión imaginable."

Por esta razón, toda norma administrativa sancionadora, al ser de exacta aplicación, tenemos la responsabilidad como legisladores de procurar regular con precisión descriptiva tanto aquellas normas sustantivas como adjetivas.

En el caso de las personas morales, nos encontramos ante este actual vacío legal, por el que se vuelve necesario des-

cribir qué se entenderá por este tipo de personas en el ámbito administrativo sancionador anticorrupción, a fin de que tengan una responsabilidad exigible, y dar certeza a aquellas personas morales que no se pretende sean sancionadas en este nuevo sistema, a fin de que aquellas que sí, procuren observar la política de integridad contenida en el artículo 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que a letra dice:

Artículo 25. En la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad. Para los efectos de esta Ley, se considerará una política de integridad aquella que cuenta con, al menos, los siguientes elementos:

I. Un manual de organización y procedimientos que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura;

II. Un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real;

III. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoria, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización;

IV. Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana;

V. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad que contiene este artículo;

VI. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación. Estas políticas en ningún caso autorizarán la discriminación de persona alguna 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, y

VII. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses.

Por lo tanto, se estima que el artículo 3 de la citada ley, referente al glosario de la misma, sea el que regule el concepto.

Para efecto de entender mejor la iniciativa se anexa el siguiente cuadro comparativo:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<b>Artículo 3.</b> Para efectos de esta Ley se entenderá por:	<b>Artículo 3.</b> Para efectos de esta Ley se entenderá por:
<b>I. Auditoría Superior:</b> La Auditoría Superior de la Federación;	<b>I. Auditoría Superior:</b> La Auditoría Superior de la Federación;
<b>II. Autoridad investigadora:</b> La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas;	<b>II. Autoridad investigadora:</b> La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas;
<b>III. Autoridad substanciadora:</b> La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogos en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora;	<b>III. Autoridad substanciadora:</b> La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogos en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora;
<b>IV. Autoridad resolutora:</b> Tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente;	<b>IV. Autoridad resolutora:</b> Tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente;

<b>V. Comité Coordinador:</b> Instancia a la que hace referencia el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encargada de la coordinación y eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción;	<b>V. Comité Coordinador:</b> Instancia a la que hace referencia el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encargada de la coordinación y eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción;
<b>VI. Conflicto de Interés:</b> La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios;	<b>VI. Conflicto de Interés:</b> La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios;
<b>VII. Constitución:</b> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;	<b>VII. Constitución:</b> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
<b>VIII. Declarante:</b> El Servidor Público obligado a presentar declaración de situación patrimonial, de intereses y fiscal, en los términos de esta Ley;	<b>VIII. Declarante:</b> El Servidor Público obligado a presentar declaración de situación patrimonial, de intereses y fiscal, en los términos de esta Ley;
<b>IX. Denunciante:</b> La persona física o moral, o el Servidor Público que acude ante las Autoridades investigadoras a que se refiere la presente Ley, con el fin de denunciar actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con Faltas administrativas, en términos de los artículos 91 y 93 de esta Ley;	<b>IX. Denunciante:</b> La persona física o moral, o el Servidor Público que acude ante las Autoridades investigadoras a que se refiere la presente Ley, con el fin de denunciar actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con Faltas administrativas, en términos de los artículos 91 y 93 de esta Ley;
<b>X. Ente público:</b> Los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, las Empresas productivas del Estado, así	<b>X. Ente público:</b> Los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, las Empresas productivas del Estado, así

como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno;	como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno;
<b>XI. Entidades:</b> Los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que tengan el carácter de entidad paraestatal a que se refieren los artículos 3, 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus correlativas en las entidades federativas y municipios;	<b>XI. Entidades:</b> Los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que tengan el carácter de entidad paraestatal a que se refieren los artículos 3, 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus correlativas en las entidades federativas y municipios;
<b>XII. Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas:</b> Los órganos a los que hacen referencia el sexto párrafo de la fracción segunda del artículo 116 y el sexto párrafo de la fracción II del Apartado A del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;	<b>XII. Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas:</b> Los órganos a los que hacen referencia el sexto párrafo de la fracción segunda del artículo 116 y el sexto párrafo de la fracción II del Apartado A del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
<b>XIII. Expediente de presunta responsabilidad administrativa:</b> El expediente derivado de la investigación que las Autoridades Investigadoras realizan en sede administrativa, al tener conocimiento de un acto u omisión posiblemente constitutivo de Faltas administrativas;	<b>XIII. Expediente de presunta responsabilidad administrativa:</b> El expediente derivado de la investigación que las Autoridades Investigadoras realizan en sede administrativa, al tener conocimiento de un acto u omisión posiblemente constitutivo de Faltas administrativas;
<b>XIV. Faltas administrativas:</b> Las Faltas administrativas graves, las Faltas administrativas no graves; así como las Faltas de particulares, conforme a lo dispuesto en esta Ley;	<b>XIV. Faltas administrativas:</b> Las Faltas administrativas graves, las Faltas administrativas no graves; así como las Faltas de particulares, conforme a lo dispuesto en esta Ley;
<b>XV. Falta administrativa no grave:</b> Las faltas administrativas de los Servidores Públicos en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control;	<b>XV. Falta administrativa no grave:</b> Las faltas administrativas de los Servidores Públicos en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control;

<p><b>XVI. Falta administrativa grave:</b> Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas;</p> <p><b>XVII. Faltas de particulares:</b> Los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves a que se refieren los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal en los términos de la misma;</p> <p><b>XVIII. Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa:</b> El instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la presente Ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del Servidor Público o de un particular en la comisión de Faltas administrativas;</p> <p><b>XIX. Magistrado:</b> El Titular o integrante de la sección competente en materia de responsabilidades administrativas, de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o de las salas especializadas que, en su caso, se establezcan en dicha materia, así como sus homólogos en las entidades federativas;</p> <p><b>XX. Órganos constitucionales autónomos:</b> Organismos a los que la Constitución otorga expresamente autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio</p>	<p><b>XVI. Falta administrativa grave:</b> Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas;</p> <p><b>XVII. Faltas de particulares:</b> Los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves a que se refieren los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal en los términos de la misma;</p> <p><b>XVIII. Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa:</b> El instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la presente Ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del Servidor Público o de un particular en la comisión de Faltas administrativas;</p> <p><b>XIX. Magistrado:</b> El Titular o integrante de la sección competente en materia de responsabilidades administrativas, de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o de las salas especializadas que, en su caso, se establezcan en dicha materia, así como sus homólogos en las entidades federativas;</p> <p><b>XX. Órganos constitucionales autónomos:</b> Organismos a los que la Constitución otorga expresamente autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio</p>
---	---

<p>propio, incluidos aquellos creados con tal carácter en las constituciones de las entidades federativas;</p> <p><b>XXI. Órganos internos de control:</b> Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de Servidores Públicos;</p> <p><b>XXII. Plataforma digital nacional:</b> La plataforma a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que contará con los sistemas que establece la referida ley, así como los contenidos previstos en la presente Ley;</p> <p><b>XXIII. Secretaría:</b> La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal;</p> <p><b>XXIV. Secretarías:</b> La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas;</p> <p><b>XXV. Servidores Públicos:</b> Las personas que desempeñan un empleo,</p>	<p>propio, incluidos aquellos creados con tal carácter en las constituciones de las entidades federativas;</p> <p><b>XXI. Órganos internos de control:</b> Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de Servidores Públicos;</p> <p><b>XXII. Persona moral:</b> La persona sujeta a responsabilidad administrativa en términos de esta ley, siendo estas: las sociedades civiles, en términos de los Códigos Civiles Federal o locales; las sociedades mercantiles nacionales o extranjeras; los sindicatos; las asociaciones profesionales; y, las sociedades cooperativas y mutualistas</p> <p><b>XXIII. Plataforma digital nacional:</b> La plataforma a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que contará con los sistemas que establece la referida ley, así como los contenidos previstos en la presente Ley;</p> <p><b>XXIV. Secretaría:</b> La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal;</p> <p><b>XXV. Secretarías:</b> La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas;</p> <p><b>XXVI. Servidores Públicos:</b> Las personas que desempeñan un empleo,</p>
---	--

<p>cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p><b>XXVI. Sistema Nacional Anticorrupción:</b> La instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, y</p> <p><b>XXVII. Tribunal:</b> La Sección competente en materia de responsabilidades administrativas, de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o las salas especializadas que, en su caso, se establezcan en dicha materia, así como sus homólogos en las entidades federativas.</p>	<p>cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p><b>XXVII. Sistema Nacional Anticorrupción:</b> La instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, y</p> <p><b>XXVIII. Tribunal:</b> La Sección competente en materia de responsabilidades administrativas, de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o las salas especializadas que, en su caso, se establezcan en dicha materia, así como sus homólogos en las entidades federativas.</p>
---	---

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

### Decreto por el que se adiciona una fracción XXII al artículo 3 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

**Único.** Se adiciona una fracción XXII al artículo 3 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, recorriéndose las subsecuentes, para quedar como sigue:

**Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

**I. Auditoría Superior:** La Auditoría Superior de la Federación;

**II. Autoridad investigadora:** La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas;

**III. Autoridad substanciadora:** La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora;

**IV. Autoridad resolutora:** Tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente;

**V. Comité Coordinador:** Instancia a la que hace referencia el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encargada de la coordinación y eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción;

**VI. Conflicto de Interés:** La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios;

**VII. Constitución:** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**VIII. Declarante:** El Servidor Público obligado a presentar declaración de situación patrimonial, de intereses y fiscal, en los términos de esta Ley;

**IX. Denunciante:** La persona física o moral, o el Servidor Público que acude ante las Autoridades investigadoras a que se refiere la presente Ley, con el fin de denunciar actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con Faltas administrativas, en términos de los artículos 91 y 93 de esta Ley;

**X. Ente público:** Los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, las Empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno;

**XI. Entidades:** Los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que tengan el carácter de entidad paraestatal a que se refieren los artículos 3, 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal y sus correlativas en las entidades federativas y municipios;

**XII. Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas:** Los órganos a los que hacen referencia el sexto párrafo de la fracción segunda del artículo 116 y el sexto párrafo de la fracción II del Apartado A del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**XIII. Expediente de presunta responsabilidad administrativa:** El expediente derivado de la investigación que las Autoridades Investigadoras realizan en sede administrativa, al tener conocimiento de un acto u omisión posiblemente constitutivo de Faltas administrativas;

**XIV. Faltas administrativas:** Las Faltas administrativas graves, las Faltas administrativas no graves; así como las Faltas de particulares, conforme a lo dispuesto en esta Ley;

**XV. Falta administrativa no grave:** Las faltas administrativas de los Servidores Públicos en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control;

**XVI. Falta administrativa grave:** Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas;

**XVII. Faltas de particulares:** Los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves a que se refieren los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal en los términos de la misma;

**XVIII. Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa:** El instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la presente Ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del Servidor Público o de un particular en la comisión de Faltas administrativas;

**XIX. Magistrado:** El Titular o integrante de la sección competente en materia de responsabilidades administra-

tivas, de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o de las salas especializadas que, en su caso, se establezcan en dicha materia, así como sus homólogos en las entidades federativas;

**XX. Órganos constitucionales autónomos:** Organismos a los que la Constitución otorga expresamente autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, incluidos aquellos creados con tal carácter en las constituciones de las entidades federativas;

**XXI. Órganos internos de control:** Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de Servidores Públicos;

**XXII. Persona moral: La persona sujeta a responsabilidad administrativa en términos de esta ley, siendo estas: las sociedades civiles, en términos de los Códigos Civiles Federal o locales; las sociedades mercantiles nacionales o extranjeras; los sindicatos; las asociaciones profesionales; y, las sociedades cooperativas y mutualistas**

**XXIII. Plataforma digital nacional:** La plataforma a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que contará con los sistemas que establece la referida ley, así como los contenidos previstos en la presente Ley;

**XXIV. Secretaría:** La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal;

**XXV. Secretarías:** La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas;

**XXVI. Servidores Públicos:** Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**XXVII. Sistema Nacional Anticorrupción:** La instancia de coordinación entre las autoridades de todos los

órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, y

**XXVIII. Tribunal:** La Sección competente en materia de responsabilidades administrativas, de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o las salas especializadas que, en su caso, se establezcan en dicha materia, así como sus homólogos en las entidades federativas.

### Transitorio

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

### Notas

1 Gómez-Jara Díez, Carlos, Fundamentos Modernos de la Culpabilidad Empresarial, Ed. Ara, Perú, 2010, p. 396.

2 ONU, Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. 2011. Disponible en:

[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciples-BusinessHR\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciples-BusinessHR_SP.pdf), y

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/TransnationalCorporations/Pages/Reports.aspx>.

3 Principio 3, inciso a) de los Principios de Ruggie.

4 Principios de Ruggie comentados por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en línea en:

[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciples-BusinessHR\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciples-BusinessHR_SP.pdf)

5 Corte IDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párrafo 224

6 Dicho argumento es relevante para las autoridades mexicanas ya que la Suprema Corte de Justicia en la Contradicción de Tesis 293/2011 asentó que la jurisprudencia de la Corte Interamericana es de observancia obligatoria. La resolución se puede consultar en línea en:

<http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/DecimaEpoca/293-2011-PL%20CT%20Ejecutoria.pdf>

7 Código Nacional de Procedimientos Penales, Título X, Capítulo II. (Última reforma 17 de junio de 2016)

8 Artículo 11 bis del Código Penal Federal.

9 Época: Décima Época; Registro: 2003897; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 1; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. CXCII/2013 (10a.); Página: 605

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 7 días del mes de diciembre de 2017.— Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica).»

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

---

#### CÓDIGO PENAL FEDERAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 97 Bis del Código Penal Federal, a cargo del diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal Álvaro Ibarra Hinojosa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 97 Bis del Código Penal Federal, en materia de determinación de violaciones graves a derechos humanos en el procedimiento para declarar indulto a favor de sentenciados, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de motivos**

El 30 de octubre de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se adicionó un artículo 97 Bis al Código Penal Federal; enmienda legislativa que tuvo como origen y finalidad inmediata el responder a un reclamo específico por parte de organizaciones civiles y diversos sectores protectores de derechos humanos para en-

contrar de justicia a favor del profesor chiapaneco Alberto Patishtàn, condenado en 2002 a 60 años de prisión, al haber sido declarado responsable de los delitos de lesiones y homicidio calificado, robo calificado y daños; portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; todo ello sustentando en acusaciones y pruebas falsas y, en donde entre otras irregularidades en el procedimiento, no se le proporcionó al acusado un intérprete para conocer la acusación en su contra y así estar en condiciones de preparar su defensa.

En el momento en que este asunto se hizo del conocimiento público, se habían agotado ya las instancias legales de impugnación que permitieran liberar al profesor Patishtàn de prisión, incluso mediante el reconocimiento de inocencia, razón que llevó a los interesados a buscar vías alternativas al proceso penal para encontrar justicia.

Sensibles a ello, el Poder Legislativo federal, en ejercicio de sus facultades, reformó el Código Penal Federal, con el objetivo de encontrar una solución a la problemática del profesor Patishtàn y de todos aquellos que pudieran encontrarse en el mismo supuesto, para lo cual adicionó un artículo 97 bis al Código Penal Federal, para incorporar una excepción a la procedencia del indulto que puede decretar el Poder Ejecutivo federal.

Lo anterior, dado que la figura del indulto, contenida en el artículo 89, fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y regulado en los artículos 94 y 97 del Código Penal Federal, en su redacción previa a la referida reforma de 2013 vedaba la procedencia del indulto para ciertos delitos, por lo que tampoco permitía una solución satisfactoria para supuestos como en el que se encontraba el profesor Patishtàn.

Para ello, se creó un mecanismo de excepción para que el Poder Ejecutivo Federal, por sí o a petición del Pleno de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pudiera conceder el indulto, por cualquier delito del orden federal o común en el Distrito Federal, y previo dictamen del órgano ejecutor de la sanción en el que se demuestre que la persona sentenciada no representa un peligro para la tranquilidad y seguridad públicas, expresando sus razones y fundamentos, cuando existan indicios consistentes de violaciones graves a los derechos humanos de la persona sentenciada.

De esa forma, la legislación penal sustantiva a nivel federal cuenta ahora con una hipótesis genérica que, a manera

de excepción, permite sea activada válidamente la facultad discrecional del poder Ejecutivo Federal para otorgar indulto, aún y cuando la condena a una persona haya sido por delitos como traición a la Patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, delitos contra la salud, violación, delito intencional contra la vida y secuestro, desaparición forzada, tortura y trata de personas, ni de reincidente por delito intencional, en términos del artículo 97 del Código Penal Federal.

Más allá de lo plausible y eficaz que resultó esta modificación legal para brindar justicia a Alberto Patishtán y para dejar un marco jurídico para casos similares, para efectos de la presente iniciativa es importante resaltar que el legislador federal incorporó, como uno de los elementos que deben colmarse para hacer procedente la nueva hipótesis de excepción para el otorgamiento del indulto, la existencia de indicios consistentes en violaciones graves a los derechos humanos de la persona sentenciada.

Elemento no menor dentro de un sistema de protección de derechos humanos, que por esa condición, de no ser abordado adecuadamente, podría llevar a hacer nugatorios los efectos que tiene cifrada la reforma al artículo 97 bis de referencia, que es precisamente otorgar un medio de acceso a la justicia a un sentenciado, aun y cuando el sistema penal no permita mayores instancias de revisión y, sobre todo, la condena derive de violaciones, no solamente al debido proceso, sino aquellas de tipo grave a los derechos humanos.

Esto es, si la violación grave a derechos humanos del sentenciado no se acredita, así sea indiciariamente, sencillamente no será posible que aun y cuando existan violaciones al debido proceso, el sentenciado pueda beneficiarse del indulto.

Es aquí donde cobran relevancia los criterios y la autoridad que tiene a su cargo el acreditar si en cada caso sometido a un procedimiento para obtener indulto existieron o no violaciones graves a los derechos humanos del sentenciado, cuestión que por su especial complejidad no puede quedar al arbitrio de autoridades que no cuentan con la capacidad técnica para ello, ya que de otro modo, podría llegarse al extremo de que la autoridad encargada de determinar esta condición pudiera realizar interpretaciones restrictivas en perjuicio de un sentenciado que reúna las condiciones para acceder al beneficio del indulto.

De ahí que la incorporación de “violaciones graves a derechos humanos” que realizó el legislador ordinario en el proceso de dictaminación de la iniciativa,<sup>1</sup> más que cumplir con un supuesto objetivo de extender la protección a todo tipo de afectación grave a derechos humanos, y no solamente cuando se acreditaran violaciones al debido proceso o de acceso a una defensa adecuada, generó un marco de incertidumbre jurídica respecto a la autoridad que debería determinar si existe aquél tipo de violación grave.

Por esas razones, la propuesta que me permito someter a la consideración de esa Soberanía tiene como objetivo vincular expresamente en la redacción del citado artículo 97 Bis del Código Penal, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al ser el órgano que constitucionalmente cuenta con las atribuciones para investigar violaciones graves a los derechos humanos y, por esa razón, quien goza de la capacidad técnica para determinar bajo qué criterios y en qué casos debe considerarse que existen indicios de ese tipo de violaciones trascendentales.

En efecto, es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es la institución encargada de investigar violaciones graves a los derechos humanos, tal y como lo establece el último párrafo del apartado B del artículo 102 constitucional, reformado en junio de 2011:

El artículo de mérito, a la letra, señala:

#### **Artículo 102.**

B. ...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.

Como se ve, una de los numerosos avances legislativos que trajo consigo la magna reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, fue el posicionar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como el órgano fundamental dentro del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, dotándolo de la atribución para investigar violaciones graves a los derechos humanos, de oficio o petición de los Poderes Ejecutivo y Legislativo fe-

deral o de sus homólogos en las entidades federativas, sus trayendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del conocimiento de este tipo de asuntos no jurisdiccionales.

Si bien el trámite de este tipo de procedimientos administrativos no tiene que cumplir con los formalismos que caracterizan a un proceso de carácter judicial, lo cierto es que aun y cuando la admisión de la solicitud está claramente delimitada para aquellas realizadas por los órganos legislativos y ejecutivos, tanto federales como locales (lo que de suyo ya es una condición de legitimación), no existe plena claridad sobre los elementos que debe tomar en cuenta la CNDH para valorar si está o no efectivamente frente a hechos que constituyan violaciones graves a derechos humanos.

Tan es así, que durante el tiempo en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue titular de esta facultad de investigación, no se careció de incertidumbre sobre lo que debería entenderse por “violaciones graves”, acudiendo a criterios de carácter cuantitativo y cualitativo para poder tener una aproximación a sus alcances.<sup>2</sup>

Cabe destacar que apenas en mayo del presente año, la Segunda Sala de la Suprema Corte, en el Amparo en Revisión 38/2017, resolvió que la propia naturaleza funcional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como órgano estatal que debe velar por la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, permitía que aquella estuviera en posibilidad para calificar cuando se está frente a violaciones graves a los derechos humanos, en aquel caso, para los efectos de acceso a la información,<sup>3</sup> al tratarse del asunto en concreto que se dilucidó.

Por último, se propone eliminar la atribución del Ejecutivo federal para conceder el indulto en casos de delitos del fuero común en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, al ya contar el jefe de gobierno de esta ahora entidad federativa con facultades homologadas a las de los gobernadores de los estados en materia penal, dentro del ámbito de sus competencias.

En ese orden de ideas, las modificaciones que se plantean son las siguientes:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Artículo 97 Bis.- De manera excepcional, por sí o a petición del Pleno de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Titular del Poder Ejecutivo Federal podrá conceder el indulto, por cualquier delito del orden federal <del>o común en el Distrito Federal</del> , y previo dictamen del órgano ejecutor de la sanción en el que se demuestre que la persona sentenciada no representa un peligro para la tranquilidad y seguridad públicas, expresando sus razones y fundamentos, cuando existan indicios consistentes de violaciones graves a los derechos humanos de la persona sentenciada.	Artículo 97 Bis.- De manera excepcional, por sí o a petición del Pleno de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Titular del Poder Ejecutivo Federal podrá conceder el indulto, por cualquier delito del orden federal, y previo dictamen del órgano ejecutor de la sanción en el que se demuestre que la persona sentenciada no representa un peligro para la tranquilidad y seguridad públicas, expresando sus razones y fundamentos, cuando <b>la Comisión Nacional de los Derechos Humanos determine que existieron</b> violaciones graves a los derechos humanos de la persona sentenciada.
El Ejecutivo Federal deberá cerciorarse de que la persona sentenciada haya agotado previamente todos los recursos legales nacionales.	...

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto

**Único.** Se reforma el primer párrafo del artículo 97 Bis del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 97 Bis.** De manera excepcional, por sí o a petición del Pleno de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Titular del Poder Ejecutivo Federal podrá conceder el indulto, por cualquier delito del orden federal, y previo dictamen del órgano ejecutor de la sanción en el que se demuestre que la persona sentenciada no representa un peligro para la tranquilidad y seguridad públicas, expresando sus razones y fundamentos, cuando **la Comisión Nacional de los Derechos Humanos determine que existieron** violaciones graves a los derechos humanos de la persona sentenciada.

### Transitorio

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

### Notas

1 Cabe mencionar que en el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, segunda, de la Cámara de Diputados, se tomó la decisión de cambiar el sentido de la iniciativa y sustituir las causales originarias, como la ausencia de acceso a una defensa adecuada y al debido proceso, por la referencia genérica de “violaciones graves a derechos humanos”. Consultable en

[http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/088\\_DOF\\_30oct13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/088_DOF_30oct13.pdf)

**2 Violaciones graves a derechos humanos. Su concepto para efectos del derecho de acceso a la información de la averiguación previa que las investiga.** De conformidad con el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. A fin de que el intérprete determine si un caso concreto se ubica en el supuesto de excepción relativo a las violaciones graves a derechos humanos y deba dar acceso a la averiguación previa correspondiente, es necesario que atienda a los lineamientos sentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta materia. Siguiendo los lineamientos establecidos por este alto tribunal, para determinar que una violación a derechos humanos es “grave” se requiere comprobar la trascendencia social de las violaciones, lo cual se podrá determinar a través de criterios cuantitativos o cualitativos. El criterio cuantitativo determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente, la combinación de varios de estos aspectos. Es lógico que el criterio anterior no haya podido aplicarse a todos los casos, razón por la cual esta Suprema Corte también ha entendido que en algunos supuestos la trascendencia social de las violaciones se puede demostrar mediante un criterio cualitativo, determinando si éstas presentan alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica. En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ese tribunal ha determinado que la “gravedad” radica, esencialmente, en que se presenten las siguientes características: multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado.

Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

3 La SCJN determinó que la CNDH se encontraba en plena aptitud jurídica y técnica para poder determinar si la información que le es solicitada por los particulares, se relacionaba con violaciones graves a los derechos humanos y, en esa medida, si esos datos se encontraban regidos por el principio de máxima publicidad, en términos del precepto antes referido.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de diciembre de 2017.— Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica).»

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

---

### LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

---

«Iniciativa que reforma el artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, 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 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 artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

En nuestro país, como en cualquier otra nación, el transporte, ya sea de pasajeros o de mercancías, es una de las piezas elementales de su funcionamiento en distintos aspectos.

Por ello, debemos reconocer que, específicamente, el transporte de carga por la vía férrea en nuestra economía es esencial y muy probablemente uno de los motores de desarrollo más importantes para la industria en nuestro país. Es indudable que se trata de un sector clave de nuestra economía y estratégico en lo que se refiere a nuestro comercio internacional.

En 2015 el transporte de carga por ferrocarril observó un incremento de 2.3 por ciento con respecto al ejercicio de 2014, registrando un movimiento de 119.6 millones de toneladas netas mientras que en 2014 se reportaron 116.9 millones.

Es importante señalar que los grupos de productos con mayor participación en el movimiento total de la carga fueron

los industriales y agrícolas. Asimismo, se observó un incremento de 3.4 por ciento en las toneladas-kilómetro transportadas, al pasar de 83.4 miles de millones registradas en 2015, mientras que en 2014 las toneladas-kilómetro transportadas registraron 80.7 miles de millones.

Por lo que respecta al tráfico ferroviario de carga de exportación durante el 2015 se alcanzaron 18,151 miles de toneladas mientras que en el 2014 se registraron 12,837 miles de toneladas, lo que resultó en un incremento del 41.4%. En este sentido es importante señalar que la principal carga ferroviaria movilizada en exportación fue en la frontera de Piedras Negras, Coah., con 4,976 mil toneladas y en el puerto de Lázaro Cárdenas, Mich., con 2,238 mil toneladas; destacan como principales productos de exportación en 2015 los vehículos automotores armados, la cerveza y los líquidos inflamables no especificados.

Durante el tercer trimestre de 2017 se reportaron 576 robos de acuerdo a la información proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, a través, de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, estos eventos muestran un repunte considerable de 74 por ciento comparado con el reporte del primer trimestre, principalmente en tres entidades Puebla con 83 eventos, Guanajuato con 41 eventos y Sinaloa con 25 eventos.

Eventos de Robo por Estado								
Estado	1T 2017	2T 2017	3T 2017	Total Acumulado	% / Total	Cambio 3T/2T	Cambio 3T/1T	
Veracruz	4	76	91	171	16.6%	20%	2,175%	
Puebla	3	26	109	138	13.4%	319%	3,833%	
Guanajuato	18	26	67	111	10.8%	158%	272%	
Quercétaro	12	19	33	64	6.2%	74%	175%	
Tlaxcala	1	24	35	60	5.8%	46%	3,400%	
México	22	17	19	58	5.6%	12%	-14%	
Tlidalgo	3	25	22	50	4.8%	-12%	633%	
Jalisco	0	20	29	49	4.7%	45%	N/A	
Coahuila	15	7	27	49	4.7%	286%	80%	
San Luis Potosí	7	17	24	48	4.7%	41%	243%	
Aguascalientes	2	11	18	31	3.0%	64%	800%	
Sonora	2	12	15	29	2.8%	25%	650%	
Tabasco	11	10	7	28	2.7%	-30%	-36%	
Sinaloa	0	1	26	27	2.6%	2,500%	N/A	
Nuevo León	13	3	9	25	2.4%	200%	-31%	
Zacatecas	1	12	6	19	1.8%	-50%	500%	
Michoacán	6	5	6	17	1.6%	20%	0%	
Tamaulipas	2	7	7	16	1.6%	0%	250%	
Campeche	1	4	5	10	1.0%	25%	400%	
Durango	0	2	5	7	0.7%	150%	N/A	
Baja California	0	1	4	5	0.5%	300%	N/A	
Chihuahua	0	1	4	5	0.5%	300%	N/A	
Nayarit	0	0	3	3	0.3%	N/A	N/A	
Oaxaca	0	1	2	3	0.3%	100%	N/A	
Colima	0	2	1	3	0.3%	-50%	N/A	
Yucatán	0	0	2	2	0.2%	N/A	N/A	
Chiapas	0	2	0	2	0.2%	-100%	N/A	
Ciudad de México	2	0	0	2	0.2%	N/A	-100%	
TOTAL	125	331	576	1032	100%	74%	361%	

La búsqueda, registró y análisis de incidentes de robo al transporte de carga en la República Mexicana, por parte del área de Inteligencia de FreightWatch, permite evaluar los

niveles de riesgo en el país a través de estadísticas, brindando un panorama amplio de en donde se localizan las principales zonas de riesgo en México.

Los grupos criminales especializados en robo de transporte de carga tienen opciones simultáneas en diferentes entidades del país como el estado de México, Puebla y Veracruz. Mientras los delincuentes realizan el robo de una unidad de carga mantienen comunicación constante con diferentes individuos ubicados en otras entidades del país para verificar que el robo haya concluido exitosamente y elegir el punto de resguardo de la mercancía

Además de lo alarmante de estos datos, existe una particularidad que ha agravado la inseguridad y el riesgo que corren no sólo las empresas transportistas, sino principalmente los operadores y la sociedad en su conjunto: el hecho de que este tipo de delito lo comenten verdaderas mafias y bandas estructuradas y articuladas de la delincuencia organizada, delincuentes violentos, fuertemente armados y sumamente peligrosos.

Esta situación tiene múltiples repercusiones; primero, en materia de inseguridad no únicamente para el transporte de carga por tren o los operadores, sino para la población en su conjunto, porque estas bandas sustraen la mercancía y la comercializan ilegalmente en zonas altamente delictivas, extendiendo así la incidencia de su delito.

Y, al respecto, no podemos ser vacilantes ni mucho menos indecisos, hoy el autotransporte mexicano de carga por tren requiere del apoyo que le brinden nuestros buenos reflejos para crear los pertrechos jurídicos y legales que permita a las autoridades de este país en todos sus niveles, reaccionar con mayor agilidad y castigar a los infractores con mayor contundencia.

Finalmente, se hace constar en qué consiste la reforma propuesta por el que se adiciona el 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, misma que se enuncia en el cuadro comparativo siguiente:

**Texto legal vigente**

**Artículo 2o.** Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tiene capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; Tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter, y Robo de vehículos, previsto en los artículos 376 Bis y 377 del Código Penal Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal;

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. ...

...

#### Texto legal propuesto

**Artículo 2o.** Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o

resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo previsto en el artículo 201; pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tiene capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tiene capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 204; asalto, previsto en los artículos 286 y 287; tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter, y Robo de vehículos, previsto en los artículos 376 Bis y 377 **y apoderamiento de vías, sus partes o equipo ferroviario, los bienes, valores o mercancías que se transporten por este medio previsto en la fracción XVII del artículo 381** del Código Penal Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal;

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. ...

Por todo ello, se somete a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se adiciona el artículo 2o. de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada**

**Artículo 2o.** Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

#### **I. a IV. ...**

**V.** Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo previsto en el artículo 201; pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tiene capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; asalto, previsto en los artículos 286 y 287; tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter, y robo de vehículos, previsto en los artículos 376 Bis, 377 y **apoderamiento de vías, sus partes o equipo ferroviario, los bienes, valores o mercancías que se transporten por este medio previsto en la fracción XVII del artículo 381** del Código Penal Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal;

#### **VI. al X. ...**

...

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2017.— Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica).»

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

---

### **LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS**

---

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 13 y 21 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, a cargo del diputado Ariel Enrique Corona Rodríguez, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado federal Ariel Enrique Corona Rodríguez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción V del artículo 13 y se adiciona un párrafo segundo recorriéndose los subsecuentes al artículo 21, todos ellos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, con base a la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Los recursos públicos estatales y municipales inciden de manera directa en beneficio o perjuicio de los ciudadanos, el municipio como la unidad de gobierno directa con los ciudadanos es la encargada de proporcionar los servicios de alumbrado público, mercados, panteones, pavimentación, por lo que es la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio del gasto imprescindible.

Sin embargo, las finanzas públicas tanto estatales como municipales se encuentran en un deterioro sistémico debido al excesivo endeudamiento de las entidades por un lado, y por el otro, derivado del aumento descontrolado de la bu-

rocracia. No es una sorpresa, que en los tres órdenes de gobierno del total del gasto presupuestado, el gasto corriente es el rubro que más ejercicio se reporta por parte de las entidades federativas y los municipios y dentro del gasto corriente los rubros de servicios personales, servicios generales, son los que más absorben recursos. En este sentido, las entidades federativas aumentaron considerablemente su gasto en servicios personales, calificadoras como Fitch Ratings han determinado que los cambios en las administraciones estatales, la creación de dependencias y secretarías están presionando de manera importante las finanzas públicas estatales y municipales;<sup>1</sup> especialistas de ésta calificadora han mencionado que el gasto corriente de las dependencias estatales presentaron tasas de crecimiento promedio del 5.4 por ciento entre 2005 y 2009. De acuerdo con el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) las finanzas públicas municipales afectan de manera más visible la vida de las personas, en los resultados de su Índice de Información Presupuestal Municipal 2015, uno de los resultados más contundentes fue que además de la opacidad y falta de transparencia, las finanzas públicas municipales presentan tres grandes problemas:

1. Una alta dependencia de los recursos públicos federales.
2. Concentración de deuda en pocos municipios en condiciones de contratación opacas.
3. Incremento de gasto en servicios personales.

“En diez años, el promedio de crecimiento del gasto por concepto de servicios personales fue de 44 por ciento, en donde existen algunos municipios que presentan crecimientos de más de 400 por ciento. Lo anterior nos lleva a cuestionar si el incremento de las transferencias federales a municipios en los últimos años fue para aumentar la inversión pública o para aumentar la burocracia”,<sup>2</sup> concluye el IMCO.

Como ejemplo de lo anterior tenemos que, para 2015, en el Estado de Guanajuato, específicamente en Guanajuato Capital, se tenía un presupuesto asignado de 390.6 millones de pesos que fue ampliado a 622.25 millones de pesos; de acuerdo con el analítico por objeto del gasto, los servicios personales costaron 235.15 millones de pesos (38 por ciento del total del presupuesto) destacando las partidas de remuneraciones al personal permanente con 70.20 millones, remuneraciones al personal transitorio con 22.38 millones, remuneraciones especiales con 25.93 millones de pesos y

otras prestaciones sociales y económicas con 73.78 millones de pesos.

En el caso de León, el presupuesto asignado en 2015 fue de 3,964.67 millones de pesos, los servicios personales costaron 1,569.38 millones de pesos (39 por ciento del total del presupuesto) destacando las partidas de remuneraciones permanentes con 774.09 millones de pesos, remuneraciones a personal transitorio con 9.9 millones de pesos y remuneraciones especiales con 179.55 millones de pesos. Mientras que para el caso de Cortázar, el presupuesto asignado para 2015 fue de 215.70 millones de pesos, los servicios personales costaron 93.99 millones de pesos (44 por ciento del presupuesto total) destacando las partidas de remuneraciones permanentes con 39.15 millones de pesos, remuneraciones para personal transitorio 4.45 millones de pesos, remuneraciones especiales con 9.11 millones de pesos y otras prestaciones sociales y económicas con 30.34 millones de pesos.

Las cifras anteriores demuestran el tamaño y costo de la burocracia a nivel municipal, y la falta de sensibilidad dentro de esta compleja burocracia tienen en primera instancia los integrantes del Ayuntamiento, quienes deberían de aplicar los principios de austeridad, racionalidad y disciplina en el ejercicio del gasto público.

En México, no se cuenta con un número oficial acerca de cuantos alcaldes, síndicos y regidores existen, sin embargo diversas fuentes contabilizan cerca de 16 mil 870 cargos de regidor y presidentes municipales, que por espacio de tres años, tienen un sueldo desproporcionado y fuera de las necesidades de austeridad y racionalidad que nuestro país necesita. Durante 2015 uno de los sueldos más altos de un presidente municipal, correspondió a la alcaldesa con licencia de Ixtapaluca, estado de México, Maricela Serrano (sueldo 196 mil 701 pesos,) quien dejó el cargo para buscar otro puesto político.

El sueldo de alcalde y regidores de Ixtapaluca de 101 mil pesos mensuales, es comparable con el de una ciudad global como Londres, en Reino Unido, en donde el alcalde ganaba 210 mil pesos mensuales, encabezando una ciudad de 8,6 millones de habitantes, 18 veces más grande y compleja que Ixtapaluca, por su parte el segundo mejor pagado en México, es el presidente municipal de Tlalnepantla, con un sueldo de 169 mil 660 pesos mensuales; y el tercer mejor sueldo en México, fue el de la alcalde de Monterrey con 155 mil pesos.<sup>3</sup>

En lo que respecta a las regidurías la situación no es diferentes, por ejemplo, Guanajuato capital cuenta con 12 regidores, de acuerdo con la información de transparencia cada regidor percibe una dieta de 19,684 pesos mensuales, más un apoyo familiar múltiple por 24,645 pesos, lo que suma un total de 44,330 pesos, lo que quiere decir que en un año un regidor cuesta al erario público casi medio millón de pesos (\$531,960) y en su conjunto 6 millones 383 mil 520 pesos. En el estado de Guanajuato existen cerca de 573 regidores cuyos sueldos oscilan alrededor de los 40 mil pesos, lo que genera un gasto de 275 millones de pesos tanto solo para este Estado al año.

En este sentido, la aprobación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios es uno de los instrumentos que indudablemente tiene entre sus objetivos el que estas entidades cuenten con la obligación de aplicar los principios de austeridad, racionalidad y disciplina del gasto, y establece algunas restricciones para el incremento del gasto corriente.

Hay que recordar que la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios definen al gasto corriente como las erogaciones que no tienen como contrapartida la creación de un activo, incluyendo, de manera enunciativa, el gasto en servicios personales, materiales y suministros, y los servicios generales, así como las transferencias, asignaciones, subsidios, donativos y apoyos, de la misma forma, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el gasto corriente se define como aquél que es utilizado para realizar actividades ordinarias productivas o de prestación de servicios de carácter regular y permanente, así como para trabajo de conservación y mantenimiento menor. Además, incluye los gastos destinados a las actividades de investigación y desarrollo, debido a que no producen beneficios concretos y generalmente no están incorporados en los activos físicos de las dependencias y entidades. Dentro del gasto corriente, existen diversas clasificaciones por objeto del gasto, dentro de los que se encuentran:

### **Servicios Personales**

Los cuales comprenden las remuneraciones ordinarias y extraordinarias así como las bonificaciones por escolaridad, los aguinaldos, asignaciones por refrigerio y movilidad y cualquier otra bonificación otorgada a los trabajadores. No incluye las obligaciones del empleador o cargas sociales (se consideran como transferencias corrientes).

### **Bienes y Servicios**

Son pagos con contraprestación. Adquiere bienes o servicios destinados al mantenimiento u operación de los servicios que prestan los Gobiernos y Locales. No incluye los bienes de capital.

### **Transferencias Corrientes**

Son los pagos que no implican la contraprestación de bienes y servicios. Este rubro comprende a las siguientes categorías:

- Cargas Sociales: corresponden a los aportes al seguro social de salud, principalmente.
- Pensiones: son todas las obligaciones provisionales, es decir el pago de pensiones y otros beneficios a los jubilados.
- Otros: incluyen las transferencias a otros organismos del Sector Público.

Ahora bien, de manera general el capítulo del gasto 1000 denominado “servicios personales” contempla las remuneraciones al personal de carácter permanente, transitorio, adicionales y especiales, así como el pago de prestaciones sociales y económicas, el pago de estímulos a servidores públicos por productividad y eficiencia, y estímulos al personal operativo y recompensas.

En este sentido, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios en su artículos 10,13 y 15 establece algunas medidas de austeridad en materia de servicios personales como la fórmula para los límites en el incremento a los servicios personales, la obligación de presentar una sección específica de las erogaciones en servicios personales desglosando las percepciones ordinarias y extraordinarias, así como la creación de plazas.

Por su parte el artículo 13 establece que una vez aprobado en presupuesto de egresos de las entidades federativas la asignación global de servicios personales aprobada originalmente en el Presupuesto de Egresos no podrá incrementarse durante el ejercicio fiscal; mientras que el artículo 15 establece que en caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Ejecutivo de la Entidad Federativa, por conducto de la secretaria de finanzas aplicará ajustes en el Presupuesto en materia de gasto en servicios personales, prioritariamente

las erogaciones por concepto de percepciones extraordinarias. Los municipios deberán de aplicar las mismas medidas, de conformidad con lo que se establece en el artículo 21 de la Ley.

Ahora bien, de lo anterior podemos determinar dos medidas puntuales: la primera el no incremento de los recursos en servicios personales una vez aprobado el presupuesto de egresos y la segunda el ajuste que se realizará en percepciones extraordinarias cuando los ingresos disminuyan conforme a lo previsto en la Ley. De conformidad con el Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en su artículo 15 define a las percepciones extraordinarias como:

**B. Percepciones extraordinarias, que consisten en:**

**I.** Estímulos, reconocimientos, recompensas, incentivos y pagos equivalentes a los mismos, que se otorgan de manera excepcional a los servidores públicos, condicionados al cumplimiento de compromisos de resultados sujetos a evaluación, en los términos de las disposiciones aplicables;

**II.** En su caso, pago de horas de trabajo extraordinarias, y

**III.** Otras percepciones de carácter excepcional autorizadas por la Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, con sujeción a las disposiciones aplicables.

Esto quiere decir que el ajuste que debería realizar las Entidades Federativas y los municipios sería mínimo, pues se pretende recortar solamente recompensas, estímulos e incentivos, los cuales la mayoría de las entidades federativas y municipios ya no contemplan en su clasificador por objeto del gasto. Por lo que las disposiciones aplicables a partir de 2018, de conformidad con los transitorios establecidos en la Ley, no resuelven el problema de los altos ingresos que perciben los alcaldes y regidores.

Y aún cuando el artículo 127, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que ningún servidor público podrá recibir remuneración —con todas las prestaciones y rubros incluidos— por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente, la Legislatura Mexiquense,

por ejemplo, dio a conocer los tabuladores elaborados por el Consejo Consultivo de Valoración Salarial, órgano auxiliar con facultades no vinculatorias, donde por ejemplo el alcalde de Ecatepec tendrá un tope salarial para 2016 por 167 mil 546 pesos; o los 26 alcaldes que no han acatado las recomendaciones enviadas por el Congreso del estado de Guanajuato en relación a los topes máximos de los alcaldes, síndicos y regidores.

En este sentido, debemos recordar que tanto los alcaldes como los regidores son representantes de la comunidad con la misión de participar en la atención de los asuntos del municipio y velar para que el ejercicio de la administración pública municipal se desarrolle conforme a las disposiciones legales y en este sentido es inadmisibles que los representantes de elección popular como alcaldes y regidores cuenten con la facultad discrecional de aumentar desproporcionalmente sus ingresos a través de la generalidad del concepto de servicios personales.

Por ello la presente Iniciativa tiene como objetivo precisar que la asignación en materia de sueldos, salarios y compensaciones (partidas específicas dentro de los servicios personales) para servidores públicos de elección popular aprobada originalmente en el Presupuesto de Egresos no podrán representar en su conjunto cantidad mayor al uno por ciento del total del presupuesto en municipios mayores a 200,000 habitantes y de 1.5 por ciento en municipios menores a 200,000 habitantes, además de que no podrán incrementarse durante el ejercicio fiscal dichas percepciones, con la finalidad de que se “ajusten el cinturón” verdaderamente y no solo a través de simulaciones, para que las adecuaciones se realicen ahí donde los sueldos son vergonzantes y no a través de la afectación de los servidores públicos administrativos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la presente soberanía la siguientes iniciativa con proyecto de

**Decreto**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción V del artículo 13 y se adiciona un párrafo segundo recorriéndose los subsecuentes al artículo 21, todos ellos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, para quedar como sigue:

Artículo 13. ...

I. a IV. ...

**V. La asignación en materia de sueldos, salarios y compensaciones contempladas en las partidas de servicios personales para servidores públicos de elección popular aprobada originalmente en el Presupuesto de Egresos no podrá incrementarse durante el ejercicio fiscal.** Lo anterior, exceptuando el pago de sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente.

...

VI a VIII. ...

...

Artículo 21. ...

...

**Sin perjuicio de lo establecido por la fracción V del artículo 13, los recursos para cubrir la asignación en materia de sueldos, salarios y compensaciones contempladas para servidores públicos de elección popular no podrán ser mayores en su conjunto, al 0.5 por ciento del Presupuesto de Egresos para los municipios de más de 100 mil habitantes, y de 2.0 por ciento para los Municipios de menos de 100 mil habitantes.**

...

### Transitorios

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

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

### Notas

1 <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas/85223.html>

2 <http://www.animalpolitico.com/blogueros-neoliberal-nel-liberal/2015/12/08/la-opacidad-municipal/>

3 <https://meganoticias.mx/tu-ciudad/guadalajara/especiales-meganoticias/item/74594-los-sueldazos-de-los-regidores-en-mexico.html>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2017.— Diputado Ariel Enrique Corona Rodríguez (rúbrica).»

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

---

### LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

---

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 3o. y 5o. de la Ley de Seguridad Nacional, a cargo de la diputada María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, diputada María Elena Orantes López, vicecoordinadora del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el 6, fracción I y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 5 y 3 de la Ley de Seguridad Nacional en materia de protección de los derechos humanos y prevención de riesgos, de acuerdo con la siguiente

### Exposición de Motivos

Al revisar la evolución de nuestro sistema de seguridad nacional y analizar los conceptos, criterios que lo definen, medios de interacción con otros sistemas como el de seguridad pública o el de protección civil y las condiciones de violencias sociales que afectan el tejido social y la moral nacional, se puede apreciar que es necesario asumir un rol legislativo más responsable y comprometido ante los retos planteados por las amenazas y riesgos de la actualidad.

Así, podemos apreciar al menos tres aspectos en los que desde la perspectiva de un Estado democrático, la seguridad nacional debe relacionarse y operar para garantizar la condición democrática en que se organiza política y jurídicamente la nación. Entre estos resalta el respeto irrestricto a los derechos humanos y la capacidad de generar mejores interacciones con el resto de los sistemas, pertenecientes a otras esferas de seguridad.

Así, por un lado los terremotos de septiembre de 2017, con sus respectivos conatos de violencia en casos aislados de deficiencias en el reparto de ayuda o la preocupación creciente de la sociedad ante los avances en las propuestas de reforma en materia de seguridad interior, plantean los riesgos potenciales a la viabilidad del estado democrático que en consecuencia representan un riesgo a la seguridad nacional.

Todo lo anterior, aunado a en los últimos años hemos sido testigos del aumento en los registros de violencia y muerte dentro de las dinámicas de combate a la delincuencia. Por ello, diversas organizaciones de la sociedad civil han manifestado su inconformidad con los esquemas generales de administración de seguridad pública y, particularmente con el tema de seguridad interior, cuya ley ha generado la expectativa de potencialmente validar posibles violaciones a los derechos humanos y al pacto federal, representando ante una eventual materialización de estas preocupaciones, un riesgo a la seguridad de la nación.

En este sentido, si en 2005, año en que se promulgó la ley vigente, los escenarios nacionales e internacionales evidenciaban un texto conceptualmente incompleto y poco comprometido con una perspectiva democrática y tendiente a la prevención. Hoy, esas deficiencias se han acentuado y muestran la ausencia de elementos necesarios para enfrentar riesgos y amenazas, potencializando indirectamente la posibilidad de problemas graves de gobernabilidad para el Estado mexicano.

Atendiendo a estas circunstancias, resulta necesario recordar que la gobernabilidad en democracia no es una abstracción sujeta al capricho del gobernante. Por el contrario, es una aspiración y una condición, cuya apreciación surge de hechos medibles con métodos que se han desarrollado de manera importante desde la década de 1990. Entre estos métodos, el doctor Leonardo Curzio Gutiérrez propone que en el caso mexicano la gobernabilidad sea analizada a través de los siguientes puntos:

- 1) La legitimidad política del gobierno;
- 2) La eficacia gubernamental para atender las demandas de la sociedad;
- 3) La existencia de un proyecto nacional compartido por todos los actores sociales;

4) Los acuerdos con los principales grupos de presión; y

5) La viabilidad internacional del proyecto gubernamental.

En este orden de ideas, la legitimidad política y la eficacia gubernamental para atender demandas sociales muestran problemas serios para nuestro país. Esta afirmación, se comprueba al ver los resultados de las publicaciones de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, en 2001 y 2006 mostraban al gobierno y al Poder Legislativo como las instancias menos confiables. Asimismo, los más recientes estudios de Mitofsky, sobre corrupción y confianza arrojan cifras importantes de descrédito para el gobierno federal y, en 2014, los resultados de Parámetro indicaban que “casi la mitad de los encuestados consideran que el gobierno y las organizaciones criminales son responsables de las desapariciones forzadas; 40 por ciento cree que sólo las organizaciones criminales son responsables y 14 por ciento cree que sólo el gobierno es responsable”.

En el mismo sentido, la Encuesta Nacional de Opinión Pública: representación política y participación electoral, elaborada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara, muestra que la mayoría de las personas no confía, ni se siente representada por el presidente o por el Poder Legislativo.

Asimismo, el pilar de la existencia de un proyecto nacional compartido se muestra vulnerable ante factores de presión social, reflejados en la polarización política de las competidas elecciones presidenciales de 2006 y 2012, así como sus respectivos conflictos post electorales; se manifiestan en el deterioro acelerado del tejido social; se plasman en el hecho de que aún no se ha cerrado el capítulo de la última rebelión armada del siglo XX, y se muestra ante el aumento de la posibilidad de interacción entre los grupos armados subversivos y la delincuencia organizada.

De esta manera, aunque la viabilidad internacional del proyecto gubernamental no parece estar en entredicho, los escándalos de corrupción, la percepción de una frontera sur porosa y la histeria colectiva, detonada por los atentados terroristas de los últimos 15 años, plantean la fragilidad para este pilar.

En resumen, podemos ver que por lo menos tres de los cinco elementos que nos pueden ayudar para definir la gober-

nabilidad, se encuentran en proceso de deterioro, sin que el marco conceptual actual facilite su atención, dentro de los parámetros aceptables en un **Estado democrático**.

De este modo, la concepción vigente en la Ley de Seguridad Nacional, bajo la inercia sociopolítica de los últimos años, cada vez se presenta menos útil para atender problemas de gobernabilidad democrática del Estado mexicano. Asimismo, el esquema rígido en que se integra el Consejo de Seguridad Nacional, no facilita la interacción oficial con expertos para resolver problemas eventuales específicos como pandemias o emergencias de la naturaleza. Además, no integra perspectivas democráticas, ni de derechos humanos que aporten, a dicha instancia de decisión, elementos que hagan viables las posibilidades de evaluar la forma en que se toman las decisiones de seguridad nacional, ni el eventual establecimiento de responsabilidades.

Pensemos por un momento en una pandemia que requiera cercos sanitarios generalizados o en el caos generado por un evento de la naturaleza como el terremoto de 1985, en el que las capacidades de la administración pública federal y la inteligencia civil queden materialmente inutilizadas. Ahora, combinemos esta imagen con despliegues de violencia contra la población, propiciados por la delincuencia organizada, como ha sucedido en ciudades como Guadalajara y Monterrey o en estados como Michoacán, Chihuahua o Tamaulipas.

¿Los ciudadanos tenemos elementos para confiar en que las decisiones que se tomen en el Consejo de Seguridad Nacional, consideren perspectivas de gobernabilidad democrática o derechos humanos o tenemos que atenernos al criterio de algún funcionario federal poco sensibilizado en estos temas?

En el análisis de nuestro entorno de desgaste del tejido social y en este sencillo ejercicio prospectivo, viable, radica el atributo preventivo que propone esta iniciativa. Asimismo, la participación cada vez más habitual de autoridades, a nivel municipal, en contubernio con la delincuencia organizada, perpetrando el aniquilamiento de seres humanos; las condiciones de desigualdad social como factor de desunión nacional, y la creciente depredación de nuestros recursos naturales, no renovables, deben ser consideradas como problemas para la gobernabilidad democrática del Estado mexicano en el futuro próximo.

Como representantes ciudadanos, no podemos quedarnos al margen de nuestras responsabilidades legislativas, debe-

mos fortalecer nuestro sistema de seguridad nacional. Esta iniciativa es un primer paso en esa dirección, un paso que permitirá proporcionar definiciones y conceptos más adecuados a nuestras necesidades del siglo XXI que nos permitan disminuir los rasgos de añoranzas autoritarias del siglo XX, presentes en el texto vigente. Por ello, esta iniciativa plantea la inclusión de elementos como parte de la seguridad nacional, el combate de la violencia extrema perpetrada por el estado o por grupos sociales contra la población. Asimismo, incluye la posibilidad de establecer miembros temporales en el Consejo de Seguridad Nacional, tal y como sucede en otras partes del mundo para atajar con mayor profesionalismo y conocimiento eventos que comprometan la seguridad nacional.

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

### **Decreto que reforma y adiciona los artículos 5 y 3 de la Ley de Seguridad Nacional en materia de protección de los derechos humanos y prevención de riesgos**

**Artículo Único.** Se reforma y adiciona los artículos 5 y 3 de la Ley de Seguridad Nacional en materia de protección de los derechos humanos y prevención de riesgos para quedar como sigue:

**Artículo 3.** Para efectos de esta ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a:

I. ...

II. ...

**III.** El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno, **salvaguardando que en las acciones desplegadas por las instituciones de la República, en el resto de las esferas de seguridad, pública e interior, se priorice en todo momento el respeto de los derechos humanos de la población;**

IV. a VI. ...

**Artículo 5.** Para los efectos de la presente ley, son amenazas a la seguridad nacional:

I. a XII. ...

**XIII. Toda acción orientada a mermar la capacidad de respuesta del Estado mexicano ante desastres, de origen natural o antropogénico, cuya devastación vulnere la gobernanza a nivel nacional.**

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2017.— Diputada María Elena Orantes López (rúbrica).»

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

**LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA**

«Iniciativa que adiciona el artículo 28 Bis a la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, a cargo del diputado Alejandro González Murillo, del Grupo Parlamentario del PES

Alejandro González Murillo, diputado coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 28 Bis a la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, para crear el Fondo de Contingencia de Prevención Social, a fin de hacer frente a fenómenos delincuenciales y presupuestales imprevistos, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

De acuerdo con el Institute for Economics and Peace, la paz en México se deterioró en 4.3 por ciento en 2016, debido a dos factores; por un lado el incremento en 18 por ciento de la tasa de homicidio y por el incrementó en el uso de las armas de fuego.<sup>1</sup>

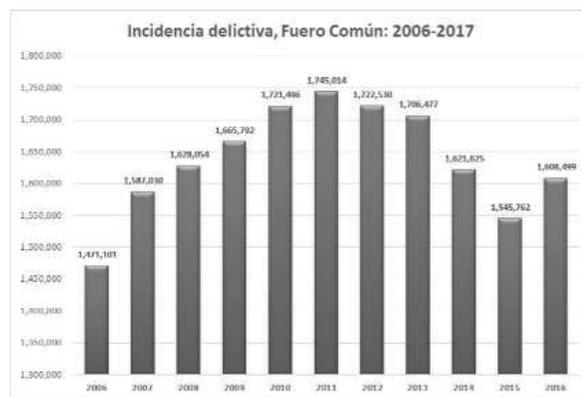
El estado más pacífico en 2016 fue Yucatán, seguido por Nayarit, Tlaxcala, Hidalgo y Coahuila; mientras que, el estado menos pacífico fue Guerrero, lo cual sucedió por cuarto año consecutivo, seguido por Colima, Sinaloa, Baja California y Baja California Sur (Institute for Economics and Peace, 2017, página 2).

El Instituto estima que el impacto económico de la violencia aumentó 79 mil millones de pesos y equivale al 18 por ciento del Producto Interno Bruto; esto implica 25,130 pesos per cápita, sin embargo hay estados como Colima en el que la cifra alcanzó 66,500 pesos y las empresas hacen referencia a la violencia y delincuencia como su mayor preocupación por arriba de los impuestos y corrupción. (Institute for Economics and Peace, 2017, página 2)

Sin embargo, y a pesar del deterioro en 2016, México sigue siendo casi 14 por ciento más pacífico en 2016 que en 2011; 21 de los 32 estados registraron avances. La tasa de delitos con violencia se encuentra en su menor nivel en 14 años, mientras que la tasa de homicidio es 16 por ciento menor que en 2011. Los crímenes de la delincuencia organizada llegaron a su nivel más bajo en una década, volviendo a los niveles previos a la guerra contra las drogas. La tasa de delitos con arma de fuego fue 10 por ciento menor que en 2011, aun cuando las últimas tendencias señalan un incremento en la compra de armas. (Institute for Economics and Peace, 2017, página 2).

Para el Grupo Parlamentario de Encuentro Social, la mejora en las condiciones de seguridad respecto a lo sucedido en la administración anterior, en gran medida responde a la implementación del Programa Nacional de Prevención del Delito. (Ver gráfica 1)

**Gráfica 1**



**Fuente:** Elaboración propia con base al Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública

El 1 de diciembre de 2012 el titular del Ejecutivo federal, Enrique Peña Nieto, estableció, como su primera decisión al frente de gobierno, crear el Programa Nacional de Prevención del Delito como una estrategia transversal, involucrando a todas las dependencias federales para combatir las adicciones rescatar espacios públicos y promover proyectos productivos. (López & Bravo, 2016)

De este modo, a principios de 2013 en el marco de la instalación de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el Presidente Enrique Peña Nieto puso en marcha el Programa de Prevención del Delito, en el que se involucró a nueve dependencias—Secretaría de Gobernación, de Desarrollo Social, de Educación Pública, de Hacienda, de Economía, de Salud, de Comunicaciones y Transportes, de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y del Trabajo, y a los 3 órdenes de gobierno, para intervenir en 251 municipios (Notimex, 2013).

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (PNPSVD) es el primer intento por desarrollar una política nacional de prevención de la violencia y el delito en México; que consiste en la entrega de subsidios federales y coordinación de acciones preventivas que implementa la Comisión Intersecretarial (México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2015).

El objetivo del PNPSVD es fortalecer los factores de protección para la prevención social de la violencia y la delincuencia e incidir en las causas y los factores que la generan, buscando propiciar la cohesión comunitaria y el fortalecimiento del tejido social, en coordinación con los tres órdenes de gobierno, los poderes de la unión, la sociedad civil organizada, las instancias nacionales e internacionales y la ciudadanía<sup>2</sup> (Diario Oficial de la Federación, 2014).

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, coordina atinadamente los esfuerzos de los gobiernos locales y hace entrega de subsidios a las entidades federativas para apoyar el desarrollo y aplicación de acciones en materia de seguridad ciudadana. (Diario Oficial de la Federación, 2016).

Los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México se coordinan con las entidades federativas para la elaboración de diagnósticos, el diseño y evaluación de las intervenciones, sin embargo, los municipios y delegaciones son quienes implementan y dan seguimiento a las

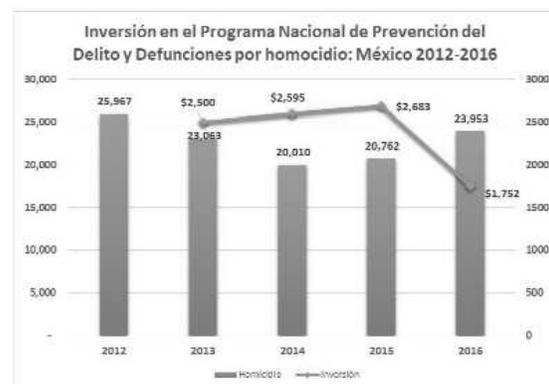
acciones de prevención (México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2015).

El principal resultado obtenido por el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia fue que en 2015 se logró una disminución de 26.4 por ciento en los homicidios dolosos en los municipios con más de 100 mil habitantes atendidos por el Programa, respecto a 2012, al pasar de 11,464 homicidios a 8,433 ( Presidencia de la República, 2016, página 98).

El Gobierno de la República, de 2013 a 2016 destinó un total de \$9,530 millones de pesos al Programa Nacional de Prevención del Delito beneficiando a las 32 entidades federativas, con lo que se llevó a cabo más de 12 mil acciones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia ( Presidencia de la República, 2016, página 98).

Aun cuando el impacto del Programa fue favorable, la inversión pública para el mismo fue disminuyendo. De 2012 a 2016, los homicidios se redujeron a una tasa promedio anual de 5.3 por ciento, mientras que la inversión se contrajo en 27.5 por ciento promedio anual, hasta que para 2017 no le fueron asignados recursos. Finalmente, para el ejercicio fiscal 2018, el Programa Nacional de Prevención del Delito tuvo una asignación de 300 millones de pesos (Ver gráfica 2).

**Gráfica 2**



**Fuente:** Elaboración Propia con Base a Inegi, Estadísticas de Mortalidad y Presupuesto de Egresos de la Federación 2013-2016.

Para 2017, ocho de los 10 principales delitos de alto impacto muestran incrementos, respecto a 2016, en el número de carpetas de investigación por cada 100 mil habitantes: robo con violencia (36.72 por ciento), robo a negocio (31.66 por ciento), robo a transeúnte (29.87 por ciento), ho-

micidio doloso (22.43 por ciento), robo de vehículo (15.23 por ciento), extorsión (11.29 por ciento), homicidio culposo (3.38 por ciento) y robo a casa habitación (1.43 por ciento). Mientras que, los decrementos se presentaron en secuestro del fuero común y federal (1.76 por ciento) y violación (0.39 por ciento) (Observatorio Nacional Ciudadano, 2017, página 82).

Por lo anteriormente expuesto, el objetivo de la iniciativa que ahora nos ocupa consiste en:

1. Establecer que los programas, fondos y recursos destinados a la prevención social de la violencia y delincuencia, sean prioritarios y de interés público, a modo que no puedan sufrir disminuciones en sus montos presupuestales en términos reales y,
2. Prever la posibilidad que el Ejecutivo federal constituya y administre un Fondo de Contingencia de Prevención Social para hacer frente a fenómenos delictivos y presupuestales imprevistos.

Con ello, se estará coadyuvando a garantizar el derecho que tienen todos los mexicanos a participar en las políticas de prevención tal y como lo establece la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia:

Artículo 24. La participación ciudadana y comunitaria, organizada o no organizada, en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, es un derecho de las personas (Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 2012).

Lo anterior, debido a que el Estado, fundamentalmente enfrenta la inseguridad con medidas policiacas, reformas penales, entre otras estrategias, sin embargo, poco se hace para la materia de prevención.

Lo anterior resulta relevante, toda vez que en México, los indicadores muestran que la edad más frecuente de los delincuentes va de los 12 a los 25 años, es decir, cada vez son más los niños los que incursionan en las bandas delictivas (Comisión de Gobernación de la LXI Legislatura, 2010).

Respecto al impacto presupuestal de la iniciativa sería de al menos 300 millones de pesos, monto asignado, para el ejercicio fiscal 2018, al U006 Programa Nacional de Prevención del Delito.

Con la finalidad de facilitar e ilustrar de mejor manera los cambios propuestos, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Texto Vigente	Texto Propuesto
Capítulo Sexto del Financiamiento	Capítulo Sexto del Financiamiento
(SIN CORRELATIVO)	<p>Artículo 28 BIS.- Los programas, fondos y recursos destinados a la prevención social de la violencia y la delincuencia son prioritarios y de interés público, por lo cual no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p> <p>El presupuesto federal destinado a la prevención social de la violencia y la delincuencia no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior, y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.</p> <p>El Ejecutivo federal podrá establecer y administrar un Fondo de Contingencia de Prevención Social como respuesta a fenómenos delictivos y presupuestales imprevistos.</p> <p>En el Presupuesto de Egresos de la Federación se determinará el monto y las reglas mínimas a las que quedará sujeta su distribución y aplicación, incluyendo las previsiones correspondientes para garantizar que los recursos del fondo sean utilizados en el ejercicio fiscal.</p> <p>Transitorio:</p> <p>Para el Presupuesto de Egresos de 2019, el monto destinado para los programas, fondos y recursos destinados a la prevención social de la violencia y la delincuencia será de al menos el monto asignado al Programa Presupuestal U006 Programa Nacional de Prevención del Delito en el ejercicio fiscal 2018.</p>

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto que adiciona el artículo 28 Bis a la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

**Único.** Se adiciona el artículo 28 Bis a la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, para quedar como sigue:

**Artículo 28 Bis. Los programas, fondos y recursos destinados a la prevención social de la violencia y la delincuencia son prioritarios y de interés público, por lo cual no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.**

**El presupuesto federal destinado a la prevención social de la violencia y la delincuencia no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior, y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.**

**El Ejecutivo Federal podrá establecer y administrar un Fondo de Contingencia de Prevención Social como respuesta a fenómenos delincuenciales y presupuestales imprevistos.**

**En el Presupuesto de Egresos de la Federación se determinará el monto y las reglas mínimas a las que quedará sujeta su distribución y aplicación, incluyendo las previsiones correspondientes para garantizar que los recursos del fondo sean utilizados en el ejercicio fiscal.**

### Transitorios

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

**Segundo.** Para el Presupuesto de Egresos de 2019, el monto destinado para los programas, fondos y recursos destinados a la prevención social de la violencia y la delincuencia será de al menos el monto asignado al Programa Presupuestal U006 Programa Nacional de Prevención del Delito en el ejercicio fiscal 2018.

### Notas

1 El Índice de Paz México se compone de 5 indicadores: 1) Número de homicidios por cada 100 mil habitantes, medido por el número de casos investigados por las procuradurías de justicia estatales; 2) Número de delitos con violencia por cada 100,000 habitantes, ajustado con la falta de denuncia (cifra negra). Los delitos con violencia incluyen robo, violación y asalto; 3) El número de delitos cometidos con arma de fuego por cada 100,000 habitantes. Incluye homicidios dolosos y culposos, así como el número de asaltos cometidos con un arma de fuego; 4) El número de personas en prisión sin una condena, proporcional al nivel de delitos con violencia y 5) Número de extorsiones, delitos relacionados con el tráfico de drogas y secuestros por cada 100,000 habitantes. Las tasas de extorsión y secuestro se ajustan con la cifra negra. Los delitos relacionados con el tráfico de drogas incluyen producción, transporte, tráfico, comercio, suministro o posesión de drogas u otros “delitos contra la salud pública”, como se denominan en el código penal.

2 Las acciones se dirigen hacia: a) Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y de actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias; b) Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria; c) Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana; d) Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, estatales y federal; e) Asegurar la coordinación entre las dependencias

y entidades de la administración pública federal para la implementación de programas de prevención social. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

### Referencias

Presidencia de la República, 2016. 4o. Informe de Gobierno 2015-2016. Ciudad de México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos..

Comisión de Gobernación de la LXI Legislatura, 2010. Cámara de Diputados. [En línea] Available at:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/abr/20100429-I.html#Dict20100429-1> [Último acceso: 15 noviembre 2017].

Diario Oficial de la Federación, 2014. Diario Oficial de la Federación. [En línea] Available at:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014) [Último acceso: 28 Noviembre 2017].

Diario Oficial de la Federación, 2016. Diario Oficial de la Federación. [En línea] Available at:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5425603&fecha=15/02/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5425603&fecha=15/02/2016) [Último acceso: 28 Noviembre 2017].

Institute for Economics and Peace, 2017. Índice de Paz México 2017. México: Institute for Economcis and Peace.

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2012).

López, L. & Bravo, E. M., 2016. Segob elimina programa de prevención del delito. Milenio, 11 Septiembre, pp.

[http://www.milenio.com/politica/Segob\\_elimina\\_programa\\_de\\_preencion\\_del\\_delito-proyecto\\_de\\_Presupuesto\\_de\\_Egresos\\_0\\_809319075.html](http://www.milenio.com/politica/Segob_elimina_programa_de_preencion_del_delito-proyecto_de_Presupuesto_de_Egresos_0_809319075.html).

México Evalua Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2015. mexicoevalua.org.mx. [En línea] Available at:

<http://mexicoevalua.org/prevencion/conoce-el-proyecto/que-es-el-programa-nacional-para-la-prevencion-social-de-la-violencia-y-la-delincuencia-pronapred/> [Último acceso: 17 noviembre 2017].

Notimex, 2013. Peña pone en marcha Programa de Prevención del Delito. El Economista, 12 Febrero, pp.

<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/02/12/pena-pone-marcha-programa-prevencion-delito>.

Observatorio Nacional Ciudadano, 2017. Reporte Sobre Delitos de Alto Impacto. OCTUBRE 2017. octubre 2017 ed. México: Observatorio Nacional Ciudadano.

Salón de sesiones del honorable Comisión Permanente, a 12 de diciembre de 2017.— Diputado Alejandro González Murillo (rúbrica).»

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

---

## LEY DE AEROPUERTOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 48 de la Ley de Aeropuertos, a cargo del diputado Daniel Torres Cantú

El suscrito, diputado Daniel Torres Cantú, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6 numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable asamblea la presente **iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 48 de la Ley de Aeropuertos**, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

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

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

En ese tenor, las vías generales de comunicación y los modos de transporte que operan en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales, y el Ejecutivo Federal ejecuta sus facultades por conducto de la Secretaria de

Comunicaciones y Transportes (SCT) para la construcción, mejoramiento conservación y explotación de las vías generales de comunicación, en términos del artículo 3 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo anterior se concluye, en virtud de que las bases fijas de operaciones **prestan servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales a los transportistas y operadores aéreos**, nacionales o extranjeros a que se refieren los artículos 27 y 28 de la Ley de Aviación Civil relativos a la aviación privada no comercial y privada comercial, incluyendo al taxi aéreo que reúna los requisitos y condiciones establecidas en el artículo 23 de la misma Ley de Aviación Civil.

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

En conclusión, se advierte la necesidad de modificar el artículo 48 de la Ley de Aeropuertos, con el objetivo de precisar, a través de la interpretación de las facultades de la SCT para concesionar servicios aéreos, el objeto de los servicios que prestan los aeropuertos, y las atribuciones a los estados y municipios que emanan del artículo 115 constitucional en materia de contribuciones inmobiliarias y reglamentación mercantil, para precisar que los servicios mercantiles que se prestan en los aeropuertos en zonas de libre acceso, no son consideradas como parte del objeto de las concesiones y por tanto, esa parte del inmueble no goza del beneficio de quedar exenta de las contribuciones

municipales, por no estar destinada al objeto público de la concesión, en términos del segundo párrafo, de la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

### Decreto

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

Artículo 48. ...

I. ...

II. ...

...

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

...

...

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

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

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

### Transitorios

**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 12 de diciembre de 2017.— Diputado Daniel Torres Cantú (rúbrica).»

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

---

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ramón Villagómez Guerrero, del Grupo Parlamentario del PRI

El diputado suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La accesibilidad es una condición necesaria y previa que debe ser garantizada a todas las personas para poder acceder a determinado derecho o servicio. Esta condición además, es especialmente importante para que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en la sociedad en igualdad de condiciones.

**Sin acceso al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones,** incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a

otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, las personas con discapacidad **no tendrían iguales oportunidades de participar en sus respectivas sociedades.**

Lo anterior ha sido plenamente reconocido a nivel nacional e internacional, referentes claros podemos encontrar en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 3). En su observación general número 5 (1994) sobre las personas con discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, estableció que todos los estados tienen el deber de aplicar las Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, las cuales hacen hincapié en la importancia de la accesibilidad al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad.

Las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, así como las personas con algún tipo de discapacidad sensorial, por ejemplo personas sordas o personas ciegas, se enfrentan diariamente con barreras cuando intentan acceder a la información y la comunicación debido a la falta de formatos fáciles de leer y de modos de comunicación aumentativos y alternativos. Asimismo, encuentran barreras al tratar de acceder a los servicios, debido a los prejuicios y a la falta de capacitación adecuada del personal que presta esos servicios.

En el informe *Making Television Accessible*, publicado en 2011 por la Unión Internacional de Telecomunicaciones en cooperación con la Iniciativa Mundial en favor de una tecnología de la información y las comunicaciones de carácter incluyente, se señaló que una proporción importante de los mil millones de personas que viven con alguna forma de discapacidad al rededor del mundo no puede disfrutar del contenido audiovisual de la televisión. Ello se debe a la falta de accesibilidad en cuanto al contenido, la información y/o los dispositivos necesarios para tener acceso a esos servicios.

Se considera que el acceso a la información y la comunicación es una condición previa para la libertad de opinión y de expresión, garantizada en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Políticos y en el artículo sexto y séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la medida en que los bienes, productos y servicios están abiertos al público o son de uso público, deben ser accesibles a todas las personas, independientemente de que la entidad que los posea u ofrezca sea una autoridad pública o una empresa privada. Las personas con discapacidad deben tener igualdad de acceso a todos los bienes, productos y servicios abiertos al público o de uso público de una manera que garantice su acceso efectivo y en condiciones de igualdad y respete su dignidad.

Lo anterior también tiene como base el derecho a la igualdad y no discriminación reconocido por la Constitución mexicana en el artículo primero, bajo este enfoque la denegación de acceso debe considerarse un acto discriminatorio, independientemente de que quien lo cometa sea una entidad pública o privada.

Por lo tanto, soy consciente de que debe asegurarse la accesibilidad a todas las personas con discapacidad, con independencia del tipo de discapacidad con la que vida, sin distinción de ninguna clase por motivos tales como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, el patrimonio, el nacimiento u otra condición, la situación jurídica o social, el género o la edad. La accesibilidad debe tener especialmente en cuenta las perspectivas del género y la edad de las personas con discapacidad.

La obligación de los estados de proporcionar la accesibilidad es una parte esencial de las obligaciones constitucionales establecidas en el artículo primero de nuestra Carta Magna en cuanto a respetar, proteger y garantizar los derechos de todas las personas. Por lo tanto, la accesibilidad debe considerarse en el contexto del derecho al acceso, visto desde la perspectiva específica de la discapacidad. El derecho al acceso de las personas con discapacidad se garantiza mediante la estricta aplicación de las normas de accesibilidad. Las barreras que impiden el acceso a los objetos, instalaciones, bienes y servicios existentes que están destinados o abiertos al público se eliminarán gradualmente de forma sistemática y, lo que es más importante, con una supervisión continua, al objeto de alcanzar la plena accesibilidad.



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

LEY FEDERAL DEL TRABAJO, LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL RELATIVO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO FEDERAL Y LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Federal del Trabajo; Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal; y del Impuesto sobre la Renta, a cargo de la diputada Arlette Ivette Muñoz Cervantes, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, diputada Arlette Ivette Muñoz Cervantes, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura 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; 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por la cual se reforman y adicionan la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Impuesto Sobre la Renta y la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el distrito federal**, al tenor de la siguiente:

### Exposición de motivos

Queda claro que durante todo el ciclo de vida del ser humano requiere de cubrir sus necesidades básicas para que éste no sólo pueda sobrevivir, sino también desarrollarse dentro de un mundo altamente cambiante tanto social, política y económicamente. Cada individuo al conformarse dentro de una sociedad, va interactuando con una serie de actores como: su familia, comunidad, el gobierno, empresas, asociaciones productivas, centros de investigación y universidades. Y es precisamente dentro de este conjunto que se requieren de crear las oportunidades idóneas para que cada egresado cuente con el perfil de formación profesional para que pueda integrarse al mercado laboral.<sup>1</sup>

Sin embargo, la demanda depende del crecimiento económico. Si éste es muy bajo, la competencia es mayor por cada empleo disponible.<sup>2</sup> Para el periodo 2001-2010, la tasa anual de egresados universitarios con nivel de licenciatura se elevó a 4.8 por ciento mientras el crecimiento del producto fue de 2.1 por ciento anual y el empleo formal creció apenas 1.5 por ciento; por lo que se estima que para el 2020

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente y **accesible** de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

...

### 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 12 de diciembre de 2017.— Diputado Ramón Villagómez Guerrero (rúbrica).»

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

haya más de tres millones de profesionales sin empleo.<sup>3</sup> México requiere la creación de 1 millón de empleos al año, sólo para acomodar a los nuevos trabajadores que se incorporan al mercado laboral.<sup>4</sup>

Ahora bien, las instituciones educativas, para atender la demanda del sistema productivo, centraron su atención en los niveles ocupacionales que articula la estructura laboral y su correspondiente calificación laboral, lo que llegó a convertirse en un referente para la creación de nuevos programas académicos y modalidades de la educación superior.<sup>5</sup>

Cabe mencionar que el reconocimiento social y académico que adquiere una institución se debe en gran medida a la naturaleza social y cultural de sus estudiantes, así como a las características particulares de la región donde se inserta la institución y su correspondiente grado de desarrollo económico y productivo.<sup>6</sup>

Es así que, atendiendo la actuación del aparato productivo, las necesidades del mercado laboral, así como los cambios que demanda la sociedad actual, es como se ha tratado de dar respuesta a las exigencias de un mundo altamente competitivo y globalizado. Es, por tanto, que no sólo se requiere de configurar la formación profesional, sino también el laboral con el fin de dar solución al desempleo de los egresados. De tal suerte, que es prioritario coadyuvar a la tendencia actual del aparato productivo que se caracteriza por la flexibilidad y la capacidad de adaptarse rápidamente a los cambios, adecuando su producción o servicios a demandas, mercados y nuevas tecnologías.<sup>7</sup>

En el contexto de la globalización, la educación es el ámbito principal donde se concentra la transformación de la información en conocimiento y se reconoce la innegable relación con el desarrollo económico y la competitividad, el fortalecimiento de la democracia y la integración social, la equidad y desigualdad de oportunidades.<sup>8</sup>

Es, por tanto, que resulta imperativo que el sistema de educación superior se articule con los sectores económicos y que las universidades fortalezcan la vinculación con el sector productivo<sup>9</sup> con el fin de que los egresados cuenten con una mayor oportunidad de integrarse dentro del mercado laboral para el cual fueron capacitados, al tiempo que ello coadyuvará a mejorar no solo la calidad de vida de los mismos, sino ayudará también al crecimiento de su comunidad y por ende del país.

Se debe tener en cuenta que, si bien la educación puede contribuir a una mayor productividad, esto sólo será posible si existen las oportunidades laborales para los egresados.<sup>10</sup>

Sin duda, una de las problemáticas más fuertes a la que se enfrentan los recién egresados es incorporarse al mercado laboral, muchas son las trabas que se suscitan al momento de buscar emplearse, entre ellas destacan la falta de experiencia, la poca oferta laboral en el área en que centraron sus estudios, misma que se conjuga con la alta demanda de egresados en dicha área lo cual por supuesto reduce espacios y oportunidades, además la falta de competitividad en los sueldos es una constante que desmotiva a quienes cursaron 4, 5 o a hasta 6 años de estudios para obtener un título universitario.

Existe un amplio consenso entre los estudiosos y los encargados de la formulación y ejecución de políticas sociales, en que la educación es uno de los mecanismos más eficaces con los que cuenta el Estado para promover la equidad. Se considera que el aumento de los niveles educativos de la población contribuye a promover una distribución del ingreso más equilibrada y a combatir la pobreza. Esto se logra debido a que la educación se considera desde hace mucho tiempo como uno de los principales mecanismos de movilidad social ascendente.<sup>11</sup>

Conocer las ocupaciones y las condiciones de trabajo que realmente tienen los egresados de carreras universitarias es un tema particularmente importante, pues por lo general se parte en forma acrítica del supuesto de que la simple posesión de un título universitario, le permite a su poseedor trabajar como profesionista y ubicarse en la parte alta de la pirámide ocupacional, donde se reciben las mejores remuneraciones. Posiblemente en el pasado esto pudo haber ocurrido, pero en los últimos años la llamada devaluación de las credenciales educativas ha implicado que muchas personas con estudios superiores deban trabajar sólo parcialmente en ocupaciones relacionadas con lo que estudiaron o incluso trasladarse de lleno a otras actividades, cuyo desempeño no requiere contar con estudios superiores. Si bien esta es una situación que todos conocemos por experiencias de nuestra vida cotidiana, se ha contado con poca información confiable sobre la forma cómo los egresados se incorporan al mundo del trabajo y los estudios institucionales de seguimiento de egresados dan a lo sumo una visión parcial sobre el problema.<sup>12</sup>

La información con la que actualmente se cuenta nos dice que, para mayo de este año, la tasa de desocupación de la población mayor de 15 años con nivel de estudios medio superior y superior era del 43.95 por ciento, de la cual el 93.39 por ciento contaba con algún tipo de experiencia laboral.<sup>13</sup>

Asimismo los datos al primer trimestre del 2017 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) muestran que el número de profesionistas ocupados en el país es de 8 millones de personas.

Estos datos nos indican que las áreas con el mayor número de ocupados se encuentran representadas por la Económico-Administrativa, las Ingenierías y la de Educación, sólo estas tres áreas alcanzan los 5 millones de profesionistas ocupados en México.

En este orden de ideas, al primer trimestre de 2017 de la ENOE, el porcentaje de mujeres profesionistas ocupadas en el país alcanza el 44.8 por ciento del total de los profesionistas ocupados.

Además, al primer trimestre de 2017 de la ENOE, tan sólo el 5.1 por ciento de los profesionistas ocupados se encuentran dentro del grupo de 20 a 24 años de edad, el cual se concentran mayoritariamente dentro de las áreas Económicas Administrativas, Ciencias de la Salud, Ingenierías y Educación.<sup>14</sup>

Este último dato es sumamente importante, porque nos da un parámetro de aquellos profesionistas que se encuentran estudiando una carrera o bien ya concluyeron, y la cifra es alarmante, de los 8 millones de personas que tienen una carrera y se encuentran laborando, tan solo el 5.1 por ciento lo podríamos considerar un recién egresado, es decir, aproximadamente 400 mil jóvenes.

Como dato adicional tenemos que, al primer trimestre de 2017 de la ENOE, el 80.8 por ciento de los profesionistas ocupados en el país son trabajadores subordinados y remunerados, el 6.5 por ciento son empleadores y tan sólo 12.7 por ciento trabajan por cuenta propia.

Otra situación preocupante es que el ingreso promedio mensual de los profesionistas ocupados del país es de 11 mil 282 pesos, si hacemos un comparativo entre rentabilidad de inversión en estudios universitarios y lo que se remunera al entrar al mercado laboral, sin duda es muy poco.

La oferta educativa en las universidades en México no atiende las habilidades demandadas por el sector productivo. No es igual a la demanda. El 44 por ciento de los empleadores en México dice que es difícil encontrar empleados con habilidades necesarias y 43 por ciento reporta la escasez de habilidades como uno de sus principales obstáculos.<sup>15</sup>

### Descripción de la propuesta

Como ha quedado descrito, es imperativo fortalecer el esquema para el acceso a la vida profesional de nuestros recién egresados.

Por lo anterior, este instrumento parlamentario busca que por Ley el servicio social sea considerado como experiencia laboral por el empleador, muchas veces la falta de experiencia resulta un obstáculo para quienes se postulan para un empleo, experiencia que es difícil obtener si durante su carrera se dedicaron a estudiar y a liberar el citado servicio.

El ejemplo más exitoso de lo anterior lo tenemos con Alemania y su formación dual, este sistema es uno de los pilares del sistema formativo alemán y tiene una importante función en el mercado económico social. Cualquier alumno puede entrar en este tipo de formación, independientemente del tipo de escuela que haya visitado, lo cual abre la entrada al mercado laboral a un amplio espectro de la población. Además, este tipo de formación garantiza el aprendizaje tanto en la escuela como en la empresa, adaptándose a las necesidades del mercado laboral.

En el citado sistema alemán, el aprendiz pasa 3 o 4 días a la semana, formando parte del equipo de la empresa guiado por su tutor profesional. En cuanto a la escuela, es el lugar donde tienen las clases de la especialidad uno o dos días por semana. El contenido de estas clases se ajusta a las prácticas en la empresa. Una vez finalizado con éxito el periodo formativo, se obtiene un título laboral verificado por el Estado y reconocido en toda Alemania.

Por supuesto que adoptar en su totalidad un esquema como el descrito, implicaría una gran reestructura tanto educativa como profesional en nuestro país, sin embargo, lo que si podemos emular es la parte en que el servicio social prestado sirva como una constancia plenamente reconocida de experiencia laboral, por lo que los empleadores no puedan poner como pretexto la carencia de esta.

Para lograr lo anterior se propone adicionar una fracción al artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo y un artículo 52 Bis a la Ley Reglamentaria del Artículo 5 Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal. En la primera norma se generará la obligación por parte del patrón de tomar como comprobante de experiencia laboral la constancia de liberación de servicio social que para efecto expida la dependencia correspondiente; en la segunda norma se hace la referencia expresa de que la constancia equivalente que acredite la liberación del servicio social servirá como comprobante de experiencia laboral.

Asimismo, en esta iniciativa proponemos la adición de un segundo párrafo al artículo 59 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5 Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, en donde establecemos la obligación de las dependencias federales y locales de contemplar dentro de su presupuesto anual un monto suficiente para remunerar a los prestadores de servicio social, cuando estos hayan concluido el mismo.

Lo anterior, toda vez que en la mayoría de los casos, nuestros estudiantes que se encuentran prestando el servicio social no tienen tiempo para obtener alguna fuente de ingresos alterna que les permita sufragar sus gastos inherentes a su actividad académica y los traslados a donde presten el citado servicio, esto sin contar alimentación y extras, por lo que se considera justo que se contemple dentro de las finanzas de las dependencias un monto remuneratorio que compense de alguna forma la inversión económica que realizó el estudiante para poder cumplir con dicha encomienda.

Por último, con la finalidad de incentivar la contratación de nuestros recién egresados, se propone modificar la denominación del Capítulo II del Título VII, así como adicionar un artículo 186 Bis a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

El cambio de denominación sería para adicionar en la redacción "Recién Egresados" con el objetivo de que se contemplen dentro de los estímulos fiscales a que refiere dicho Título, y la adición del artículo 186 Bis es para otorgar uno de estos estímulos a quien contrate recién egresados, consistente en el equivalente al 20 por ciento del salario efectivamente pagado a estos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, solicito a esta honorable Cámara de Diputados, se sirva discutir y en su caso aprobar, la presente propuesta para quedar como sigue:

**Iniciativa con proyecto de decreto por la cual se reforman y adicionan la leyes Federal del Trabajo, la del Impuesto Sobre la Renta y la Reglamentaria del Artículo 5 constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el distrito federal**

**Artículo Primero.** Se adiciona una fracción XVI al artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 132.** Son obligaciones de los patrones:

I... a XV...

**XVI. Contar como comprobante de experiencia laboral la constancia de liberación de servicio social, que para efecto expida la dependencia correspondiente.**

**Artículo Segundo.** Se adiciona un artículo 52 Bis y un segundo párrafo al artículo 59 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5 Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, para quedar como sigue:

**52 Bis. La constancia equivalente que acredite la liberación del servicio social, servirá como comprobante de experiencia laboral del titular, plenamente reconocida por el Estado y la iniciativa privada.**

59...

**Las dependencias federales y locales deberán contemplar dentro de su presupuesto anual un monto suficiente para remunerar a los prestadores de servicio social al concluir éste.**

**Artículo Tercero.** Se reforma la denominación del Capítulo II del Título VII y se adiciona un artículo 186 Bis a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, para quedar como sigue:

**Capítulo II**

**De los patrones que contraten a personas que padezcan discapacidad, adultos mayores y recién egresados**

**Artículo 186 Bis.** Se otorgará un estímulo fiscal, a quien contrate recién egresados, consistente en el equivalente al 20 por ciento del salario efectivamente pagado a éstos. Para estos efectos, se deberá considerar la totalidad

**del salario que sirva de base para calcular, en el ejercicio que corresponda, las retenciones del impuesto sobre la renta del trabajador de que se trate, en los términos del artículo 96 de esta Ley.**

### Artículo Transitorio

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

#### Notas

1 Casas, R. y Valenti, G. *Dos ejes en la vinculación de las universidades*, Plaza y Valdés-IISUNAM-UAM, México. 2000.

2 Nieto, Gerardo. *El Costo Fiscal del Desempleo Profesional en México como efecto del Modelo Económico y la crisis Estructural 2008-2013*

3 Ídem.

4 Giugale, M., *México: una Agenda Integral de Desarrollo para la Nueva Era*. Síntesis. Washington: Banco Mundial. 2003, p. 31

5 Estrella G. y Ponce M. T. *Impacto laboral de egresados universitarios y opinión de empleadores*. Universidad Autónoma de Baja California. Porrúa, 2006, p. 8

6 Ídem. p. 9

7 Rentería, R., *Estudio de opinión de empleadores*. Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2013

8 Ídem. p. 12

9 Ídem. p. 11

10 Levin, H., Kelley, C., 1998, *Can education do it alone?*, en *Education, culture, economy society*, Halsey A. H., Lauder H., Brown, P., Stuart A.(ed), Oxford University Press p. 191

11 Consultado en:

[http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista127\\_S2A1ES.pdf](http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista127_S2A1ES.pdf) el 11 de julio de 2017

12 Idem.

13 Consultado en:

<http://www.beta.inegi.org.mx/app/tabulados/default.html?nc=617> el 11 de julio de 2017.

14 [http://www.observatoriolaboral.gob.mx/swb/es/ola/tendencias\\_del\\_empleo\\_profesional?page=3](http://www.observatoriolaboral.gob.mx/swb/es/ola/tendencias_del_empleo_profesional?page=3)

15 Comisión de Educación del Sector Empresarial (CESE), Datos de McKinsey & Company y Manpower

Presentado en el pleno de la Cámara de Diputados a los 12 días del mes de diciembre de dos mil diecisiete.— Diputada Arlette Ivette Muñoz Cervantes (rúbrica).»

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

---

### LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

---

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a cargo de la diputada María Candelaria Ochoa Avalos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Quien suscribe, María Candelaria Ochoa Avalos, diputada a la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

La violencia contra las mujeres sigue siendo un problema social sensible y altamente presente en la sociedad mexicana. De acuerdo a los datos del Atlas de Género<sup>1</sup> publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) este año, 62.77 por ciento de las mujeres mexicanas mayores de 15 años han sufrido algún tipo de violencia a lo largo de su vida. También, de acuerdo al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 2016 se registraron 29 mil 725 averiguaciones e investigaciones por delitos sexuales. De estos, 12 mil 889 corresponden a denuncias por violaciones, mientras que 16 mil 836 son de

abuso sexual, hostigamiento, etcétera, es decir, al día se denuncian 81 casos de violencia sexual<sup>2</sup>. Y en el caso más extremo de violencia contra las mujeres, el feminicidio, se tiene que en 2016 fueron asesinadas 2 mil 735 mujeres en el país, lo que equivale a 7.5 mujeres al día, y a pesar de ello, sólo se tipificó como feminicidio 25 por ciento de los casos.<sup>3</sup>

Para poder atender esta violencia, en particular la feminicida, el Estado mexicano cuenta con el mecanismo de la Alerta de Violencia de Género (AVGM).

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia la contempla en su capítulo V y la define en el artículo 22 como:

“**Artículo 22.** Alerta de violencia de género: es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.”

En el artículo 24 de dicha ley establece los supuestos en los que la alerta de género será declarada y en el artículo 23 las acciones a realizarse una vez realizada la declaración. Sin embargo, aún faltan acciones nodales que le den mayor viabilidad y eficiencia a esta herramienta, que es prácticamente única en el mundo.

En particular, se carece aún de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la eficiencia de las acciones realizadas en torno a la alerta de violencia de género, lo cual hace que este mecanismo tenga el peligro de convertirse en una figura discursiva más que en una real herramienta de ayuda a los gobiernos y a la sociedad en la lucha contra la violencia de género.

En este sentido el reciente *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de alerta de violencia de género contra las mujeres* presentado en octubre de este 2017 se menciona que:

“Resulta de la mayor relevancia llevar a cabo las precisiones normativas y de operación que permitan fijar criterios transparentes que den claridad al procedimiento. Lo anterior, como se señaló, implica la generación de acciones que permitan distinguir un antes y un después de la implementación de la alerta. Solo así se podrá efectuar una evaluación sólida a los estados en el cum-

plimiento de lo encomendado por el mecanismo de AVGM.”<sup>4</sup>

Y “...en términos generales, se observa que el seguimiento de la declaratoria muestra dificultades derivadas en parte de la ausencia de criterios y plazos para atender las recomendaciones.”<sup>5</sup>

Estas carencias y la necesidad de seguimiento y evaluación de las acciones se hace más patente en función de que a pesar de que hoy en el país existen 28 procedimientos de alerta de violencia de género en distintas fases para 27 estados, y de ellos hay 12 con declaratoria de alerta que abarcan a más de 90 municipios, lo cierto es que no ha funcionado de manera eficiente.

Para ejemplo, en el estado de México se declaró la alerta en 2015 sin embargo en lo que va de 2017 se han registrado más de 200 casos de feminicidio y en 2016 estos delitos aumentaron 30 por ciento. Por su parte, en el estado de Veracruz la alerta de género se declaró en noviembre de 2016, y hoy a un año de ello se cometieron 219 crímenes contra las mujeres en ese estado.

En otros casos no se tiene certeza sobre las acciones emprendidas por los gobiernos estatales o hay señalamientos por parte de las organizaciones civiles de la indiferencia al tema con el que se conducen los gobiernos estatales. Y en el caso de los municipios el tema es más opaco y la falta de información más sentida.

Desde el punto de vista de la gestión pública, todo programa y acción que realice el gobierno requiere de un proceso de planeación que conlleva temporalidad e indicadores de gestión y eficiencia de cada una de las acciones y actividades que se realizarán. Esto elementos permiten evaluar la eficiencia de lo que se realizó, los recursos utilizados en llevarlo a cabo y el tiempo que duró. Esto a su vez permite saber si se está actuando de la mejor manera para atacar un problema o satisfacer una necesidad social, si se utilizan los recursos de manera eficiente o hay mejores maneras de hacer las cosas y si el tiempo en el que se pensaron las acciones es el adecuado.

Por ello, la alerta de violencia de género debe llevar como parte de sus características y acciones la planeación, la calendarización y la obligación de establecer indicadores, a fin que permita una real evaluación de las acciones y un verdadero compromiso de los gobiernos estatales y municipales en la realización y cumplimiento de las mismas.

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

**Decreto que adiciona los numerales II y III, recorriéndose en su orden lo actuales, al artículo 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**

**Único.** Se reforma el artículo 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para modificar en torno a la alerta de violencia de género, para quedar como sigue:

**Artículo 23.** La alerta de violencia de género contra las mujeres tendrá como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos, por lo que se deberá:

I. Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo;

II. **Establecer un plan estratégico e implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;**

III. **Crear los instrumentos e indicadores de seguimiento y evaluación de los resultados de las acciones preventivas, de seguridad y justicia establecidas en el punto II anterior**

IV. **Establecer calendarios de acción, seguimiento e información de las acciones y resultados de las medidas establecidas en la declaratoria de alerta de violencia de género.**

V. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;

VI. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y

VII. Hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.

**Transitorio**

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

**Notas**

1 Inegi, Atlas de Género, [Consultado el 7 de noviembre de 2017]

[http://gaia.inegi.org.mx/atlas\\_genero/](http://gaia.inegi.org.mx/atlas_genero/)

2 Acoso sexual en México, W Radio, 11 de agosto de 2017,

[http://wradio.com.mx/programa/2017/08/11/en\\_buena\\_onda/1502413306\\_551049.html](http://wradio.com.mx/programa/2017/08/11/en_buena_onda/1502413306_551049.html)

3 Foro sobre Alerta de Violencia de Género hace un llamado a los tres niveles de gobierno a garantizar acceso a la justicia y respeto a los derechos de las mujeres, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, 2 de agosto de 2017,

<http://redtdt.org.mx/?p=9147>

4 Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Página 69

<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf>

5 *Ibíd.*, Página 72

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2017.— Diputada María Candelaria Ochoa Avalos (rúbrica).»

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

---

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 44, 90 y 105 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Daniel Torres Cantú

El suscrito, Daniel Torres Cantú, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que adiciona un numeral 5 a los artículos 44 y 105; y se reforma el artículo 90, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Las comisiones son órganos de trabajo en las Cámaras integrantes del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos encargadas de realizar el análisis y las discusiones técnicas de los asuntos turnados por la Mesa Directiva entre sus integrantes.

En las dos Cámaras hay las comisiones ordinarias y especiales. Las segundas tienen atribuciones sólo para realizar investigaciones y opiniones sobre casos particulares.

Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura mediante acuerdo propuesto por la Junta de Coordinación Política (Jucopo) ante el pleno de la Cámara respectiva, tomando en cuenta en todo momento la pluralidad política representada en la Cámara.

Las comisiones ordinarias tienen a su cargo las tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo establecido en el primer párrafo del artículo 93 de la Constitución federal, y su competencia corresponde en lo general a las otorgadas a las dependencias y las entidades de la administración pública federal.

De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOC-GEUM), la Cámara de Diputados cuenta con 53 comisiones ordinarias y la de Senadores con 30.

El Senado tiene funciones específicas de representar en el Congreso de la Unión los intereses del Estado federado establecidas en el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como política exterior, de control político (ratificación de nombramientos) y sobre la federación (declarar la desaparición de los poderes consti-

tucionales en los estados y resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, entre otros).

No obstante lo anterior, la tarea esencial del Congreso de la Unión es la de crear, modificar o derogar leyes; también así la de modificar la Constitución federal, para lo cual se necesita del trabajo de dictamen en comisiones ordinarias de las dos Cámaras.

### Planteamiento del problema

Se requiere mayor eficiencia en los trabajos de las comisiones del Congreso de la Unión, particularmente en el tema de transportes, el cual ha sido desde legislaturas anteriores una asignatura pendiente para con los mexicanos mantener actualizado el marco legal de los medios de transporte, los cuales evolucionan constantemente.

La Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República ha sido foro esencial para la discusión y aprobación de las leyes reglamentarias de la reforma de telecomunicaciones aprobadas en la LXII Legislatura, y a raíz de esa transformación en el marco jurídico, desde ahora será foro de debate de las distintas propuestas de modificación de las leyes de la materia.

La primera parte de la propuesta es para dar al Senado la oportunidad de desahogar los temas pendientes en la Comisión de Comunicaciones y Transportes, ya que según los números arrojados en sus primeros tres informes de actividades (XLII Legislatura) se advierte lo siguiente:

**Primer año:** De un total de 60 asuntos turnados fueron dictaminados sólo 15 (25 por ciento) en apenas 3 reuniones ordinarias, 2 comparecencias y 1 reunión para ratificar a los comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

**Segundo año:** De un total de 148 asuntos turnados se dictaminaron 61 sólo (41 por ciento) en 2 reuniones ordinarias y 2 de trabajo.

**Tercer año:** De un total de 203 asuntos turnados se dictaminaron sólo 77 (38 por ciento) en 2 reuniones ordinarias, 5 reuniones de trabajo y 1 foro.

En los programas anuales de trabajo de la comisión se comprometieron a realizar reuniones cada mes.

En contraste con lo anterior, la Comisión de Transportes de la Cámara de Diputados en la LXII Legislatura dictaminó 46 de las 47 iniciativas turnadas y 4 de las 5 minutas remitidas por la Cámara de Senadores.

En la LXIII Legislatura, en la Cámara de Diputados, la Comisión de Transportes ha aprobado 18 iniciativas y sólo ha recibido 3 minutas del Senado, mientras que la de Comunicaciones no ha recibido minuta alguna.

Por ello, la propuesta va encaminada a dividir los trabajos de la actual Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, para crear las de Comunicaciones, y de Transportes, como las hay actualmente en esta Cámara.

La segunda propuesta, de adicionar un numeral a los artículos 44 y 105 de la LOCGEUM, va dirigida en el sentido de facultar a la junta directiva de las comisiones ordinarias de las dos Cámaras para elegir de entre sus miembros al presidente de la comisión, cuando por alguna circunstancia no haya titular y la Jucopo no haya propuesto ante el pleno de la Cámara respectiva un sustituto. El presidente elegido por la junta directiva estará en el cargo de manera interina, en tanto el pleno apruebe la propuesta planteada por la Jucopo.

Con la propuesta anterior se pretende que los trabajos de las comisiones no se vean afectados por la falta del presidente, pues si bien los Reglamentos de las Cámaras consideran la posibilidad de que las juntas directivas puedan acordar la realización de reuniones sin un presidente, lo cierto es que, las atribuciones exclusivas de los presidentes son de carácter administrativas que dan trámite legal a las reuniones frente a los órganos de gobierno de la respectiva Cámara.

Más aun, la falta de un presidente de comisión advierte también la ausencia del secretario técnico, quien tiene funciones específicas de carácter administrativas y de control de los asuntos en la comisión.

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

#### Decreto

**Único.** Se **adicionan** un numeral 5 a los artículos 44 y 105; y se **reforma** el artículo 90, numeral 1, de la Ley Orgánica

del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 44.

1. a 4. ...

**5. Se debe velar en todo momento por el funcionamiento del trabajo legislativo en las comisiones, por lo que ninguna comisión podrá estar más de un mes sin presidente. Si transcurrido dicho término la Junta de Coordinación Política no propone ante el pleno de la Cámara la designación del presidente sustituto, la junta directiva de la comisión tendrá la facultad de designar entre sus miembros un presidente interino, el cual gozará de todas las atribuciones contempladas en el Reglamento de la Cámara de Diputados y en la presente ley.**

Artículo 90.

1. Las comisiones ordinarias serán las de

I. a V. ...

VI. Comunicaciones;

VII. a XXVIII. ...

XXIX. Trabajo y Previsión Social;

XXX. Transportes; y

XXXI. Turismo.

Artículo 105.

1. a 4. ...

**5. Se debe velar en todo momento por el funcionamiento del trabajo legislativo en las comisiones, por lo que ninguna comisión podrá estar más de un mes sin presidente. Si transcurrido dicho término la Junta de Coordinación Política no propone ante el pleno de la Cámara la designación del presidente sustituto, la comisión tendrá la facultad de designar de entre sus integrantes un presidente interino, el cual gozará de todas las atribuciones contempladas en el Reglamento de la Cámara de Senadores y en la presente ley.**

### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2017.— Diputado Daniel Torres Cantú (rúbrica).»

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

---

#### LEY DE AGUAS NACIONALES

---

«Iniciativa que reforma el artículo 1o. de la Ley de Aguas Nacionales, a cargo del diputado Ramón Villagómez Guerrero, del Grupo Parlamentario del PRI

El diputado suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo primero de la Ley de Aguas Nacionales, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de Naciones Unidas en su observación general número 15 del año 2002 conceptualizó el derecho al agua de la siguiente manera:

“El agua es un recurso natural limitado y **un bien público fundamental para la vida y la salud**. El derecho humano al agua **es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos.**”

Asimismo el mismo Comité DESC ha destacado que existe documentación suficiente que muestra una denegación muy generalizada del derecho al agua, tanto en los países

en desarrollo como en los países desarrollados. Más de mil millones de personas carecen de un suministro suficiente de agua y varios miles de millones no tienen acceso a servicios adecuados de saneamiento, lo cual constituye la principal causa de contaminación del agua y de las enfermedades relacionadas con el agua. La polución incesante, el continuo deterioro de los recursos hídricos y su distribución desigual están agravando la pobreza ya existente.

En razón de lo anterior, desde el seno de Naciones Unidas se han esgrimido una serie de consideraciones que se ha estimado son necesarias para atender este derecho, entre estas vale la pena destacar que:

- Se debe asegurar que el agua sea tratada como un derecho humano en todas las políticas públicas y acciones provenientes del estado. El derecho al agua debe ser ejercido sin discriminación ni restricción alguna, impidiendo que terceros (particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como quienes obren en su nombre) menoscaben de alguna manera el disfrute de este derecho.
- Se deben tomar las medidas necesarias para facilitar y permitir que todas las personas y comunidades puedan acceder a este derecho sin distinción; tomando especial atención en aquellos grupos o comunidades que no estén en condiciones de ejercer este derecho, por razones ajenas a su voluntad. Para esto es importante mejorar y fortalecer la infraestructura para hacer más accesible el agua en las zonas urbanas y especialmente en las zonas rurales.
- Asegurar que todas las personas tengan acceso a la cantidad esencial mínima de agua, la cual debe ser suficiente y apta para el uso personal, doméstico y prevenir enfermedades. Se debe asegurar el acceso al agua sobre las bases de no discriminación, poniendo especial atención en los grupos en situación de vulnerabilidad.
- Asegurar que las y los agricultores, especialmente aquellos en condiciones adversas, tengan un acceso equitativo al agua y los sistemas de gestión hídrica, así como a las técnicas sostenibles de recogida de agua de lluvia e irrigación.

- Crear las medidas necesarias prevenir, tratar y controlar las enfermedades que están relacionadas con el agua, de la mano deben ir los servicios de saneamiento adecuados.

- Mantener las campañas para difundir información en cuanto el uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y las formas para reducir su desperdicio.

Por su parte, la experta independiente de Naciones Unidas, sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, ha establecido que los estados deben adoptar medidas deliberadas, concretas y selectivas para garantizar progresivamente los derechos al agua y al saneamiento, logrando el acceso universal de conformidad con las normas de derechos humanos.

Asimismo, la experta de Naciones Unidas ha declarado que el saneamiento y el agua se deben considerar prioritarios, otorgando una mayor importancia política a esos sectores, que debería reflejarse en las asignaciones de los presupuestos del estado y en los compromisos de los donantes.

Es importante recordar que el derecho al agua también está contenido en nuestra Constitución política desde el año 2012, en el artículo 4, el cual al respecto dice:

“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.”

Lo anterior incluso ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en algunas de sus resoluciones, por ejemplo en la siguiente tesis aislada<sup>1</sup>:

**Derecho humano a la provisión de agua potable. La obligación de proporcionarla es una obligación del estado que se debe realizar de forma inmediata, aun y cuando no exista red general ni se haya efectuado el dictamen de factibilidad.**

Del artículo 34 de la Ley de Agua Potable y Saneamiento para el Estado de Nuevo León, se desprende que para obtener el servicio de agua potable se deberá tramitar ante el organismo operador el dictamen de factibilidad para la conexión a la red general de agua potable y drenaje sanitario; y, satisfechos los requisitos de factibilidad, las autoridades

competentes deben construir las instalaciones y conexiones de agua potable y drenaje sanitario conforme al proyecto autorizado, así como las obras de infraestructura que en su caso se requieran; sin embargo, los peticionarios del servicio no deben, para gozar del derecho humano a la salud, previsto en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esperar a que se establezca la infraestructura a que se refiere el mencionado artículo 34, pues ante la ausencia de redes y establecida la necesidad del servicio de agua, el estado tiene una doble obligación: La primera, prevista en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que lo constriñe a atender de manera inmediata el derecho a la salud en el más alto nivel posible; y, la segunda, establecida en el numeral 2 del propio pacto, que dispone que los estados deberán adoptar todos los medios apropiados y hasta el máximo de los recursos que disponga. En esos términos, ante la falta de red o infraestructura para proporcionar el servicio de agua, las autoridades están obligadas a proporcionar de manera inmediata el vital líquido para lo cual, en tanto se construyan las redes de distribución adecuadas para asegurar el abastecimiento, la autoridad judicial puede provisionalmente indicar métodos generalmente utilizados con ese propósito, tal como la instalación de un tanque nodriza elevado y que conectado a una cisterna de reserva con bomba hidroneumática, abastezca de agua a la comunidad en cantidad y calidad; así, la propia judicatura, con apoyo en el artículo 1o. de la Constitución federal asegura y protege el derecho al suministro de agua y a la salud, como medida básica y de subsistencia que necesita el ser humano, hasta en tanto quede instalada la red de agua potable y alcantarillado.

Es claro que el derecho al agua de forma suficiente, accesible, saludable, aceptable y asequible es un derecho de todas las personas en nuestro país, por lo que considero importante que dichas condiciones estén contenidas textualmente en la Ley de Aguas Nacionales por su relevancia en el tema. En tal sentido, se considera oportuno atender a las definiciones que Naciones Unidas<sup>2</sup> ha dado al respecto:

- **Suficiente.** El abastecimiento de agua por persona debe ser suficiente y continuo para el uso personal y doméstico. Estos usos incluyen de forma general el agua de beber, el saneamiento personal, el agua para realizar la colada, la preparación de alimentos, la limpieza del hogar y la higiene personal. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), son necesarios entre

50 y 100 litros de agua por persona y día para garantizar que se cubren las necesidades más básicas y surgen pocas preocupaciones en materia de salud.

- **Saludable.** El agua necesaria, tanto para el uso personal como doméstico, debe ser saludable; es decir, libre de microorganismos, sustancias químicas y peligros radiológicos que constituyan una amenaza para la salud humana. Las medidas de seguridad del agua potable vienen normalmente definidas por estándares nacionales y/o locales de calidad del agua de boca. Las guías para la calidad del agua potable de la Organización Mundial de la Salud (OMS) proporcionan la bases para el desarrollo de estándares nacionales que, implementadas adecuadamente, garantizarán la salubridad del agua potable.

- **Aceptable.** El agua ha de presentar un color, olor y sabor aceptables para ambos usos, personal y doméstico. [...] Todas las instalaciones y servicios de agua deben ser culturalmente apropiados y sensibles al género, al ciclo de la vida y a las exigencias de privacidad.

- **Accesible.** Todo el mundo tiene derecho a unos servicios de agua y saneamiento accesibles físicamente dentro o situados en la inmediata cercanía del hogar, de las instituciones académicas, en el lugar de trabajo o las instituciones de salud. De acuerdo con la OMS, la fuente de agua debe encontrarse a menos de mil metros del hogar y el tiempo de desplazamiento para la recogida no debería superar los 30 minutos.

- **Asequible.** El agua y los servicios e instalaciones de acceso al agua deben ser asequibles para todos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sugiere que el coste del agua no debería superar 3 por ciento de los ingresos del hogar.

Es en razón de todo lo antes expuesto que se considera necesario reformar la Ley de Aguas Nacionales, adicionando un segundo párrafo a su artículo primero, esto con la finalidad de garantizar el derecho al agua atendiendo a los estándares nacionales e internacionales al respecto. Para efecto de entender mejor la iniciativa se anexa el siguiente cuadro comparativo:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<b>Ley de Aguas Nacionales</b>	
ARTÍCULO 1. ... Sin correlativo	ARTÍCULO 1. ... Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua en forma accesible, suficiente, salubre, aceptable y asequible, acorde con lo dispuesto en la presente Ley.

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

### **Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo primero de la Ley de Aguas Nacionales**

**Primero.** Se **adiciona** un párrafo segundo al artículo primero de la Ley de Aguas Nacionales, para quedar como sigue:

#### **Artículo 1. ...**

**Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua en forma accesible, suficiente, salubre, aceptable y asequible, acorde con lo dispuesto en la presente ley.**

#### **Transitorio**

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

#### **Notas**

1 SCJN, Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 39, Febrero de 2017; Tomo III; Pág. 2189. IV.1o.A.66 A (10a.). Ver además, Amparo en revisión 347/2015 de 20 de abril de 2016.

2 Ver, El derecho humano al agua y al saneamiento, disponible en línea en:

[http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human\\_right\\_to\\_water.shtml](http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml) (Consultado por última vez el 2 de diciembre de 2017)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2017.— Diputado Ramón Villagómez Guerrero (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Recursos Hidráulicos, para dictamen.**

## LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 25 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a cargo del diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar, del Grupo Parlamentario del PAN

Quien suscribe, **Edmundo Javier Bolaños Aguilar**, diputado federal, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, fracción I, 65, numeral 1, fracciones I y II, 76, numeral 1, fracciones I y II, 78, numeral 1, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, que presenta esta iniciativa con proyecto de decreto que **reforma** el artículo 25 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con los Mismos, así como **adiciona** una fracción IV al mismo artículo, al tenor del siguiente:

### Planteamiento

1. México ha manifestado a través de la historia actos que evidencian el mencionado concepto de corrupción, como la compra de funcionarios para favorecer determinados fines, la apropiación de bienes y fondos públicos, y la designación de empleos o el otorgamiento de contratos a parientes de manera directa, conocidos como cohecho, peculado y nepotismo respectivamente.

Cuando hay corrupción, la obra pública y la adquisición de bienes, tanto inmuebles o muebles, pierde su sentido como un instrumento al servicio del interés público y se convierte en una fuente de financiamiento de otros intereses. No hay una obra chica, mediana, o grande, que no tenga problemas de construcción, financiamiento, calidad, cumplimiento, plazos, entrega o precios.

El manejo de las licitaciones, asignaciones y contrataciones de obra y adquisición de bienes ha sido muy lejana a la transparencia, se ha dado trato preferencial y bajo condiciones poco claras a constructoras que no cumplen en tiempo, calidad y precios, además de que se asignan obras bajo proyectos y presupuestos incompletos.

Mediante este principio se busca garantizar la imparcialidad y la igualdad de oportunidades en los procesos de contratación, seleccionar objetivamente a los contratistas, pu-

blicar las decisiones adoptadas en los procesos de selección, con el fin de que los interesados puedan controvertirlas, socializar la gestión contractual a través de la realización de convocatorias públicas por modalidades de selección objetiva de contratistas, e igualmente divulgar cuales son las razones que sirven de motivación a las autoridades en sus decisiones contractuales y promover la moralidad administrativa.

La licitación pública debe ser con conformación dinámica de la oferta mediante subasta inversa y que sólo se emplee cuando se aplique la alternativa de evaluación de la mejor relación de costo beneficio y así proporcionar a todos los posibles licitantes elegibles una oportunidad igual para presentar ofertas.

Por lo anteriormente expuesto y para seguir avanzando, es necesario que en cada entidad federativa deberán estar obligados en las licitaciones, en cualquier modalidad, a convocar para participar a integrantes de colegios y asociaciones académicas radicadas en cada Estado, y celebrar un contrato estatal. A su vez asumirán una responsabilidad penal y patrimonial, cuando formulen propuestas, condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas en la búsqueda de la adjudicación del contrato y así mismo cuando oculten inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones en que están incurso o suministren información falsa. Además de responder por la calidad de los servicios ofrecidos.

2. De acuerdo con el **Índice de Percepción de la Corrupción 2016 (IPC)** de Transparencia Internacional, México ocupa el lugar 123 en materia de corrupción a nivel internacional, tomando la puntuación del **IPC** correspondiente a un país o territorio que indica el grado de corrupción en el sector público según la percepción de empresarios y analistas del país, entre 0 (percepción de ausencia de corrupción) y 176 (percepción de muy corrupto).

De acuerdo a la información de **Transparencia Internacional**, Dinamarca y Nueva Zelanda ocupan el primer lugar con 90 puntos de ausencia de corrupción, mientras que Corea del Norte y Somalia muestran el peor desempeño, con apenas 11 y 10 puntos respectivamente. México cuenta con apenas 30 puntos de percepción de ausencia de corrupción. (Véase Cuadro No. 1).

Cuadro No. 1. Índice de Percepción de la Corrupción 2016 de Transparency Internacional.

Posición	País	País / Territorio	Puntuación del IPC 2016
1		Dinamarca	90
1		Nueva Zelanda	90
3		Finlandia	89
4		Suecia	88
5		Suiza	86
<b>123</b>		<b>México</b>	<b>30</b>
170		Libia	14
170		Sudán	14
170		Yemen	14
173		Siria	13
174		Corea del Norte	12
175		Sudán de Sur	11
176		Somalia	10

Elaboración propia, con información [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/Tabla\\_sintetica\\_ipc\\_2016.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/Tabla_sintetica_ipc_2016.pdf)

Los países en las primeras posiciones presentan características comunes, entre otras: altos niveles de libertad de prensa; acceso a la información sobre presupuestos que permite al público saber de dónde procede el dinero y cómo se gasta; altos niveles de integridad entre quienes ocupan cargos públicos; y que es verdaderamente independiente de otros sectores del gobierno.

El **Índice de Percepción de la Corrupción** se elabora a partir de las opiniones de expertos sobre la corrupción en el sector público. Las puntuaciones de los países pueden ser positivas cuando existen mecanismos de gobierno abierto, a través de los cuales el público puede exigir que sus dirigentes rindan cuentas, mientras que una puntuación deficiente evidencia un contexto donde prevalece el soborno, los actos de corrupción, que quedan impunes la mayoría de las veces, y la poca transparencia de las instituciones públicas que no dan respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

3. Si un gobierno tiene como fin lograr un mejor nivel de vida para sus ciudadanos debe de poder garantizar condiciones que le permitan a su país competir de la mejor manera posible. Estas condiciones de competitividad se traducen en instituciones que funcionan como la base para el ejercicio y defensa de la libertad económica.

La competencia es un fenómeno de la cual México no puede escapar. Por lo que deberá fomentar instituciones que favorezcan la libertad económica y que por tanto generen una mayor competitividad. Para ello, se deberán implementar programas que apliquen y defiendan reglas económicas y jurídicas que no limiten las libertades económicas y con ello la posibilidad de competir abriendo así la puerta del bienestar para sus habitantes.<sup>1</sup>

Los pilares de la “**libertad económica**” son:

-elección personal,

-el intercambio voluntario coordinado a través de los mercados,

-la libertad para acceder y competir en los mercados y

-la protección de las personas y su propiedad de la agresión de terceros.

La “**libertad económica**” está presente cuando a los individuos se les permite que elijan y participen en transacciones voluntarias mientras no dañen a otras personas o su propiedad. Si bien los individuos tienen derecho a su propio tiempo, talentos y recursos, no tienen derecho a la de los demás. Los individuos no tienen derecho a tomar cosas de otros o a exigir que otros se las provean. El uso de la violencia, el robo, el fraude y las invasiones físicas no se permiten en una sociedad económicamente libre. Está permitido, por el contrario, elegir libremente, comerciar y cooperar con otros tanto como ellos consideren justo.<sup>2</sup>

En gran medida, el Índice de Libertad Económica en el mundo es un esfuerzo para identificar qué tanto las instituciones y las políticas de un país se aproximan a los ideales de un gobierno limitado, en el que éste protege los derechos de propiedad, provee un conjunto limitado de “bienes públicos” como la defensa nacional y el acceso a dinero con valor asegurado, y no hace mucho más que estas funciones básicas. Para recibir una alta puntuación en el Índice de Libertad Económica en el mundo, un país debe garantizar la protección de la propiedad privada, el cumplimiento imparcial de los contratos y un ambiente monetario estable. Debe también mantener los impuestos bajos, evitar crear barreras al comercio interno y externo, y recurrir con mayor frecuencia a los mercados que al gasto público y las regulaciones para repartir los bienes y recursos. En muchas formas, la calificación global promedio de un país en este índice es una medida de qué tan lejos se encuentran las instituciones.

4. El principio de transparencia es un principio general que debe tutelar el funcionamiento de las Políticas de la Administración Pública en sus relaciones con los ciudadanos.

En México, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), aprobada en mayo del 2015, dio un gran avance para tener una política de transparencia general y estandarizada en los distintos órdenes de gobierno y entes públicos. Sin embargo, en materia de contratos públicos, la LGTAIP mantiene un enfoque selectivo, de tal modo que las obligaciones de transparencia estable-

cidas no son uniformes para todos los tipos de inversión y contratación.

Los estudiosos en la materia de transparencia **Mariana Campos y Osvaldo Landaverde** manifiestan que “el desarrollo de obras públicas representa una importante fuente de crecimiento económico, empleos y bienestar para los mexicanos. Sin embargo, **la prevalencia de corrupción en los sectores de la construcción y contratación pública** reduce los beneficios potenciales y resultan, en muchos casos, en obras redundantes e innecesarias; obras caras y de mala calidad”.<sup>3</sup>

Siguen, “cuando hay corrupción, la obra pública pierde su sentido como un instrumento al servicio del interés público y se convierte en una fuente de financiamiento de otros intereses”.<sup>4</sup>

Por ello, se debe fomentar la transparencia en los procesos de construcción de obra pública, como un primer paso fundamental para reducir los espacios de opacidad que alimentan la corrupción y que están presentes en todo el ciclo de vida de los proyectos, desde la planeación y la presupuestación, hasta la ejecución de los contratos y operación de las obras.

La transparencia y la rendición de cuentas son un primer paso elemental, para reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones sobre inversión pública en infraestructura. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 134, establece que, “los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.<sup>5</sup>

Así como “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”.<sup>6</sup> Es decir, que las contrataciones de todo el Estado Federal mexicano deben realizarse en un marco de competencia y transparencia.

Para seguir avanzando en favor de una política de infraestructura más efectiva, es necesario identificar dónde se encuentran las zonas de opacidad relacionadas al desarrollo de proyectos de obra pública.

Los problemas de confusión en la obra pública tienen lugar desde las etapas iniciales, los diagnósticos de infraestructura no ofrecen un análisis objetivo sobre las necesidades de inversión física del país.

Hay breves secciones con “diagnósticos” en los programas de infraestructura, pero éstos no son elaborados y/o validados por cuerpos técnicos e independientes calificados.

El desarrollo de obras públicas representa una importante fuente de crecimiento económico, empleos y bienestar para los mexicanos.

Por ello, fomentar la transparencia en los procesos de construcción de obra pública es un primer paso fundamental para reducir los espacios de opacidad que alimentan la corrupción y los compadrazgos, que están presentes en todo el ciclo de vida de los proyectos, desde la planeación y presupuesto, hasta la ejecución de los contratos y operación de las obras.

5. Ahora bien, es necesario **modificar** el artículo 25 de la Ley de Obras públicas y Servicios Relacionados con los Mismos, con la finalidad de poder integrar a los comités de obras públicas, integrantes de colegios, cámaras y asociaciones académicas radicadas en cada Estado, para que puedan estar presentes en las licitaciones en cualquier modalidad, a efecto de poder emitir dictamen o estudio técnico sobre la participación de los concursantes, como de los proyectos a ejecutar, es decir, deberán emitir un dictamen, los colegios, cámaras y asociaciones académicas sobre los requerimientos, objetivos, ejecuciones, metas y evaluaciones de las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, así como de la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen particulares.

Por lo anteriormente fundado y motivado, es de suma importancia modificar el ordenamiento ya que, cada entidad federativa, establecerá comités de obras públicas, los cuales deberán estar obligados en las licitaciones en cualquier modalidad a convocar a participar a integrantes de colegios, cámaras y asociaciones académicas radicadas en cada Estado, a efecto de emitir un dictamen técnico para avanzar en favor de una política de adquisiciones, arrendamien-

tos y enajenaciones de todo tipo de bienes, así como de la prestación de servicios de cualquier naturaleza y de obra pública más efectiva, por lo tanto, es necesario identificar dónde se encuentran las puntos de opacidad, relacionadas al desarrollo de proyectos de obra pública, de las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, así como de la prestación de servicios de cualquier naturaleza.

Así, evitaremos problemas técnicos en las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, así como de la prestación de servicios de cualquier naturaleza y de obra pública, que tienen lugar desde las etapas iniciales, hasta la conclusión de las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, así como de la prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de la obra pública.

Los colegios, cámaras y asociaciones académicas deberán de emitir los diagnósticos que ofrezcan un análisis objetivo sobre las necesidades de inversión física del país, es decir, de las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, así como de la prestación de servicios de cualquier naturaleza y obras públicas, a efecto de poder evitar corruptelas.

### Fundamento legal

Quien suscribe, **Edmundo Javier Bolaños Aguilar**, diputado federal, integrante de la **LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional**, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, fracción I, 65, numeral 1, fracciones II y III, 76, numeral 1, 78, numeral 1 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, que presenta esta Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 25 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con los Mismos, así como adiciona una fracción IV al mismo artículo, somete a consideración del pleno de esta soberanía:

**Iniciativa por el que se reforma el artículo 25 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con los Mismos, así como adiciona una fracción IV al mismo artículo, para quedar como sigue:**

**Único.** Se reforma el artículo 25 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con los Mismos, así como

adiciona una fracción IV al mismo artículo quedando como sigue:

**Artículo 25.** Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades, atendiendo a la cantidad de obras públicas y servicios relacionados con las mismas que realicen, deberán establecer comités de obras públicas, **mismos que deberán estar obligados en las licitaciones en cualquier modalidad a convocar a integrantes de colegios, cámaras y asociaciones académicas, radicadas en cada Estado**, para los casos que establece esta Ley, los cuales tendrán como mínimo las siguientes funciones:

I.

II.

III.

**IV. Emitir dictamen o estudio técnico sobre la participación de los concursantes, como de los proyectos a ejecutar sobre los requerimientos, objetivos, ejecuciones, metas y evaluaciones de las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, así como de la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen particulares.**

### Transitorio

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

### Notas

1 Libertad\_economica\_2014\_ED\_REV\_compressed

2 Ibidem.

3 <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/04/25/que-tan-transparente-es-la-obra-publica-en-mexico/>

4 Ibidem.

5 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>

6 Ibidem

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre del 2017.—  
Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar (rúbrica).»

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

---

### LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

---

«Iniciativa que reforma el artículo 64 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo de la diputada Mirza Flores Gómez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La que suscribe, Mirza Flores Gómez, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77, numeral 1 y 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

1. Que el derecho a la salud se encuentra consagrado en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estipulando que todas las personas tienen derecho a la protección de la salud de conformidad con lo que se estipule en la legislación reglamentaria federal y local de forma concurrente.

2. La protección de la salud, al ser una materia concurrente, las mexicanas y los mexicanos de acuerdo a la entidad federativa y atendiendo a factores sociales como el nivel de ingreso y ocupación, tienen acceso al derecho humano a la salud en diferentes grados, ejemplo de ello es que por regla general, las personas que laboran en la iniciativa privada tienen (o deberían tener) acceso a la salud a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, mientras que los trabajadores del Estado se atienden en clínicas del ISSSTE.

3. La protección de la salud para las personas que trabajan en el sector público, existe todavía una diferencia entre los iguales; dependiendo el nivel jerárquico del trabajador o del servidor público, el Estado con fundamento en el artículo 64 fracción III de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, hace una distinción entre “trabajadores de primera y trabajadores de segunda” al otorgar a ciertos funcionarios públicos la protección adi-

cional a la salud a través del otorgamiento de seguros de gastos médicos mayores.

4. Lo anterior constituye una violación flagrante al artículo primero constitucional que establece la igualdad en derechos para todos los mexicanos y mexicanas. Es inconcebible que por el simple hecho de ocupar un cargo de alto nivel en el servicio público se tenga más derechos que quienes ocupan puestos de menor jerarquía, lo que me lleva a cuestionar y reflexionar respecto al origen de los seguros de gastos médicos mayores y la justicia contenida en las disposiciones jurídicas vigentes: ¿La protección a salud de las servidores públicos se encuentra directamente relacionado con el cargo o nombramiento? La respuesta lógica es un no contundente puesto que todos somos iguales ante la Ley y por lo tanto, al goce en condiciones igualitarias de los derechos humanos consagrados en la Constitución y tratados internacionales. Vuelvo a repetir, no existen servidores públicos de primera y de segunda clase.

5. Bajo esta premisa, y en congruencia con el discurso del respeto a los Derechos Humanos, los Diputados Ciudadanos hemos pasado del compromiso a la acción renunciando al privilegio injustificado de los Seguros de Gastos Médicos Mayores, en el entendido que las leyes deben ser generales y no trajes hechos a la medida que solo busquen el beneficio de los grupos de poder.

6. Si bien es cierto, el ejemplo no basta para que una norma particular que solo aplica a cúpulas tecnócratas y políticos deje de ser vigente, el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, a través de nuestros compañeros diputados Claudia Sofía Corichi y Clemente Castañeda, presentaron una iniciativa para reformar el artículo 65 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con el objeto de prohibir y eliminar la duplicidad de beneficios que gozan los funcionarios haciendo explícito en la ley la prohibición para que no se contraten seguros de gastos médicos mayores puesto que todos los servidores públicos tienen derecho al ISSSTE.

6. Con el trato desigual que recibe la clase política privilegiada, el Estado Mexicano de forma implícita reconoce que el sistema implementado para la protección del derecho a la salud es ineficaz; y en lugar de identificar las áreas de oportunidad para mejorar las deficiencias de la atención a la salud en el ISSSTE, a través de más presupuesto y una reestructuración operativa, prefiere destinar recursos para beneficiar a las empresas aseguradoras y por supuesto, a los altos funcionarios.

7. En este orden de ideas, cabe mencionar que durante la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, uno de los compromisos asumidos por el titular del ejecutivo con la ciudadanía era el de hacer de la Administración Pública Federal, un aparato más eficiente y austero, que en términos de campañas publicitarias se ha traducido en “hacer más con menos”. No obstante en los “Lineamientos por los que se establecen medidas de austeridad en el gasto de operación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” no se encuentra ninguna disposición relativa para poner un alto al despilfarro del dinero de los mexicanos en la contratación de seguros de gastos médicos mayores. La buena noticia es que a través de las facultades otorgadas al Congreso de la Unión, la LXIII legislatura tiene la oportunidad a través del *imperium* de la ley, de implementar una verdadera política pública de austeridad en los tres órganos de gobierno.

6. El desinterés mostrado por la actual administración en mejorar el sistema de salud es evidente, prueba de ello es que México mantiene uno de los presupuestos más bajos destinados a salud con tan sólo el 6.2 por ciento del Producto Interno Bruto, además 21.8 millones de mexicanos y mexicanas no tienen acceso a la salud, casi el 25 por ciento de la población mexicana, lo que contrasta con las cantidades millonarias del seguro colectivo de gastos médicos mayores para las secretarías, entidades y organismos autónomos participantes en la que se incluyen trabajadores de 178 dependencias que asciende a 2 mil 196 millones de pesos con la empresa Metlife. Por su parte la Cámara de Diputados aprobó para el ejercicio fiscal 2018 el pago de \$85,000,000.00 por concepto de seguros de gastos médicos mayores para su personal de mando y diputados.

7. Por lo que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el gasto público federal comprende el las erogaciones por concepto de gasto corriente, de los ejecutores del gasto del poder legislativo, ejecutivo, judicial, organismos autónomos y tribunales administrativos; en este sentido, propongo modificar la fracción III del artículo 64 de la Ley en comento, para que las primas de los seguros que se contratan en favor de los servidores públicos sean delimitadas exclusivamente a aquellas que se apliquen en condiciones de igualdad para todos los servidores públicos y que tengan como fin coadyuvar a la estabilidad económica y al bienestar de su familia, insisto, en condiciones de igualdad, quedando solo los siguientes: seguro de vida institucional, seguro colectivo de retiro, seguro de separación individualizada.

Además adiciono un artículo segundo transitorio para que el ahorro obtenido por la eliminación de las primas de seguro de gastos médicos mayores sea destinado a mejorar la infraestructura, abastecimiento de medicamentos y contratación de personal de atención a la salud del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Reformas como ésta, ponen piso parejo para la clase política y los trabajadores, la salud es un derecho de todos y no un privilegio de algunos.

Por lo expuesto con anterioridad, pongo a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 64 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para quedar como sigue:**

**Único.** Se reforma la fracción III del artículo 64 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**Artículo 64.** El gasto en servicios personales aprobado en el Presupuesto de Egresos comprende la totalidad de recursos para cubrir:

**III. Las primas de los seguros de vida institucional, colectivo de retiro y de separación individualizada que se contratan en favor de los servidores públicos.**

**Transitorios**

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

**Segundo.** El ahorro obtenido por la eliminación de las primas del seguro de gastos médicos mayores será destinado a mejorar la infraestructura, abastecimiento de medicamentos y contratación de personal de atención a la salud del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 12 días del mes de diciembre de 2017.— Diputada Mirza Flores Gómez (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para dictamen.**

## LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

«Iniciativa que reforma los artículos 35, 38 y 42 de la Ley General de Cambio Climático, a cargo del diputado José Alfredo Ferreiro Velazco, del Grupo Parlamentario del PES

El suscrito, diputado José Alfredo Ferreiro Velazco, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 35, 36, 38 y 42 de la Ley General de Cambio Climático, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

Se llama cambio climático a la variación global del clima de la Tierra. Lo anterior es debido a causas naturales y también a la acción del hombre, esto se da sobre todo en los parámetros climáticos como:

- Alteraciones en eventos climatológicos
- Adelanto en las épocas de calor
- Pérdida de bosques y selvas
- Desaparición de los glaciares
- Aparición de enfermedades, como el dengue.

De hecho y ante tales efectos, fue que se apoyó la creación de la Ley General de Cambio Climático.

Dicha Ley crea un marco que pretende reconocer esfuerzos no solamente por parte de la Federación, sino también por parte de las entidades federativas y municipios, con la finalidad de evitar que surjan leyes o programas locales que pudiesen contradecirse entre sí y evitar con ello la implementación de un programa nacional (Barnbaum, 2012).<sup>1</sup>

De hecho México ha sido uno de los países en los que ahora más que nunca sabemos que ocuparnos de los impactos del cambio climático, es más beneficioso que hacerlo en el futuro, cuando debido a sus mayores consecuencias, sería más dificultoso y costoso. Además de que ya no tenemos

tampoco tanto tiempo para pensar cómo debemos actuar. Por eso, varios países reconocen en este razonamiento una gran motivación para tener una ley de cambio climático, adecuada a cada país.<sup>2</sup>

Como lo mencione en mi posicionamiento cuando se aprobó la Ley General de Cambio Climático, nosotros como legisladores tenemos la obligación de trabajar para combatir el cambio climático, pues esto no es una moda, es algo que nos está afectando.

Y desde la perspectiva personal, la ley debe establecer incentivos, exenciones y compensaciones a las personas o al sector privado que se involucre en el tema.

Pues si bien la ley pretende involucrar a la sociedad civil, esto no es suficiente, pues debemos abogar por una ley mucho más incluyente y que mejor que el sector privado se interese en proyectos que sean útiles para enfrentar las nuevas condiciones del cambio climático.

Es decir, en la Ley se debe reconocer la necesidad de contar con un mecanismo por el cual tanto sector público, como privado trabajen juntos a fin de diseñar planes, programas y acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, pues de lo contrario no existirá un verdadero compromiso y la ley difícilmente pasara a los hechos.

Con lo mencionado hasta aquí, dejo claro que el objetivo de legislar en materia de cambio climático, es llevar la ley de una mera aspiración, a una ley eficaz en los hechos.

El objetivo debe ser que esta ley sirva de inspiración para ir generado en forma gradual un sistema de subsidios que promueva las mayores ventajas, por ejemplo el uso de combustibles no fósiles, la eficiencia energética y el transporte público sustentable con relación al uso de los combustibles fósiles”; y que con esto las metas puedan ser a corto plazo, para obtener un sistema de incentivos que promueva y permita hacer rentable la generación de electricidad a través de energías renovables, como la eólica, la solar, y la minihidráulica.<sup>3</sup>

Es decir la ley actual refiere a muchas metas, sin que se fijen mecanismos concretos de implementación, por ello, resulta necesario perfeccionar la mencionada ley. Además de que se debe reconocer la necesidad de contar con un mecanismo por el cual los diferentes sectores trabajen juntos para diseñar y operar los planes, programas y acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, pues de lo

contrario no existirá un verdadero compromiso y la ley difícilmente pasara a los hechos.

Por otra parte, ante las condiciones que se viven, en marzo de 2015, México se suscribió a un plan de acción climático en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), con lo que se convirtió en el primer país en desarrollo en llevar a cabo una acción de este tipo.

Las acciones para reducir la vulnerabilidad en el periodo 2020-2030, en la adaptación del sector social al cambio climático, son nueve:

**Primero**, garantizar la seguridad alimentaria y acceso al agua frente a las amenazas del cambio climático, a través de un manejo integral de las cuencas.

**Segundo**, asegurar la capacidad de construcción y participación de la sociedad.

**Tercero**, reducir la vulnerabilidad de la población y aumentar su capacidad de adaptación, a través de sistemas de alerta temprana, la gestión de riesgos, así como la vigilancia hidro-meteorológica, en todos los niveles de gobierno.

**Cuarto**, desarrollar mecanismos de participación social, diseñados con un enfoque de género y derechos humanos, para fortalecer la capacidad de adaptación de la población.

**Quinto**, reducir la vulnerabilidad de la población con instrumentos de planificación territorial y gestión de riesgos, como el Atlas Nacional de Vulnerabilidad y el Atlas Nacional de Riesgos.

**Sexto**, invertir la proporción de financiación a desastres hidrometeorológicos, con incrementos a los invertidos para la prevención de desastres.

**Séptimo**, prevenir enfermedades vinculadas al cambio climático, con un sistema de alerta temprana para la información epidemiológica.

**Octavo**, reducir en 50 por ciento el número de municipios en la categoría de “más vulnerables” en el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018, además de evitar que otro municipio ingrese en esta categoría.

**Noveno**, relocalizar asentamientos irregulares en zonas vulnerables a desastres naturales.<sup>4</sup>

Ante las recomendaciones es que reitero debemos seguir trabajando para en la medida de nuestras posibilidades mitigar el cambio climático.

De hecho y al realizar una comparación entre la ley de México y la de otros países, encontramos que por ejemplo, en el decreto 7-2013 de Guatemala, artículo 10, se prevé específicamente la adopción de un plan nacional de energía, diseñado por el ministro de Energía y Minas (MEM) en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y con la Segeplan, es decir aquí se habla de una coordinación transversal, que tiene como objeto abordar temas de producción y el consumo basado en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, la promoción de tecnologías para la eficiencia, el ahorro energético y la reducción de gases de efecto invernadero.

Otra particularidad de la ley de Guatemala es el establecimiento de un mecanismo de compensación de emisiones, según el cual cuando las emisiones de gases de efecto invernadero proveniente de la quema de combustibles fósiles sean mayores que las que se producirían si fuere hecho por combustibles no fósiles, se deberán compensar mediante el desarrollo de proyectos y actividades que reduzcan o absorban dichas emisiones artículo 19.<sup>5</sup>

Por lo mencionado el principal objetivo debe ser, evitar los mayores costos: pues todos los países debemos ocuparnos de los impactos del cambio climático en la actualidad.

Pues de lo contrario y ante las evidencias científicas, que ya se están presentando, sugieren que si no se comienza a tomar medidas de inmediato, la temperatura promedio del planeta será 4°C más que la actual para finales de siglo. El problema es que las acciones para hacerle frente a esta realidad suelen tener costos políticos

A fin de apreciar de manera más analítica la propuesta, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ley General de Cambio Climático Vigente	Propuesta
<p>Artículo 35. Con el objetivo de impulsar la transición a modelos de generación de energía eléctrica a partir de combustibles fósiles a tecnologías que generen menores emisiones, la Secretaría de Energía establecerá políticas e incentivos para promover la utilización de tecnologías de bajas emisiones de carbono, considerando el combustible a utilizar.</p>	<p><b>Artículo 35.</b> Con el objetivo de impulsar la transición a modelos de generación de energía eléctrica a partir de combustibles fósiles a tecnologías que generen menores emisiones, la Secretaría de Energía establecerá políticas e incentivos, <b>exenciones y compensaciones</b> para promover la utilización de tecnologías de bajas emisiones de carbono, considerando el combustible a utilizar.</p>
<p>Artículo 38. La federación, las entidades federativas y los municipios establecerán las bases de coordinación para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático, el cual tiene por objeto:</p> <p>I. Fungir como un mecanismo permanente de concurrencia, comunicación, colaboración, coordinación y concertación sobre la política nacional de cambio climático;</p> <p>II. Promover la aplicación transversal de la política nacional de cambio climático en el corto, mediano y largo plazo entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias;</p> <p>III. Coordinar los esfuerzos de la federación, las entidades federativas y los municipios para la realización de acciones de adaptación, mitigación y reducción de la vulnerabilidad, para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, a través de los instrumentos de política previstos por esta Ley y los demás que de ella deriven, y</p> <p>IV. Promover la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, acciones e inversiones del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, con la Estrategia Nacional y el Programa.</p>	<p>Art. 38...</p> <p>I-II ...</p> <p>III. Coordinar los esfuerzos de la federación, las entidades federativas, los municipios, <b>la sociedad civil y sector privado</b> para la realización de acciones de adaptación, mitigación y reducción de la vulnerabilidad, para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, a través de los instrumentos de política previstos por esta Ley y los demás que de ella deriven.</p> <p>IV. Promover la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, acciones e inversiones del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, con la Estrategia Nacional y el Programa, e</p> <p><b>V. Incorporar al sector privado dentro de los programas y acciones de estrategia Nacional.</b></p>
<p>Artículo 42. El Sistema Nacional de Cambio Climático podrá formular a la Comisión recomendaciones para el</p>	<p>Artículo 42. El Sistema Nacional de Cambio Climático podrá formular a la Comisión recomendaciones para el</p>
<p>fortalecimiento de las políticas y acciones de mitigación y adaptación.</p>	<p>fortalecimiento de las políticas y acciones de mitigación y adaptación, así como planes para incorporar al sector privado y otorgar incentivos, <b>exenciones y compensaciones.</b></p>

Por lo anteriormente expuesto y a fin de trabajar para mitigar los efectos del cambio climático, es que se presenta iniciativa de decreto que adiciona los artículos 35, 38 y 42 de la Ley General de Cambio Climático;

Para quedar como sigue:

### Ley General de Cambio Climático

**Artículo 35.** Con el objetivo de impulsar la transición a modelos de generación de energía eléctrica a partir de combustibles fósiles a tecnologías que generen menores emisiones, la Secretaría de Energía establecerá políticas e incentivos, **exenciones y compensaciones** para promover la utilización de tecnologías de bajas emisiones de carbono, considerando el combustible a utilizar.

### Artículo 38...

I y II...

III. Coordinar los esfuerzos de la federación, las entidades federativas, los municipios, **la sociedad civil y sector privado** para la realización de acciones de adaptación, mitigación y reducción de la vulnerabilidad, para **erradicar** los efectos adversos del cambio climático, a través de los instrumentos de política previstos por esta Ley y los demás que de ella deriven.

IV. Promover la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, acciones e inversiones del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, con la Estrategia Nacional y el Programa; e

**V. Incorporar al sector privado dentro de los programas y acciones de estrategia Nacional.**

**Artículo 42.** El Sistema Nacional de Cambio Climático podrá formular a la Comisión recomendaciones para el fortalecimiento de las políticas y acciones de mitigación y adaptación, así como planes para incorporar al sector privado y otorgar incentivos, **exenciones y compensaciones.**

### Transitorio

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

### Notas

1 Análisis comparativo de la legislación de cambio climático PDF, disponible en

file:///C:/Users/Usuario/Downloads/analisis%20comparativo%20de%20la%20legislacion%20de%20cambio%20climatico%20pdf%2067%20mb.pdf

2 Ibid.

3 ¿Cuáles son los siguientes pasos? Perspectivas jurídicas sobre la Ley General de Cambio Climático en México, disponible en;

file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Los\_Siguientes\_Pasos.pdf.

4 Vanguardia MX, “Los Compromisos de México ante el cambio climático”, disponible en;

http://www.vanguardia.com.mx/articulo/los-compromisos-de-mexico-contra-el-cambio-climatico

5 Análisis comparativo de la legislación de cambio climático PDF. P.11

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2017.— Diputado José Alfredo Ferreiro Velazco (rúbrica).»

### **Se turna a la Comisión de Cambio Climático, para dictamen.**

---

#### LEY GENERAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE

---

«Iniciativa que reforma los artículos 152 y 154 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, a cargo del diputado Daniel Torres Cantú

El suscrito, diputado Daniel Torres Cantú, integrante del honorable Congreso de la Unión sin partido, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 152 y 154 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

El deporte como actividad física y mental, se ha convertido en una forma de entretenimiento para aquéllos que lo practican; dicha actividad fomenta la incorporación masiva de la población a actividades recreativas que fortalecen el desarrollo social así como el humano.

En México como en la mayor parte de los países del mundo, los espectáculos deportivos principalmente los que se efectúan de manera profesional, atraen a una gran cantidad de espectadores y a raíz de ello se han institucionalizado a nivel mundial las competencias deportivas entre las naciones bajo los principios del respeto entre los competidores, el fomento de la paz y el juego limpio.

En ese tenor, tenemos el fútbol soccer que se puede considerar como uno de los fenómenos sociales más importantes hoy en día por su capacidad de despertar sentimientos, pasiones, alegrías, tristezas y fiesta a los espectadores y seguidores de este deporte.

Sin embargo, dicho deporte no solamente atrae a los espectadores y sus familias, sino que también a un considerable número de personas que contrario a los principios que dieron origen a las competencias y justas deportivas, se ocupan de manchar la buena imagen de los eventos y competencias provocando actos vandálicos y fomentando la violencia en los recintos deportivos.

En nuestro país, se han registrado por lo menos varias decenas de casos, en donde de manera cobarde y atentando a la convivencia y a la sociedad en general, uno o varios individuos, escondiéndose en la multitud, realizan todo un catálogo de faltas administrativas y delitos; como ejemplo tenemos las siguientes:

Un caso memorable, triste e indignante, fue el suscitado en Ciudad Universitaria en una Final del Campeonato Mexicano de Fútbol, entre los Pumas de la UNAM y las Águilas del América, donde perdieron la vida personas inocentes a manos de una turba desenfrenada.

En 2007 alrededor de 5 mil aficionados de Pumas invadieron, tras un partido ante América, el barrio de Santa Úrsula en Coapa y atacaron no sólo a los aficionados azulcremas, sino a los vecinos que intentaban dar refugio a los miembros de la monumental y a la policía que intervenía para controlar la situación. El resultado de tan lamentable hecho fue de más de 300 detenidos, alrededor de 50 personas heridas y decenas de vehículos y casas destruidas.

En febrero de 2013 en un duelo entre el Querétaro contra el equipo Atlas, hubo un saldo de 11 heridos después de las riñas que se presentaron a las afueras del estadio Corregidora entre seguidores de ambas escuadras.

En marzo de 2014 se llevó a cabo un enfrentamiento masivo entre aficionados del equipo de fútbol Chivas de Guadalajara y policías que dejó un saldo de ocho uniformados heridos, 22 civiles lesionados y 18 detenidos.

Estos son tan solo algunos casos de los muchos que han existido en los estadios del fútbol mexicano razón por la cual origino que en fecha 9 de mayo de 2014 se publicaran el Diario Oficial de la Federación una serie de reformas a la Ley General de Cultura Física y Deporte con el fin de prevenir este tipo de hechos que tanto afectan a nuestra sociedad.

Es importante mencionar que en dicha reforma se establecieron las siguientes multas:

- De **cinco a treinta días multa** a quien lance objetos contundentes que por sus características pongan en riesgo la salud o la integridad de las personas.
- De **diez a cuarenta días multa** a quien Ingrese sin autorización a los terrenos de juego y agrede a las personas o cause daños materiales.
- De **diez a sesenta días multa** a quien participe activamente en riñas.
- Y de **veinte a noventa días multa** a quien Incite o genere violencia; cause daños materiales en los bienes muebles o inmuebles que se encuentren en el propio recinto deportivo, en sus instalaciones anexas o en las inmediaciones, o a quien Introduzca al recinto o a sus instalaciones anexas, armas de fuego, explosivos o cualquier arma prohibida en términos de las leyes aplicables.

Como podemos observar las multas establecidas son mínimas, sobre todo porque al generarse los actos de violencia en los recintos deportivos, se pone en riesgo la integridad física de las personas que solo acuden con el único fin de pasar un rato en armonía con su familia; hay que recordar que un gran número de personas que acuden a presenciar los eventos deportivos son niños, adultos mayores y personas que sufren alguna discapacidad, por lo cual estimamos oportuno que dichas multas sean incrementadas para salvaguardar a este sector tan importante de la población.

Es importante enfatizar que la motivación de la presente iniciativa al proponer aumentar considerablemente el monto de las multas, se refiere al tema de prevención del delito, en virtud de que las multas actuales no se consideran como una garantía para que los posibles infractores o delincuentes se abstengan de cometer las conductas penales tipificadas en la Ley General de Cultura Física y Deporte, así como las contempladas por el propio Código Penal.

La intención de elevar los montos de las multas es inhibir la comisión de los delitos contemplado en la multicitada ley que se propone modificar, ya que si bien no son delitos considerados como graves por la legislación penal, al ser cometidas las conductas de participar en una riña, de incitar a la violencia o ingresar con armas a los estadios, esto puede desembocar en una tragedia, tomando en consideración que dentro de los estadios donde se llevan a cabo eventos deportivos se concentran un gran número de per-

sonas incluyendo mujeres y niños, que como lo hemos visto en varias ocasiones, son parte de las repercusiones colaterales cuando se enfrentan “aficionados” de los dos equipos contendientes.

Otro aspecto que se considera, es que los delitos tipificados en los artículos que se pretenden modificar no alcanzan la pena para que los agresores no puedan salir bajo fianza, por lo que es muy común ver que cada que hay este tipo de conductas antideportivas dentro y fuera de los estadios, al día siguientes las personas que son puestas a disposición ante el Ministerio Público son liberadas al pagar una fianza.

Con el aumento a las multas establecidas en la Ley General de Cultura Física y Deporte, se refuerza la prevención de delitos y faltas administrativas dentro de los estadios deportivos, para salvaguardar la integridad particularmente de mujeres y niños que aun asisten a estas justas deportivas con el sólo propósito de apoyar a su equipo y disfrutar del deporte en compañía de amigos y familiares.

En esa tesitura, es importante mencionar, que en fechas recientes en Nuevo León con el fin de erradicar la violencia en los recintos deportivos y a propuesta de un servidor, el Legislativo Estatal modifico el Código Penal de la entidad, estableciéndose sanciones muy considerables para las personas que cometan violencia en los espectáculos deportivos, acción que desde esta tribuna aplaudimos ya que toda persona le pensara dos veces para cometer dichos actos ya que las multas aprobadas por el Congreso de Nuevo León, oscilan de los 7 mil 300 pesos a los 14 mil 600 pesos.

Por lo anterior y en aras de prevenir la violencia en los eventos deportivos es que someto a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto

**Único.** Se reforman por modificación el inciso c) de la fracción V del artículo 152 así como las fracciones I, II, III y segundo párrafo de la fracción VI del artículo 154 todos de la Ley General de Cultura Física y Deporte para quedar como sigue:

Artículo 152. ...

I. a IV. ...

V. A los aficionados, asistentes o espectadores en general, sin perjuicio de las sanciones penales, civiles o de cualquier naturaleza que pudieran generarse y considerando la gravedad de la conducta y en su caso, la reincidencia:

a) y b)...

c) Multa de **100 a 200** días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción, y

d)...

Artículo 154...

I. Lance objetos contundentes que por sus características pongan en riesgo la salud o la integridad de las personas. En este supuesto, se impondrán de seis meses a dos años de prisión y de **treinta a noventa** días multa;

II. Ingrese sin autorización a los terrenos de juego y agrede a las personas o cause daños materiales. Quien incurra en esta hipótesis será sancionado con seis meses a tres años de prisión y de **noventa a ciento cincuenta** días multa;

III. Participe activamente en riñas, lo que se sancionará con seis meses a cuatro años de prisión y de **cien a ciento ochenta** días multa;

IV. ...

V. ...

VI. ...

Quien incurra en las conductas previstas en las fracciones IV, V y VI de este artículo, será sancionado con un año seis meses a cuatro años seis meses de prisión y de **cien a ciento cincuenta** días multa.

...

...

...

...

...

...

**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 12 de diciembre de 2017.— Diputado Daniel Torres Cantú (rúbrica).»

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

---

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

---

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 32 Bis y 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del diputado Ramón Villagómez Guerrero, del Grupo Parlamentario del PRI

El diputado suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I, del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 32 Bis y se adiciona una fracción al artículo 35, todo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Nuestro país ha logrado importantes progresos en lo que respecta al derecho a la alimentación, prueba de esto es que la reducción de la proporción nacional de niños y niñas menores de 5 años con peso inferior al normal del 14,2% en 1988 al 5% en 2006. Sin embargo, los progresos han sido desiguales y los niveles de privación del derecho a la alimentación siguen siendo dramáticos para gran parte de las personas en México.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social calcula que el 18,2 por ciento de la población (19,5 millones de personas) vivían en la “pobreza alimentaria” en 2008, frente al 13,8 por ciento (14,4 millones de personas) de 2006. La situación ha permanecido en gran medida sin cambios desde 1992, con un deterioro drástico en 1996, año en el que el número de personas que vivían en pobreza alimentaria casi se duplicó hasta alcanzar el 37,4 por ciento, y un descenso efímero de la pobreza alimentaria en 2006. Según cálculos oficiales, en 2010 un total de 52 millones de personas (el 46,2 por ciento de la población) vivían en la pobreza, mientras que 28 millones (el 24,9 por ciento) tenían acceso insuficiente a los alimentos.

Como se puede observar, dichas cifras nacionales comprenden importantes disparidades en la privación del acceso a una alimentación adecuada entre las zonas urbanas y rurales, así como entre los estados del México septentrional, meridional y central. De los 18,1 millones de personas que viven en municipios que se considera que tienen un nivel alto o muy alto de marginación, el 80,6 por ciento vive en zonas rurales. Naciones Unidas, incluso ha encontrado diferencias notables en los indicadores pertinentes del derecho a la alimentación entre la población indígena y no indígena.

En ambos casos, las tasas de malnutrición infantil han descendido gradualmente. Sin embargo, en 2006 uno de cada tres niños o niñas indígenas menores de 5 años (33,2 por ciento) sufría malnutrición crónica, frente a uno de cada diez niños o niñas no indígenas (10,6 por ciento). Las estadísticas nacionales también muestran que las mujeres y las personas adultas mayores son particularmente vulnerables a las privaciones en el acceso a una alimentación adecuada.

Como parte en los nueve tratados internacionales fundamentales de derechos humanos, el Estado mexicano tiene la obligación jurídica de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada, en cumplimiento de lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros tratados de derechos humanos. Las reformas de la Constitución subrayan la determinación de México de fortalecer la protección del derecho a la alimentación.

El 13 de octubre de 2011 se culminó un proceso de reforma constitucional por el que se incluyó el derecho a la alimentación en los artículos 4 y 27 de la Constitución. Además, el artículo 1 de la Constitución dispone que todas las personas gocen de los derechos humanos reconocidos en

los tratados internacionales que el Estado mexicano haya firmado y ratificado. Antes de estas reformas, en la Constitución ya se mencionaba el derecho de los niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación (art. 4) y la obligación de los estados de apoyar la nutrición de las personas indígenas mediante programas de alimentación (art. 2 B) III y VIII).

Lo anterior trae como consecuencia la necesaria adopción de acciones para la realización del derecho a la alimentación, entre estas acciones se puede mencionar:

a) Impulsar la coordinación entre las diferentes secretarías de gobierno, a nivel federal, pero también con los estados y municipios. En la actualidad existen incoherencias entre las diversas políticas sectoriales. Por ejemplo, algunos programas de apoyo a la producción agrícola benefician desproporcionadamente a los productores más ricos de la zona más rica del país, aumentando de ese modo la desigualdad en las zonas rurales, que es lo que los programas sociales, a su vez, pretenden combatir. Acciones que vinculen a las Secretarías correspondientes y la adaptación de las políticas sectoriales a la realización del derecho a la alimentación debería servir para evitar esas incoherencias.

b) Una estrategia nacional que ayude a determinar la complementariedad entre los diversos instrumentos que sirven en la actualidad para aumentar la seguridad alimentaria, a fin de lograr un efecto multiplicador. En particular, las medidas destinadas a prestar apoyo a los productores de alimentos y las medidas destinadas a facilitar el acceso de los consumidores a una alimentación adecuada deberían apoyarse mutuamente y no estar aisladas unas de otras.

c) Resolver la tensión entre los objetivos a corto plazo (como el suministro de productos de bajo precio a la población urbana o el aumento de la producción agrícola) y los objetivos a largo plazo (como el aumento de los ingresos de los pequeños agricultores y del desarrollo rural inclusivo o el fomento del uso sostenible de los recursos naturales) porque determinan no solo un conjunto de objetivos (el “qué”), sino también la trayectoria (el “cómo”). Las estrategias nacionales pueden ayudar a realizar transiciones y evitar que las políticas públicas caigan en la dependencia de las trayectorias del pasado.

d) Aumentar la rendición de cuentas al asignar claramente las responsabilidades entre las diversas ramas del

Gobierno y establecer calendarios precisos para la adopción de medidas con las que se haría paulatinamente efectivo el derecho a la alimentación.

En México coexisten diferentes modelos de agricultura. El desafío que enfrenta el país consiste en velar por la coexistencia de estos modelos mediante políticas que reduzcan la pobreza en las zonas rurales, donde vive el 23,2 por ciento de la población.

Otro aspecto que también se debe considerar en este sentido es que el acceso al agua es vital para quienes dependen directamente de la producción agrícola para ejercer su derecho a la alimentación.

Al respecto se ha pronunciado el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de Naciones Unidas cuando en su Informe sobre su misión a México (13 a 20 de junio de 2011) observó que las autoridades dedican recursos considerables a la infraestructura hidrológica (3.300 millones de pesos en 2006) y a la irrigación (la superficie abarcada por sistemas modernos de riego aumentó de 1,3 millones de hectáreas en 2006 a unos 1,8 millones de hectáreas en 2011).

El mismo Relator de Naciones Unidas recalcó que se han puesto en marcha programas de desarrollo de técnicas de conservación del suelo y el agua, así como de construcción de sistemas de recogida y almacenamiento de agua, como el Programa de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA), el Proyecto Transversal de Desarrollo de las Zonas Áridas o el Seguro Agrícola Catastrófico (en 8,115 millones de hectáreas).

Sin embargo, el Relator se mostró preocupado ya que la infraestructura hidrológica en gran escala, como las presas, tiene muchos inconvenientes, puesto que desplaza a la población, afecta a los medios de vida y tiene un alto costo para las autoridades.

Por otra parte señaló que Invertir cantidades importantes de recursos en técnicas de captación del agua pluvial en tierras áridas permitiría el cultivo de tierras abandonadas y degradadas y la recreación de las condiciones adecuadas para la producción agrícola en zonas semiáridas.

Estos métodos comprenden presas de roca permeable, zais, caballones, franjas de escorrentía y diques de tierra semi-circulares, que frenan el agua de escorrentía, aumentando

la humedad del suelo que hace posible el cultivo de árboles, arbustos y hierbas en las tierras semiáridas y crea zonas de pastoreo en las más áridas.

Además, esos sistemas detienen la degradación de las tierras y la desertificación. Lo anterior es pertinente señalarlo ya que la erosión del suelo mexicano es un problema grave, donde el 60 por ciento del territorio nacional está afectado por la degradación del suelo, y el 70 por ciento de los 1,15 millones de explotaciones ganaderas, por el pastoreo excesivo.

Por lo anterior considero pertinente tomar en cuenta la recomendación que hace Relator Especial al Estado mexicano, para alentar que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales pongan en marcha un programa conjunto para desarrollar sistemas de agrosilvicultura y técnicas de captación de agua, en que se prevean la participación de las comunidades locales y el pago de los servicios ecológicos para detener la erosión del suelo y la degradación de las tierras, mejorar la retención de agua y el reabastecimiento de los acuíferos y aumentar la resiliencia de los sistemas agrícolas al cambio climático. El Relator ha estimado que éste sería un paso importante en áreas de garantizar el derecho a la alimentación en México.

En virtud de los razonamientos anteriores considero importante que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se sienten las bases para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pongan en marcha un programa en conjunto para desarrollar sistemas de agrosilvicultura y técnicas de captación del agua pluvial en México. Para efecto de entender mejor la iniciativa se anexa el siguiente cuadro comparativo:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<b>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</b>	
<p><b>Artículo 32 Bis.-</b> A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I. a XLI. ...</p> <p>XLII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.</p> <p>....</p> <p><b>Artículo 35.-</b> A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I. a XXI. ...</p> <p>XXII. Los demás que expresamente le atribuyan las leyes y reglamentos;</p>	<p><b>Artículo 32 Bis.-</b> A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I. a XLI. ...</p> <p>XLII. Poner en marcha un programa en conjunto con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para desarrollar sistemas de agrosilvicultura y técnicas de captación del agua pluvial; y</p> <p>XLIII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.</p> <p><b>Artículo 35.-</b> A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I. a XXI. ...</p> <p>XXII. Poner en marcha un programa conjunto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para desarrollar sistemas de agrosilvicultura</p> <p>y técnicas de captación del agua pluvial; y</p> <p>XXIII. Los demás que expresamente le atribuyan las leyes y reglamentos.</p>

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

**Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 32 Bis y se adiciona una fracción al artículo 35, todo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

**Primero.** Se adiciona una fracción al artículo 32 Bis y se adiciona una fracción al artículo 35, todo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 32 Bis.** A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**I. a XLI. ...**

**XLII. Poner en marcha un programa en conjunto con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desa-**

**rollo Rural, Pesca y Alimentación para desarrollar sistemas de agrosilvicultura y técnicas de captación del agua pluvial; y**

**XLIII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.**

...

**Artículo 35.** A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**I. a XXI. ...**

**XXII. Poner en marcha un programa conjunto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para desarrollar sistemas de agrosilvicultura y técnicas de captación del agua pluvial; y**

**XXIII. Los demás que expresamente le atribuyan las leyes y reglamentos.**

**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 los 12 días del mes de diciembre de 2017.— Diputado Ramón Villagómez Guerrero (rúbrica).»

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

**LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a cargo del diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar, del Grupo Parlamentario del PAN

Quien suscribe, Edmundo Javier Bolaños Aguilar, diputado federal, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, 65, numeral 1, frac-

ciones I y II, 76, numeral 1, fracciones I y II, 78, numeral 1, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, que presenta esta iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona una Sección II Bis denominada “Del régimen de pequeños contribuyentes”, al Capítulo II, De los ingresos por actividades empresariales y profesionales del Título IV, “De las personas físicas”, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al tenor de la siguiente:

### Exposición de motivos

Después de casi cuatro años de la aprobación de la reforma fiscal tóxica promovida por el PRI-gobierno, hoy somos testigos de los resultados lesivos que ésta ha tenido para la economía del país y para las familias mexicanas.

Durante los debates para la aprobación de la reforma fiscal tóxica, los diputados de Acción Nacional insistimos en que dicha reforma era regresiva, en que impactaría en el sector productivo, los pequeños comercios y en el salario real de los trabajadores. No nos equivocamos.

Sin duda, el fin último de la reforma tuvo un efecto recaudador de impuestos más allá de promover la inversión, fortalecer la competitividad de nuestra economía y catapultar a la sociedad en general a mejores condiciones de bienestar.

En cambio, a pesar de las reformas que han sido aprobadas en diferentes rubros como la ya citada reforma fiscal, la energética y la laboral, en el año 2016 tenemos una economía que con dificultades crece poco más del 2.27 por ciento del PIB, para el 30 de diciembre del mismo año, el Banco de México determinó el precio del dólar en 20.60 pesos.

En el mismo año, se produjo una caída en la producción del petróleo del 10 por ciento en comparación con el año 2013 cuando se aprobó la reforma energética, en tanto que su precio, que se había fijado arriba de los 98.46 dólares por barril, hoy es menor al ubicarse en 43.80 dólares por barril.

La muestra de indicadores anteriores confirma de alguna manera que el gobierno federal se equivocó en plantear una reforma fiscal tóxica y no escuchar las propuestas y alternativas que partidos, organizaciones empresariales y organizaciones de la sociedad civil sugirieron en su momento.

Nuestro grupo parlamentario fue enfático y precisó en señalar el impacto negativo que tendría la homologación del IVA en la región fronteriza del país del 11 por ciento al 16

por ciento y el incremento de la informalidad que se observaría con la sustitución de los **(Repecos)** por el **(RIF)**, por citar solamente algunos cambios.

Como ya hemos hecho patente en iniciativas previas presentadas por nuestro grupo parlamentario en materia fiscal, los efectos lesivos de la reforma fiscal tóxica llegaron más pronto de lo esperado y para desgracia de la economía de nuestro país.

Uno de los sectores con mayores afectaciones ha sido el de los pequeños contribuyentes, que para el año 2013, agrupaba a más de 3.5 millones pequeños comercios y millones de familias mexicanas que dependen de dicha actividad.

Sin temor a equivocarnos, uno de los efectos más contraproducentes que trajo consigo la reforma fiscal fue la eliminación del **Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos)** para sustituirlo por el **Régimen de Incorporación Fiscal (RIF)**.

La aparición del **RIF** supone el traslado automático de un régimen a otro, sin consultar a los pequeños comerciantes y en contra de la voluntad y capacidad de decisión para saber qué régimen les convenía más.

El **RIF** ha generado una serie de complicaciones a los pequeños comercios registrados en el **SAT** porque implica llevar a cabo una contabilidad con software especializado, el uso de herramientas tecnológicas como el internet para poder realizar las declaraciones fiscales o transferencias electrónicas en lugares que difícilmente se tiene acceso como son las zonas rurales.

Los resultados que el gobierno federal esperaba están muy alejados de la realidad. A pesar de que, para el 31 de diciembre del 2016, el **SAT** tenía registrados un total de 4.7 millones de contribuyentes bajo el régimen del **RIF**.

Entre las complicaciones que se pueden detectar de tributar en el nuevo régimen del **RIF** es que muchos pequeños comerciantes desconocen los cambios que generó la reforma, lo que ha complicado a su vez tanto la contabilidad como el pago de impuestos.

La complicación de las leyes fiscales, en especial la del Impuesto Sobre la Renta ha traído consigo que muchos pequeños comercios opten por la informalidad. Esto no abona al objetivo inicial del gobierno federal que prometió ampliar la base de contribuyentes.

Así lo muestran los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2017 elaborado por el Inegi. Si bien es cierto que México registró una menor tasa de desempleo en el último trimestre del año 2016, la población que trabaja en el sector informal es de 13 millones 914 mil 785.<sup>1</sup>

Estos casi 14 millones de personas no cuentan con un contrato, no son sujetos a prestaciones sociales, pero además no contribuyen con el pago de sus impuestos debido a su estado de informalidad.

Es decir, la interpretación que podemos dar a las cifras es que el gobierno federal ha fomentado el empleo, no obstante que presiona a los contribuyentes cautivos mediante una política fiscal mercenaria que los orilla a trabajar a la sombra de la informalidad.

De acuerdo con una nota publicada en el diario *El Economista* el 16 de marzo de 2015, “México contribuye con un número importante de trabajadores informales en América Latina, con una tasa de 57.46 por ciento; por arriba del promedio en la región que es 51.3 por ciento, lo que revela que es indispensable fortalecer las políticas encaminadas a formalizar el empleo, comentaron especialistas en recursos humanos y analistas. En tanto, naciones como Argentina tienen una tasa de empleo informal de 33.5 por ciento; mientras que en Brasil es de 32.2 por ciento; y las otras naciones que junto con México tienen las tasas más altas de informalidad son Colombia, con 49.3 por ciento de trabajadores informales, y Perú, 68.8 por ciento.”

Según la Alianza Nacional de Pequeños Comercios, con las medidas de reforma fiscal aplicadas por el gobierno federal “resulta más fácil para el pequeño comercio convertirse en informal, se olvide de entrar en un proceso legal y administrativo que ha resultado sumamente complejo”

Por lo tanto, es fundamental que el impulso a la economía se base en el impulso al pequeño comerciante, quienes son los generadores de empleos, de ingresos y de cierta dinámica de la pequeña y mediana empresa de nuestro país que representa más del 90 por ciento del total nacional.

Este impulso se dará siempre y cuando se regrese al antiguo régimen de **Repecos**, el cual brindaba facilidades administrativas y tributarias que sirvieron de apoyo para combatir la informalidad y que durante mucho tiempo aseguró al gobierno federal una recaudación segura.

De tal forma que mi propuesta que reforma y adiciona una Sección II Bis denominada “Del régimen de pequeños contribuyentes”, al Capítulo II, De los ingresos por actividades empresariales y profesionales del Título IV, “De las personas físicas”, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, busca cumplir con cuatro objetivos básicos:

- 1) Que los pequeños comerciantes decidan en qué régimen estar: en **Repecos** o **RIF**;
- 2) Liberar a los pequeños comercios de la obligación de expedir comprobantes fiscales cuando se trate de operaciones menores a cien pesos y que tengan la posibilidad de expedir notas de ventas;
- 3) Que la recaudación que se obtenga específicamente por cuota fija en el régimen de **Repecos**, sean administradas al 100 por ciento por las entidades federativas; y
- 4) Simplificar las obligaciones fiscales de los pequeños contribuyentes con ingresos menores a 100 mil pesos anuales y con ventas al público en general.

En Acción Nacional estamos a favor del ciudadano y a favor del impulso del sector productivo y el pequeño comercio. Por esta razón, durante la presente Legislatura continuaremos con la batalla desde nuestra trinchera para revertir la reforma fiscal tóxica impulsada por el PRI-gobierno. La presente **iniciativa** es una de muchas que nuestro partido presentará con el propósito de que, en el corto y mediano plazo, logremos darles a los contribuyentes de nuestro país una mayor seguridad y certeza jurídica, así como un sistema de pagos de impuestos que parta de principios equitativos.

Esta iniciativa es una respuesta al compromiso que formalizamos en Morelos junto con cientos de pequeños comerciantes, que no han dejado de trabajar para hacer notar a las autoridades los efectos negativos que tuvo en su economía familiar el dejar el régimen de pequeños contribuyentes.

Debido a la aprobación reciente de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2018, es posible que este proyecto no sea valorado en su verdadera dimensión, pues supone cambios en las leyes fiscales que si bien no afectan la estimación de ingresos para el próximo año, sí los mecanismos de comprobación y destino de los recursos recaudados por el Régimen de Incorporación Fiscal; más allá de los beneficios que le signifiquen a un sector altamente afectado por el go-

bierno federal a partir del cobro de impuestos mediante un nuevo mecanismo.

Como representante popular de miles de comerciantes en mercados públicos y pequeños comercios, sometemos a consideración de esta soberanía el siguiente

**Artículo Único.** Se reforma y adiciona una Sección II Bis denominada “Del régimen de pequeños contribuyentes”, al Capítulo II, “De los ingresos por actividades empresariales y profesionales”, del Título IV, “De las personas físicas”, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, para quedar como sigue:

### **Sección II Bis Del régimen de pequeños contribuyentes**

**Artículo 113-A.** Las personas físicas que durante el 2014 y 2015 hayan realizado el trámite correspondiente ante el Servicio de Administración Tributaria para formar parte del régimen de incorporación fiscal a que hace referencia la Sección II, del Capítulo II, del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, podrán optar por regresar el **Régimen de Pequeños Contribuyentes**, siempre y cuando los ingresos obtenidos en el ejercicio fiscal inmediato anterior no hubiere superado un monto señalado en la fracción I del artículo 113-B.

**Artículo 113-B.** Los contribuyentes personas físicas que realicen únicamente actividades empresariales, que enajenen bienes o presten servicios por los que no se requiera para su realización título profesional, podrán optar el régimen de pequeños contribuyentes señalado en esta sección y como se establece a continuación:

I. Para los efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta durante el ejercicio fiscal 2014 y 2015, las personas físicas que realicen actividades empresariales, que únicamente enajenen bienes o presten servicios, al público en general por los que no se requiera para su realización título profesional y que además obtengan ingresos por sueldos o salarios, asimilados a salarios o ingresos por intereses, podrán optar por pagar el impuesto sobre la renta en los términos establecidos en la presente sección, siempre que el total de los ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior por su actividad empresarial no hubieran excedido de la cantidad de \$2'000,000.00. La elección de esta opción no exime a los contribuyentes del cumplimiento de las obligaciones fiscales inherentes a los regímenes fiscales antes citados.

Los contribuyentes a que se refiere el artículo 113-A, podrán optar por pagar el impuesto conforme a lo establecido en la presente sección, cuando estimen que sus ingresos del ejercicio no excederán del límite establecido en el párrafo anterior. Cuando en el ejercicio citado realicen operaciones por un periodo menor de doce meses, para determinar el monto a que se refiere el párrafo anterior, dividirán los ingresos manifestados entre el número de días que comprende el periodo y el resultado se multiplicará por 365 días.

Los contribuyentes a que se refiere este artículo, podrán pagar el impuesto sobre la renta siempre que, además de cumplir con los requisitos establecidos en la misma, presenten ante el Servicio de Administración Tributaria a más tardar el día 28 de febrero de cada año, una declaración informativa de los ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior. Los contribuyentes que utilicen máquinas registradoras de comprobación fiscal quedarán liberados de presentar la información.

II. Las personas físicas que paguen el impuesto en los términos de la fracción I del artículo 113-B, calcularán el impuesto que les corresponda en los términos de la misma, aplicando la tasa del 2 por ciento a la diferencia que resulte de disminuir al total de los ingresos que obtengan en el mes en efectivo, en bienes o en servicios, un monto equivalente a cuatro veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al mes o a través de una cuota fija que determinen las entidades federativas.

III. Los contribuyentes sujetos al régimen previsto en este artículo, tendrán las obligaciones siguientes:

1. Solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.
2. Presentar ante las autoridades fiscales a más tardar el 31 de marzo del ejercicio en el que comiencen a pagar el impuesto conforme a esta Sección o dentro del primer mes siguiente al de inicio de operaciones el aviso correspondiente. Asimismo, cuando dejen de pagar el impuesto conforme a esta Sección, deberán presentar el aviso correspondiente ante las autoridades fiscales, dentro del mes siguiente a la fecha en que se dé dicho supuesto.
3. Conservar comprobantes que reúnan requisitos fiscales, por las compras de bienes nuevos de activo

fijo que usen en su negocio cuando el precio sea superior a \$2,000.00.

4. No estarán obligados a llevar contabilidad, en su lugar deberán llevar un registro de sus ingresos diarios, el cual no podrá ser manual o electrónico y no le será aplicable lo estipulado en el artículo 28 del Código Fiscal de la Federación.

5. En lugar de los comprobantes fiscales digitales a que hacen referencia los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación, deberán entregar a sus clientes copias de las notas de venta y conservar originales de las mismas. Estas notas deberán reunir los requisitos a que se refieren las fracciones I y III del artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación, así como tener impreso el número de folio del comprobante y el importe total de la operación en número o letra, y podrán ser impresos en papel por el propio contribuyente o en cualquier imprenta.

En los casos en que los contribuyentes utilicen máquinas registradoras de comprobación fiscal, podrán expedir como comprobantes simplificados, la copia de la parte de los registros de auditoría de dichas máquinas en la que aparezca el importe de la operación de que se trate.

El Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, podrá liberar de la obligación de expedir dichos comprobantes tratándose de operaciones menores a \$100.00.

Quienes tributen en esta sección podrán optar por emitir las notas de venta mediante un comprobante fiscal digital. El Servicio de Administración Tributaria deberá poner a disposición de los contribuyentes de esta sección la herramienta correspondiente para emitir las notas de venta, sin que por su uso se considere que los contribuyentes dejan de tributar conforme a ésta sección.

6. Presentar, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquel al que corresponda el pago, declaraciones bimestrales en las que se determinará y pagará el impuesto conforme a lo dispuesto en la fracción I y II del artículo 113-B. Los pagos bimestrales a que se refiere esta fracción, tendrán el carácter de definitivos.

Los pagos a que se refiere esta fracción, se enterarán ante las oficinas autorizadas de la entidad federativa en la cual el contribuyente obtenga sus ingresos, siempre que dicha entidad federativa tenga celebrado convenio de coordinación para administrar el impuesto a que se refiere esta Sección. En el caso de que la entidad federativa en donde obtenga sus ingresos el contribuyente no celebre el citado convenio o éste se dé por terminado, los pagos se enterarán ante las oficinas autorizadas por las autoridades fiscales federales.

Para los efectos de esta fracción, cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más entidades federativas, enterarán los pagos bimestrales en cada entidad considerando el impuesto que resulte por los ingresos obtenidos en la misma.

El Servicio de Administración Tributaria y, en su caso, las entidades federativas con las que se celebre convenio de coordinación para la administración del impuesto establecido en esta Sección, podrán ampliar los periodos de pago, a bimestral, trimestral o semestral, tomando en consideración la rama de actividad o la circunscripción territorial, de los contribuyentes.

Las entidades federativas con las que se celebre convenio de coordinación para la administración del impuesto establecido en esta Sección, podrán estimar el ingreso gravable del contribuyente y determinar cuotas fijas para cobrar el impuesto respectivo.

7. Tratándose de las erogaciones por concepto de salarios, los contribuyentes deberán efectuar la retención y el entero por concepto del impuesto sobre la renta de sus trabajadores, conforme a las disposiciones previstas en esta Ley y su Reglamento. Esta obligación podrá no ser aplicada hasta por tres trabajadores cuyo salario no exceda del salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año.

8. No realizar actividades a través de fideicomisos.

9. Presentarán declaración informativa impresa a más tardar el día 31 de marzo del ejercicio inmediato siguiente en donde relacionarán el total de las operaciones efectuados con sus proveedores cuando

en el ejercicio hayan realizado compras de bienes, servicios o arrendamiento mayores a cincuenta mil pesos, ante la Administración Local de Servicios al Contribuyente del Servicio de Administración Tributaria que les corresponda.

Los contribuyentes que, habiendo pagado el impuesto conforme a lo previsto en esta Sección, y cambien de Sección, deberán, a partir de la fecha del cambio, cumplir con las obligaciones previstas en la sección correspondiente.

**IV. Las entidades federativas** que tengan celebrado con la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** convenio de coordinación para la administración del impuesto sobre la renta a cargo de las personas físicas que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes de acuerdo con lo previsto en el presente artículo, estarán obligadas a ejercer las facultades a que se refiere el citado convenio a efecto de administrar también el impuesto al valor agregado a cargo de los contribuyentes que ejerzan la opción a que se refiere el presente artículo y deberán practicar la estimativa prevista en el mismo. Las entidades federativas recibirán como incentivo el 100 por ciento de la recaudación que obtengan por el citado concepto.

Las entidades federativas que hayan celebrado el convenio a que se refiere el párrafo anterior deberán, en una sola cuota, recaudar el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta a cargo de los contribuyentes que ejerzan la opción a que se refiere este artículo y que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes de acuerdo con lo previsto en el presente artículo, así como las contribuciones y derechos locales que dichas entidades determinen. Cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más entidades federativas, se establecerá una cuota en cada una de ellas, considerando el impuesto al valor agregado correspondiente a las actividades realizadas en la entidad de que se trate y el impuesto sobre la renta que resulte por los ingresos obtenidos en la misma.

**Artículo 113-C.** Tratándose de contribuyentes con ingresos estimados menores a 100 mil pesos anuales y con ventas al público en general, podrán optar por registrarse en el Registro Federal del Contribuyente con las únicas obligaciones de darse de alta y declarar su actividad a partir del ejercicio de su registro y gozarán de los estímulos fiscales otorgados para el régimen de incorporación fiscal.

**Artículo 113-D.** El Servicio de Administración Tributaria reconocerá como deducible los pagos efectuados por sueldos y salarios durante el ejercicio fiscal 2014 siempre que el Comprobante Fiscal Digital haya sido emitido en cualquier fecha del ejercicio fiscal de 2014 sin que la persona física tenga la obligación de emitir Comprobantes Fiscales por Internet.

**Artículo 113-E.** Las personas físicas con actividad empresarial que tengan ingresos menores a \$2,000,000, tendrán la opción de permanecer en el régimen de incorporación fiscal y contarán con los beneficios fiscales en materia del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios que establece el Decreto por el que se otorgan beneficios fiscales a quienes tributen bajo el Régimen de Incorporación publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de septiembre de 2014.

### Transitorios

**Primero.** Los efectos fiscales de la presente iniciativa entrarán en vigor un día después de que sea publicada y aprobada en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Servicio de Administración Tributaria incorporará en forma automática al régimen de pequeños contribuyentes a que hace referencia la Sección II BIS, del Capítulo II del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a las personas físicas que, al ejercicio fiscal 2014 y 2015, realizaron actividades o prestaron servicios al público en general, por los que no expidieron comprobantes en los términos del artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación, tomando en consideración la base de datos con la que cuenta dicha entidad al 31 de diciembre de 2013.

### Nota

1 <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2017.— Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar (rúbrica).»

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

## LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

«Iniciativa que adiciona el artículo 16 Bis a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a cargo de la diputada María Candelaria Ochoa Avalos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, María Candelaria Ochoa Avalos, diputada federal a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo que se dispone en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 6, Numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el Capítulo III, “De la Violencia en la Comunidad”, del Título II, “Modalidades de la Violencia”, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, bajo la siguiente

### Exposición de Motivos

La violencia contra las mujeres encuentra muchas formas de expresarse y de manifestarse. Así como hay muchos tipos de violencia (violencia física, emocional, psicológica, sexual, económica, laboral, política, etcétera); también tiene muchos espacios y formas de manifestarse. El tener presente tanto los tipos de violencia como las formas de manifestación de la misma es importante puesto que, además de visibilizarla, permite que la concienciación de pie a la creación de estrategias, de políticas públicas, de leyes y programas que eventualmente permitan –además de prevenirla y atenderla- erradicarla completamente.

El acoso es, evidentemente, una forma de violencia. Evidencia un desbalance de poder en el que una persona amedrenta de alguna forma a otra. Por acoso nos referimos al maltrato psicológico, verbal o físico; directa o indirectamente, cuyo objetivo es reiterar el poder que se tiene sobre la persona a quien se acosa. Tiene también muchas formas de expresión y no necesariamente está dirigido siempre contra las mujeres. Sin embargo, nos referimos en este caso a un tipo específico: el acoso sexual en la vía pública, mismo que es una forma de violencia de género contra las mujeres y comprende cualquier acto llevado a cabo en un espacio público que sea no consensado y amenazador, motivado principalmente por el sexo o el género percibido de la persona acosada.

El acoso sexual, sobre todo en lugares públicos, es un fenómeno que, a pesar de ser una agresión directa en contra de a quien se dirige, se ha normalizado hasta el punto de sorprender la denuncia del mismo. Es un comportamiento que, más que invisible, es común en las interacciones cotidianas y afecta la vida de la mayoría de las mujeres en nuestro país.

Según una encuesta llevada a cabo en varios países por *YouGov* (de la fundación Thomson Reuters)<sup>1</sup> en el 2014, la Ciudad de México fue la segunda más peligrosa para las mujeres en el transporte público, el cual es uno de los principales espacios públicos. En esta misma encuesta, México fue evidenciado como en el que más se acosa verbalmente a las mujeres en el transporte público. Aunado a esto, en un estudio publicado en *Salud Pública de México*,<sup>2</sup> en el que entrevistaron a 952 mujeres, el 62.8% declaró haber sufrido algún tipo de acoso callejero en el último mes, y de estas, el 25% dijo que el abuso había sido físico. El estudio encontró no sólo que la prevalencia del acoso contra las mujeres en el espacio público es sufrido por la mayoría de las mujeres en México, sino que este impacta directamente en la percepción de las mujeres sobre la cohesión social y limita directamente su libre desenvolvimiento en la ciudad; lo cual implica que modifiquen rutas, horarios, vestimenta e incluso que decidan no salir al no saberse seguras.

Según Patricia Gaytán Sánchez<sup>3</sup> la brevedad de la duración del acoso en los espacios públicos, aunada a la forma velada en que se presenta (disfrazándose de halagos, en volumen muy bajo, en medio de la multitud) y a lo normalizado que está socialmente, lo vuelve casi intangible; lo que deriva en que no se considere que hay suficientes elementos para su denuncia, o, incluso, para concretar el sentimiento de violencia.

La dificultad de reunir pruebas de su ocurrencia hace que la única herramienta con la que se cuenta para denunciar sea el testimonio de la persona agredida, mismo que en muchas ocasiones es menospreciado por las autoridades; quienes, no obstante, continúan violentando a las mujeres y revictimizándolas.

Las acciones que conforman el acoso sexual en lugares públicos se pueden agrupar en cinco grandes tipos: el acoso expresivo, el verbal, el físico, las persecuciones y el exhibicionismo.<sup>4</sup> Tanto las miradas lascivas, como los “piropos”, o los tocamientos en los amontonamientos –frecuentes en el transporte público- constituyen una transgresión a

la integridad de las mujeres, son formas de acoso sexual, y no deben pasar desapercibidos ni permanecer impunes.

La normalización del acoso sexual en la cultura ha provocado que las personas no sean conscientes de que es un problema ampliamente difundido, y que se den explicaciones socialmente válidas que lo perpetúan. Tanto la frecuencia como la generalización del acoso, así como el silencio en torno a este sugieren que es un problema social respecto del trato que merecen las mujeres, en lugar de una patología psicológica individual.<sup>5</sup>

Contrario a lo que piensa la mayoría, basta con ser mujer para estar expuesta a ser acosada en lugares públicos, prescindiendo de la edad o condición socioeconómica. Además, aunque se suele creer que el acoso es proferido sólo por personas de bajos recursos o dedicados a actividades socialmente relacionadas con la apariencia física desaliñada, se ha confirmado que los acosadores pertenecen a diferentes estratos sociales y a una gran variedad de ocupaciones. El acoso sexual en lugares públicos es una de las manifestaciones del poder interactivo y socialmente otorgado tácitamente a los todos los hombres en los lugares públicos.<sup>6</sup>

Como sabemos, el marco legal internacional es fundamental para el diseño y la implementación de las leyes en nuestro país. México es firmante de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belem do Pará”, la cual indica, en el artículo 6, que “el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: [...] b) el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación”. Asimismo, el artículo 4 lee que “toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y [...] b) el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”. Es derecho de todas las mujeres del mundo a transitar y a vivir sin ser acosadas en la calle, sin ser molestadas en el transporte, sin estar constantemente tolerando que se les digan cosas sin su consentimiento; y es obligación del Estado crear las condiciones para que lo hagan. Sin embargo, la legislación en nuestro país en materia de acoso sexual todavía tiene un gran tramo por recorrer.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia define, en su artículo 6, los tipos de violencia contra las mujeres; y las clasifica en 5 tipos: violencia psicológica, física, patrimonial, económica y sexual. Aunado

a esto, en la continuación del articulado, se desarrollan otros tipos de violencia que se puede ejercer sobre las mujeres: la violencia intrafamiliar, violencia laboral y docente, la violencia en la comunidad –misma que, incidentemente, debería contemplar el acoso callejero-, violencia institucional y violencia feminicida.

Sin embargo, no hay en la LGAMVLV ningún apartado que se refiera al acoso sexual en el espacio público (también conocido como acoso callejero). Se habla del hostigamiento sexual (en el artículo 13) exclusivamente en términos de ámbitos laboral y/o escolar; y, aunque posteriormente se define al acoso sexual como “una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos”, no hay mención posterior o alterna sobre otros tipos de acoso. En el artículo 15, en donde se establecen los mecanismos que deberán llevar a cabo los tres órdenes de gobierno, también se hace alusión exclusivamente al acoso en escuelas y centros laborales privados o públicos.

Como ya hemos mencionado, el acoso sexual en la vía pública es, indiscutiblemente, un tipo de hostigamiento capaz de provocar en la persona a quien se dirige intimidación, hostilidad, degradación, humillación, o, incluso, una respuesta ofensiva; y es algo contra lo que tenemos que trabajar, para reducir y eventualmente eliminar cualquier experiencia negativa, humillante, intimidatoria y agresiva que se vive diariamente en nuestro país. Es nuestra obligación prevenir el acoso y educar a la sociedad en contra del mismo, pero, también –y mientras tanto-, fomentar la cultura de la denuncia y establecer mecanismos que lo sancionen.

Recientemente se suscitó en diversos medios de comunicación y de difusión de información digital un debate sobre el acoso callejero a raíz de la denuncia de una periodista ante una expresión de acoso callejero por parte de un taxista. Este está, de cierta forma, tipificado en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal,<sup>7</sup> por lo que al taxista se le aplicó una sanción administrativa y la consiguiente multa. Sin embargo, la medida en que sorprendió la denuncia de este acto es reflejo claro de lo normalizado que está el acoso en nuestra sociedad, y de lo mucho que hay todavía por hacer para erradicarlo.

En este orden de ideas, vale la pena mencionar que el 14 de diciembre de 2016 se aprobó un dictamen en la Cámara de Diputados para reformar los artículos 211, la denominación

del Capítulo I del título décimo quinto y el artículo 259 bis y el artículo 266 Bis; además de adicionar los artículos 210 Bis, 259 Ter, y 259 Quáter del Código Penal Federal. Este dictamen, así como las diferentes iniciativas que fueron insumos del mismo, busca sancionar diferentes tipos de acoso sexual (comprende sobre todo las modalidades virtuales del mismo, al tiempo que hace hincapié en la necesidad de agravar el delito en función de las posiciones de poder de los agraviantes). Aun cuando en este proyecto de reforma no se tipifica ni especifica el acoso en la vía pública, este puede entrar en la definición amplia de acoso sexual que propone, y en la medida en que se empiece a regularizar la denuncia podrá ser igualmente sancionado. Dentro de los esfuerzos que el poder legislativo puede hacer para erradicar la violencia contra las mujeres está precisamente penalizar todo tipo de acoso sexual, por lo que esperamos que el Senado de la República apruebe dicho dictamen en el corto plazo.

Aun así, también la comprensión clara y concisa de que las agresiones –verbales, físicas o simbólicas- no consensuadas a una mujer en la calle comprenden un tipo de violencia que debe ser sancionado es imperante para el entendimiento integral del problema general de violencia contra las mujeres que hay en nuestro país y la eventual erradicación de esta; y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia es una de las herramientas estratégicas más importantes que para ello tenemos.

De tal suerte, con el objetivo de que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se fortalezca como mecanismo regulador de un problema imperante en nuestra sociedad, propongo que se ajuste para contemplar al acoso sexual en el espacio público como una manifestación más de violencia contra las mujeres, además de especificar las estrategias que por parte del Estado se deben llevar a cabo para prevenirlo y atenderlo –mediante la denuncia oportuna- como un problema estructural y enraizado en nuestra cultura.

Por las consideraciones antes expuestas, someto a la consideración de la honorable Cámara de Diputados la presente

### Iniciativa

Por la que se Reforma el Título II: “Modalidades de la Violencia”, Capítulo III, “De la Violencia en la Comunidad”, para quedar como sigue:

**Artículo Único: Se adiciona el artículo 16 Bis al Capítulo III, “De la Violencia en la Comunidad”, del Título II, “Modalidades de la Violencia”, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:**

### Capítulo III De la violencia en la comunidad

**Artículo 16 Bis.** Es acoso sexual: cualquier acto llevado a cabo en un espacio público o privado que sea no consensado y amenazador, motivado principalmente por el sexo o el género percibido de la persona acosada.

Son formas de acoso sexual en el espacio público: el acoso expresivo, el verbal, el físico, las persecuciones y el exhibicionismo.

El Estado mexicano debe garantizar a las mujeres la erradicación del acoso en la comunidad, a través de:

I. La prevención del acoso, a través de programas para modificar los patrones socioculturales de conducta –de hombres y mujeres–, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo que contrarresten prejuicios, costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer.

II. La implementación efectiva de un sistema de denuncia ante el acoso y la facilitación de los protocolos correspondientes, así como la capacitación de los servidores públicos para no menospreciar las manifestaciones del acoso y no doble victimizar a las denunciadas.

### Transitorio

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

**Notas**

1 YouGov (Encuesta). 2014. Most dangerous transport systems for women. En: Reuters Thomas Foundation. Disponible en:

<http://news.trust.org/spotlight/most-dangerous-transport-systems-for-women/>

2 Campos PA, Falb KL, Hernández S, Díaz-Olavarrieta C, Gupta J. 2017. Experiences of street harassment and associations with perceptions of social cohesion among women in México City. En: Salud Pública de México: México. 59:102-105. Disponible en:

<http://dx.doi.org/10.21149/7961>

3 Gaytán Sánchez, Patricia. 2007. El acoso sexual en lugares públicos: un estudio desde la Grounded Theory. En: El Cotidiano. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco: México.

4 Ibidem.

5 Ídem.

6 Ídem.

7 Artículo 23.- Son infracciones contra la dignidad de las personas; I. Vejar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona; [...] (Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, disponible en:

<http://www.aldf.gob.mx/archivo-0f05874fac7a0a4b94b9935dd0998eae.pdf>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro el 12 de diciembre de 2017.— Diputada María Candelaria Ochoa Avalos (rúbrica).»

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


---

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ramón Villagómez Guerrero, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal Ramón Villagómez Guerrero, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Uni-

dos mexicanos; numeral 1, fracción I del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que la que se reforma la Base I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, en materia de facultades de regidurías municipales, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos****Antecedentes**

El municipio mexicano constituye una de las más antiguas y fecundas instituciones de América.

Estrechamente ligado al desarrollo de México debido a su origen, evolución y características propias, el municipio tiene en la extensión completa del territorio nacional, una rica variedad de modalidades que expresan las formas de ser de nuestro pueblo y de sus valores culturales y regionales.

El primer ayuntamiento de México fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, fundado el 22 de abril de 1519, que le otorgó a Hernán Cortés en nombre del Rey de España los títulos de Capitán General y Justicia Mayor del Cabildo Veracruzano; este acto lo desligó del gobierno de Diego de Velázquez con sede en Cuba, para depender en lo absoluto de la Corona española. Estaba integrado además por Alonso Hernández Portocarrero y Francisco Montejo como Alcaldes Ordinarios; Alonso de Ávila, Gonzalo de Sandoval y los dos hermanos Alvarado como Regidores; Juan de Escalante, Alguacil Mayor; Pedro de Alvarado como Alférez Real; Álvarez Chico, Procurador; Tesorero, Gonzalo Mejía; Alguaciles del Real, Ochoa y Romero; Diego Godoy como Escribano.

El 1 de diciembre de 1916, reunido el Congreso Constituyente, don Venustiano Carranza, pronunciando un histórico mensaje entre otros conceptos dijo: “el municipio Independiente, es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del Gobierno Libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica; puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas las necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable, que de ordinario han demostrado los gobernadores,” indudablemente que las fuentes directas del moderno municipalismo mexicano, podrían ser encontra-

das en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro.

Desde entonces y hasta nuestros días, al texto del Artículo 115 Constitucional se le han hecho algunas modificaciones, pero ninguna tan enriquecedora como las que en diciembre de 1982 aprobó el Constituyente Permanente y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

Para fortalecer el espíritu constitucional del Artículo 115, fue necesario plasmar las aspiraciones legítimas del pueblo de México, recogidas por el licenciado Miguel de la Madrid, en una amplia consulta popular. En este marco se encuadra la iniciativa de reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional que viene a revitalizar al municipio mexicano, otorgándole mayores facultades en lo político, en lo jurídico, en lo económico y en lo administrativo.

En la exposición de motivos del 6 de diciembre de 1982, el Presidente Miguel de la Madrid sostiene: “el municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la nación”. “Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social y crear centros productivos modernos”. La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

En estos términos, la iniciativa presidencial atiende de manera amplia y especial el precepto que regula al municipio: el Artículo 115 Constitucional, sin alterar su esencia ni el sistema de organización y dejando intacto el Pacto Federal, en cuanto a las entidades federativas se refiere; se reestructuraron totalmente las fracciones 11, 111, IV Y V, que corresponden al municipio y al ayuntamiento que asume su administración, adicionándolo con las fracciones VI, VII, VIII, IX Y X.

Del espíritu de la iniciativa se desprende que el fortalecimiento municipal no sólo es el camino para mejorar las condiciones de vida de los municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los difíciles problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. “El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional. A este respecto ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el municipio aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político...” La citada iniciativa se propone vigorizar la hacienda municipal, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación. “Estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los municipios libres”.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que se emprendieron con la iniciativa de ley, comenzará por devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de dicha institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

Dentro de los aspectos más relevantes que contempla la reforma se encuentran los siguientes:

1. Se consagra un procedimiento uniforme para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la Ley, otorgándose al derecho de audiencia y requiriéndose un quórum de votación que constituya garantías de exacta y correcta aplicación, dando con esto confianza a los ciudadanos para exigir a sus gobernantes que cumplan con sus obligaciones.
2. Se reconocen facultades a los ayuntamientos para expedir los bandos de Policía y buen Gobierno y los re-

glamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general; es decir, los municipios y su vida social habrán de estar basados en leyes, normas y procedimientos específicos que reglamentan derechos y obligaciones.

3. Se definen los servicios públicos que los municipios deben prestar, mismos que podrán desarrollarse con el auxilio de los Estados, y se establece un sistema flexible para dividir la competencia entre los estados y los municipios, pudiendo para la realización de los mismos coordinarse y/o asociarse; lo que obliga a la Federación o al propio Estado a que si es menester que intervengan por razones de importancia, nacional o estatal, tendrá que hacerlo a través de la Legislatura Local y así salvaguardar la vida Municipal, sin deteriorar su tradición, cultura y capacidad de decisión.

4. Se determinan las fuentes de ingreso específicas e intransferibles a favor de los municipios y se reconoce la potestad de que los presupuestos de egresos sean aprobados por los Ayuntamientos con base en la disponibilidad de sus ingresos; esto fortalece económicamente y le da posibilidades reales de planear su desarrollo económico y social.

5. Se garantiza la integración plural de la totalidad de los Ayuntamientos del país conforme al principio de representación proporcional, respetando, fortaleciendo y alentando el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

6. Se faculta a las Legislaturas de los Estados para que normen las relaciones de trabajo entre las Entidades Federativas, los municipios y sus trabajadores, conforme en el Artículo 123 Constitucional.

No cabe duda que el nuevo texto del artículo 115 Constitucional fortalece en lo administrativo, lo jurídico, lo económico y lo político a la célula primaria del Estado mexicano. Con ello se da un importante paso en el proceso democrático del país, se posibilita la descentralización de la vida nacional y se rescata una de las más ricas tradiciones institucionales de México: El municipio Libre.

El fortalecimiento municipal no implica, en esencia más que la vuelta a un federalismo viviente en el que con sano criterio jurídico y notoria sensibilidad política se dispone la redistribución de competencias de la Federación, los Estados y los municipios.

Una nación plural como la nuestra descubre cada día en el ‘municipio Libre un punto de coincidencia fundamental. Hoy nos rige un texto más generoso y justo; nuestro tiempo se caracteriza también por una marcada vocación y voluntad política de transformar la realidad por el camino del derecho. Dos son las vertientes que le permitirán a los ayuntamientos asumir con plenitud las nuevas facultades y atribuciones derivadas del artículo 115 Constitucional: suficiencia financiera y capacidad administrativa. El mismo precepto Constitucional se los garantiza; el reto es la adecuada instrumentación de las medidas necesarias.

El sistema Jurídico mexicano se enriquece al recoger en sus mandatos normativos aquellos principios de la realidad que deben ser preservados por el Derecho, y al incorporar preceptos que hagan evolucionar la realidad hacia los ámbitos ideales del deber ser; con las adiciones y reforma’) al Artículo 115 Constitucional, se realiza la misión del derecho: confirmar la realidad social en todo lo que tiene de valioso y conformar una realidad social en todo lo que tenga de deseable.

De forma breve se plasman algunas de las principales reformas al artículo 115 de la Carta Magna en materia de municipios:

20 de agosto de 1928

Se adicionó a la fracción III lo referente al número de representantes en las legislaturas locales.

29 de abril de 1933

En este año se asentó el principio de la “no reelección”; por lo tanto se adicionó un texto en la fracción 1 donde se indica a los gobernadores, presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente y de manera directa que no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

8 de enero de 1943

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma que amplió el término de cuatro a seis años; periodo que no excederán en duración los gobernadores.

12 de Febrero de 1947

Las funciones de los Ayuntamientos fueron considerados entonces como la célula primaria para la votación

femenina, que en unos años más pudo ser reconocida en toda su extensión nacional.

6 de Febrero de 1976

Para intensificar nuestro sistema federal a base de fortalecer a las entidades federativas, dentro de una verdadera política de racionalización en la distribución de la población a lo largo del territorio nacional, a través de la debida regulación y ordenamiento de los asentamientos humanos y mediante la necesaria coordinación entre Federación, Estados y municipios se adicionaron al citado precepto constitucional las fracciones IV y V.

6 de Diciembre de 1977

Se dispuso que los principios de la representación proporcional se adoptaran en la elección de los ayuntamientos de municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes o que por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameriten. El texto que se agregó al final de la fracción IJI dice: “De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos y municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”.

### **Texto actual constitucional y planteamiento del problema.**

Siguiendo este orden cronológico, el artículo 115 ha tenido hasta la fecha 14 modificaciones, mismo que actualmente dispone lo siguiente:

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

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

**I.** 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. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamien-

to de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (**sic DOF 03-02-1983**) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

**II.** Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

**a)** Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

**b)** Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

**c)** Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

**d)** El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

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

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

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

**a)** Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

**b)** Alumbrado público.

**c)** Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

**d)** Mercados y centrales de abasto.

**e)** Panteones.

**f)** Rastro.

**g)** Calles, parques y jardines y su equipamiento;

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

**i)** Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

**IV.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

**a)** Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

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

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

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

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

**V.** Los municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

**b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

**c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

**d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

**e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

**f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones;

**g)** Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

**h)** Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

**i)** Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;

**VI.** Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

**VII.** La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

**VIII.** Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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

**IX.** Derogada.

**X.** Derogada.

Como ha quedado claro de la cronología histórica de la regulación constitucional del municipio mexicano, se puede percibir, como se observa desde su origen en 1917, que el municipio Independiente, es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del Gobierno Libre, conquista que no sólo tiene como objetivo la libertad política a la vida municipal, sino también su independencia económica; puesto que tiene como objetivo originario desde el punto de vista económico el manejo de fondos y recursos propios para la atención de todas las necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable, que de ordinario han demostrado los gobernadores,

Por otra parte y como también se señaló al inicio, en la exposición de motivos del 6 de diciembre de 1982, el Presidente Miguel de la Madrid sostiene: “el municipio libre es

una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la nación”. “Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social y crear centros productivos modernos”. La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

Por ello, y como se observa de las facultades y obligaciones de servicio público que tiene el municipio, que se encuentran reguladas en las fracciones III y V del multicitado artículo 115 de nuestra Carta Magna, es indispensable como legisladores profundizar en la forma eficiente de fortalecer el ámbito municipal. Uno de los aspectos que indudablemente ha afectado el buen funcionamiento de las funciones municipales es la actual crisis económica que vive el país, que gran parte es producto de aspectos de carácter internacional, como lo es la situación petrolera a nivel mundial, lo cual ha impactado en todos los ámbitos y niveles de gobierno, y en la ciudadanía.

Por lo anterior, los servidores públicos debemos tomar acciones que vayan encaminadas a que, con una política de austeridad responsable, logremos que el ciudadano tenga un menor impacto negativo respecto de esta crisis económica.

En este orden de ideas, ante la gran importancia del quehacer municipal, vale la pena analizar las áreas de oportunidad que permitan eficientizar el trabajo local, y una forma idónea es la optimización de las labores de los servidores públicos municipales, en particular aquella de los regidores. Como es bien conocido, las funciones principales de los regidores es proponer la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y de disposiciones administrativas, circulares y acuerdos del Ayuntamiento y vigilar su debido cumplimiento y Participar en las sesiones del Ayuntamiento, teniendo voz en las deliberaciones y voto en las resoluciones; además de vigi-

lar el cumplimiento de sus acuerdos y generalmente también estar informados del estado financiero y patrimonial del municipio y de la situación en general del Ayuntamiento y de la Administración Pública Municipal, teniendo acceso a la información a detalle del origen y aplicación de los recursos públicos municipales, pudiendo acceder a manera de consulta al sistema de contabilidad, incluyendo el libro auxiliar de mayor, del cual se puedan obtener reportes de las diversas operaciones que lleve a cabo la administración municipal; así como a los registros de bienes muebles e inmuebles del municipio;

Sin embargo, los regidores, conocedores de las finanzas públicas y de los principales problemas que aquejan a los ciudadanos de tu territorio, entre sus facultades el municipio debe permitirles la posibilidad de poder colaborar más directamente en las áreas, obligaciones de servicio público y facultades que son competencia exclusiva del municipio mismo conforme a las fracciones III y V del citado artículo 115 de la Constitución General.

**Propuesta.**

Por lo expuesto, quien suscribe la presente iniciativa, tomando la experiencia de mi gestión como Alcalde del municipio de General Terán en el Estado de Nuevo León, opté por permitirle a mis regidores en ese entonces, a través de la figura de “coordinador”, participar directamente en las funciones que habitualmente realiza otro servidor público generalmente con el carácter de “director” en un sector de servicio municipal específico.

Permitirle al regidor poder realizar actividades que actualmente los municipios contratan a otra persona, permite sin duda eficientizar y optimizar los gastos públicos, involucrar más y de mejor manera al regidor, y tener finanzas más sanas.

Por lo expuesto, la presente iniciativa busca modificar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como acción de responsabilidad de sana austeridad, para que todos los municipios del país tengan la posibilidad de permitir a sus regidores participar activamente en las funciones y tareas que el Constituyente Permanente ha encomendado a los municipios.

Para mejor comprensión de las modificaciones que se proponen, se ofrece el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p><b>Artículo 115.</b> Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>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. 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.</p> <p>Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección</p>	<p><b>Artículo 115.</b> Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>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. 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. <b>Los regidores de cada Municipio podrán fungir en carácter de coordinadores, a fin de coordinar las funciones, servicios públicos y facultades contenidas en las bases III y V del presente artículo.</b></p> <p>Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección</p>

<p>consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p> <p>Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic <b>DOF 03-02-1983</b>) alegatos que a su juicio convengan.</p> <p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p>	<p>consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p> <p>Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic <b>DOF 03-02-1983</b>) alegatos que a su juicio convengan.</p> <p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p>
--	--

<p>En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;</p> <p><b>II.</b> Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</p> <p>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la</p>	<p>En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;</p> <p><b>II.</b> Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</p> <p>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la</p>
---	---

<p>IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;</p> <p><b>d)</b> El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y</p> <p><b>e)</b> Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p> <p>Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;</p>	<p>IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;</p> <p><b>d)</b> El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y</p> <p><b>e)</b> Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p> <p>Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;</p>
---	---

<p>administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</p> <p><b>a)</b> Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;</p> <p><b>b)</b> Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;</p> <p><b>c)</b> Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y</p>	<p>administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</p> <p><b>a)</b> Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;</p> <p><b>b)</b> Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;</p> <p><b>c)</b> Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y</p>
--	--

<p><b>III.</b> Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p><b>a)</b> Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;</p> <p><b>b)</b> Alumbrado público.</p> <p><b>c)</b> Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;</p> <p><b>d)</b> Mercados y centrales de abasto.</p> <p><b>e)</b> Panteones.</p> <p><b>f)</b> Rastro.</p> <p><b>g)</b> Calles, parques y jardines y su equipamiento;</p> <p><b>h)</b> Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e</p> <p><b>i)</b> Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-</p>	<p><b>III.</b> Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p><b>a)</b> Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;</p> <p><b>b)</b> Alumbrado público.</p> <p><b>c)</b> Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;</p> <p><b>d)</b> Mercados y centrales de abasto.</p> <p><b>e)</b> Panteones.</p> <p><b>f)</b> Rastro.</p> <p><b>g)</b> Calles, parques y jardines y su equipamiento;</p> <p><b>h)</b> Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e</p> <p><b>i)</b> Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-</p>
---	---

<p>económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</p> <p>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</p> <p>Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;</p>	<p>económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</p> <p>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</p> <p>Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;</p>
--	--

<p>a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</p> <p>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y</p>	<p>a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</p> <p>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y</p>
--	--

<p>Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.</p> <p><b>IV.</b> Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p><b>a)</b> Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.</p> <p>Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p> <p><b>b)</b> Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación</p>	<p>Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.</p> <p><b>IV.</b> Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p><b>a)</b> Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.</p> <p>Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p> <p><b>b)</b> Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación</p>
---	---

<p>tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p> <p>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.</p> <p>Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;</p> <p><b>V.</b> Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:</p>	<p>tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p> <p>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.</p> <p>Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;</p> <p><b>V.</b> Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:</p>
---	---

<p><b>a)</b> Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;</p> <p><b>b)</b> Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;</p> <p><b>c)</b> Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;</p> <p><b>d)</b> Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;</p> <p><b>e)</b> Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;</p> <p><b>f)</b> Otorgar licencias y permisos para construcciones;</p> <p><b>g)</b> Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y</p>	<p><b>a)</b> Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;</p> <p><b>b)</b> Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;</p> <p><b>c)</b> Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;</p> <p><b>d)</b> Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;</p> <p><b>e)</b> Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;</p> <p><b>f)</b> Otorgar licencias y permisos para construcciones;</p> <p><b>g)</b> Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y</p>
--	--

<p>aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;</p> <p><b>h)</b> Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e</p> <p><b>i)</b> Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</p> <p>En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;</p> <p><b>VI.</b> Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y</p>	<p>aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;</p> <p><b>h)</b> Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e</p> <p><b>i)</b> Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</p> <p>En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;</p> <p><b>VI.</b> Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y</p>
---	---

<p>los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.</p> <p><b>VII.</b> La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p> <p>El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;</p> <p><b>VIII.</b> Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.</p> <p>Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en</p>	<p>los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.</p> <p><b>VII.</b> La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p> <p>El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;</p> <p><b>VIII.</b> Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.</p> <p>Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en</p>
---	---

<p>lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.</p> <p><b>IX.</b> Derogada.</p> <p><b>X.</b> Derogada.</p>	<p>lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.</p> <p><b>IX.</b> Derogada.</p> <p><b>X.</b> Derogada.</p>
---	---

En razón de lo dicho, se somete a consideración de esa honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto**

**Único:** Se reforma la base I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, para quedar como sigue:

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

**I.** 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. 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. **Los regidores de cada municipio podrán fungir en carácter de coordinadores, a fin de coordinar las funciones, servicios públicos y facultades contenidas en las bases III y V del presente artículo.**

...

...

...

...

**II. a X. ...**

### Transitorios

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

**Segundo:** Dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, los Congresos de las entidades federativas deberán realizar las modificaciones conducentes a sus Constituciones y legislaciones secundarias correspondientes.

### Notas

1 Véase: Palacios Alcocer, Mariano, El municipio libre en México, origen, evolución y fortalecimiento, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 12 días del mes de diciembre de 2017.— Diputado Ramón Villagómez Guerrero (rúbrica).»

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

### LEY GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO

«Iniciativa que reforma los artículos 18 y 20 de la Ley General para el Control del Tabaco, a cargo de la diputada Ingrid Krasopani Schemelensky Castro, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, Diputada Federal Ingrid Krasopani Schemelensky Castro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 18 y 20 de la Ley General Para el Control del Tabaco al tenor de la siguiente:

### Exposición de motivos

El tabaquismo es una enfermedad latente en nuestro país. Pese a los grandes esfuerzos que se han hecho en el pasado, los cuales colocaron a México como un líder en temas del control del tabaco, su consumo sigue cobrando la vida de miles de mexicanos cada año. De acuerdo con los datos oficiales, esta enfermedad cobra la vida de alrededor de más de 60 mil mexicanos por año. Por estas razones, más que nunca, es necesario que se logren reformas y modificaciones estratégicas que impacten directamente en la salud de nuestra población.

De acuerdo con las recomendaciones internacionales, una de las medidas más eficientes, cuyo impacto ha sido reconocido recientemente por países como Inglaterra, Francia, Australia e Irlanda, es el empaquetado “genérico” o “neutro”. Esto se refiere al aumento de las advertencias sanitarias y pictogramas en los empaquetados de productos de tabaco, además de la eliminación de elementos atractivos que atraigan a los consumidores, en especial los jóvenes.

Tanto la experiencia internacional como la evidencia científica han demostrado que la incorporación de advertencias sanitarias y otros mensajes apropiados bien diseñados en los envases de productos de tabaco es un medio costo-eficaz para sensibilizar al público acerca de los efectos sanitarios del consumo de tabaco y un medio eficiente para reducir dicho consumo. Así, por las razones que a continuación se exponen, esta iniciativa ha decidido enfocarse en la regulación de los empaquetados genéricos co-

mo una opción no solo viable, sino necesaria para reducir el tabaquismo en nuestro país.

### **La afectación del tabaquismo en la salud pública y en el sector salud mexicanos**

Como se menciona, el tabaquismo cobra en nuestro país más de 65 mil muertes al año. Si se hiciera un promedio esto implicaría una muerte cada 10 minutos a causa del consumo del tabaco. Esta dolencia es reconocida por la Organización Mundial de la Salud como una problemática global, ya que el 30 por ciento de los adultos en todo el mundo son fumadores, de los cuales, 4 millones fallecen al año. Se puede decir que casi 11 mil personas en todo el mundo mueren diariamente por el consumo de tabaco.

Las razones de muerte son variadas, pues el consumo de tabaco está relacionado, como un factor principal de riesgo, con al menos una decena de enfermedades devastadoras: leucemia, enfermedad pulmonar obstructiva crónica, cardiopatía isquémica, infarto, enfermedad cerebrovascular, solo por mencionar algunos. Representa, además, un causante de diversos tipos de cánceres como de pulmón, laringe, riñón, vejiga, estómago, entre otros.<sup>1</sup>

En nuestro país las estadísticas son un fiel reflejo de la problemática. El Instituto Nacional de Salud Pública en su Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016 – 2017, menciona que la edad promedio de inicio de consumo es a los 19.3 años. Aunado a esto la prevalencia de consumo es alarmante, pues en la población de 12 a 65 años es 20.8 por ciento es decir 17.6 millones de mexicanos. Siendo los hombres los que más consumen el producto, 12.8 millones, mientras 4.8 millones de mujeres fuman.<sup>2</sup>

Por último, los daños que produce el tabaco no solo se reflejan en la salud de las personas, sino también en las afectaciones económicas que tiene dentro del presupuesto del sector de salud mexicano. Los estudios estimaron que los costos directos en atención médica asociados a las enfermedades causadas por el tabaquismo en México son de alrededor de 75 mil 200 millones de pesos, tan solo en el año de 2008.<sup>3</sup> Por otra parte, los costos indirectos, tales como la productividad laboral, incapacidades, pensiones por discapacidad, la reducción potencial en el crecimiento económico, entre otros, son factores que también afectan la economía laboral. Principalmente se han estimado todos aquellos costos de ausentismo laboral atribuibles al tabaquismo calculados en 143.9 millones de pesos, calculados

como subsidio por incapacidad de 2006 a 2009 en el IMSS. Así, la productividad perdida atribuible al tabaquismo fue de aproximadamente 438 millones de pesos en la misma institución.

### **Regulación sobre el empaquetado y etiquetado de productos de tabaco: su importancia y eficiencia**

Una de las políticas públicas más eficientes, tal como se menciona anteriormente, es la regulación del empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco. Su principal efecto es la sensibilización de todas aquellas personas que se encuentran expuestas a los productos de tabaco. Esto permite que las personas, independientemente de los determinantes externos como estatus socioeconómicos o nivel educativo puedan conocer, por información de primera mano, “los efectos sanitarios del consumo de tabaco.

El Convenio Marco para el Control de Tabaco (CMCT), ratificado por México en 2004, ha llamado a esta política pública como “un medio eficaz para reducir su consumo”,<sup>4</sup> razón por la cual ha realizado sus recomendaciones mediante el artículo 11 del CMCT y, de manera más puntual, dentro de su directriz. Las sugerencias que se mencionan dentro de estos apartados se centran en la impresión de imágenes y mensajes sanitarios dentro de las cajetillas de cigarros, con especificaciones tales como la rotación de imágenes y el tamaño de las mismas.<sup>5</sup> Así, la directriz recomienda de manera exacta:

1. Las advertencias sanitarias y otros mensajes deberían ocupar como mínimo el 50 por ciento, de hecho, se recomienda que tan solo el pictograma en las cajetillas ostente más del 50 por ciento de alguna de estas superficies.

2. Deberán de contener imágenes apegadas a los efectos que produce el consumo de tabaco, basados a su vez en evidencia científica y verídica. Asimismo, deberán de utilizarse colores que puedan llamar la atención a la población en general.

3. Las advertencias sanitarias y los pictogramas deberán de ser rotativos. Su importancia radica en que la fuerza del mensaje se pierde conforme pasa el tiempo. Los nuevos mensajes e imágenes podrán perpetuar el impacto inicial.

Además de lo mencionado, el CMCT menciona la necesidad de que las Partes consideren medidas “innovadoras”

referentes a las advertencias sanitarias en los productos de tabaco.<sup>6</sup> Una de estas medidas es llamado “empaquetado sencillo”, “plano” o “genérico”, sobre el cual, el CMCT menciona que:

“Las Partes deberían considerar la posibilidad de adoptar medidas encaminadas a restringir o prohibir en el empaquetado la utilización de logotipos, colores, imágenes de marca o información promocional que no sean el nombre comercial o el nombre del producto en un color y tipo de letra corrientes (empaquetado sencillo). Esto permite aumentar la vistosidad y eficacia de las advertencias sanitarias y mensajes, impedir que el paquete distraiga la atención de estos últimos y prevenir el uso de técnicas industriales de diseño de envases que sugieran que algunos productos son menos nocivos que otros.”<sup>7</sup>

En conclusión, el CMCT no solo aboga por advertencias sanitarias de cierta proporción, calidad y eficacia, sino también por eliminar aquellos elementos que puedan interponerse entre el mensaje sanitario y las personas que se encuentran expuestas a los productos de tabaco. En este sentido, resulta fundamental atender a las recomendaciones del CMCT, tal como otros países lo han hecho.

### **Las advertencias sanitarias en contexto**

Actualmente, más de 17 países de América Latina han adoptado advertencias sanitarias gráficas rotatorias en, al menos, el 50 por ciento de sus cajetillas. En nuestro país, la LGCT establece que toda cajetilla debe tener, primero, una leyenda que ocupe el 100 por ciento de la cara de atrás de los empaques, segundo, un pictograma de tan solo el 30 por ciento en la parte frontal superior. Pese a esto, los esfuerzos internacionales han rebasado la voluntad legislativa y es necesario que México actualice sus estándares para poder adecuarse a los más altos estándares de la comunidad global.

Varias organizaciones han señalado que los empaques de los productos de tabaco son elementos de comunicación de la industria tabacalera no solo para posicionar su marca sino como un verdadero elemento de venta.<sup>8</sup> Es por eso que las advertencias sanitarias en los empaques resultan totalmente necesarias, pues permiten contrarrestar los efectos negativos que tienen las cajetillas en los consumidores. Una advertencia sanitaria representa información de primera mano y veraz sobre los efectos del consumo de tabaco.

Por otro lado, los estudios diversos estudios académicos han demostrado que los adultos jóvenes que son fumadores asocian las marcas de cigarrillos y el diseño de los empaques con sus características personales, identidad social y aspiraciones. Además, que los paquetes de cigarrillos pueden crear percepciones erróneas, al asociar “grado” de sabor del tabaco, reflejado a través de sus marcas o diseños, el nivel de alquitrán y los riesgos de salud de los productos de tabaco.

### **Empaquetado genérico o neutro**

#### ***Los beneficios de la salud pública con empaques genéricos***

La eficiencia de los denominados “empaques genéricos” ha quedado corroborada. Las investigaciones indican que los empaques genéricos incrementan el impacto de las advertencias sanitarias, reducen la falsa apreciación y engaños de los mensajes publicitarios, los cuales hacen creer a los consumidores que algunos productos de tabaco son menos dañinos que otros; y reduce el atractivo de productos en ciertos sectores de la población, como jóvenes y mujeres. En México, al comenzar la experimentación del consumo del cigarro antes de los 18 años, los menores de edad están expuestos a los engaños de los mensajes publicitarios. Los empaques genéricos logran desincentivar la capacidad de atraer consumidores jóvenes o menores de edad al eliminar la asociación de las marcas con mensajes de identidad social o aspiraciones.<sup>9</sup>

#### ***Los empaques de productos de tabaco como medio para iniciar y mantener la adicción***

Aunque no parezca obvio, los empaques de tabaco son una de las más efectivas oportunidades de mercadotecnia, pues son explotados como comerciales o mensajes publicitarios por parte de la industria tabacalera. En las manos de los consumidores, los empaques de cigarrillos son abiertos constantemente y, frecuentemente, son exhibidas públicamente. Esto los hace constantes puntos de publicidad de los productos de tabaco, incluso para aquellos que no fuman.

Esta constante exposición ante la sociedad hace que los cigarrillos sean reconocidos como un “rasgo distintivo” de quienes los consumen. Así, los consumidores usan las marcas y las imágenes de los cigarrillos para identificar su personalidad. La industria tabacalera está bastante consciente de esto, así que emplean el mayor número de medios para

conseguir consumidores que “crea” simpatizar con su marca, pues estos serán totalmente leales, ya que solamente el 10 por ciento de los consumidores cambian de marca al año.<sup>10</sup>

### **Fundamento de esta iniciativa en el Convenio Marco de la Organización Mundial de Salud para el Control del Tabaco, firmado y ratificado por México en 2004**

El Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) justifica esta medida. Tres artículos son esenciales para entender esta política pública:

- 1) El artículo 5 del CMCT menciona que cada Estado desarrollará e implementará estrategias, planes, programas y medidas legislativas efectivas, para reducir el consumo de tabaco, la adicción de la nicotina y exposición al humo del tabaco.
- 2) El artículo 11 invita a las Partes a implementar medidas eficientes sobre los empaques de tabaco para evitar cualquier información falsa, engañosa o crear una impresión errónea sobre las características del producto, los efectos en la salud o los daños de sus emisiones.
- 3) El artículo 13 establece que las partes deben de implementar prohibiciones “comprensivas” sobre la publicidad, promoción y patrocinio de los productos del tabaco.<sup>11</sup>

### ***Experiencias internacionales***

El gobierno de Australia, pionero del empaquetado neutro, expuso que las finalidades más importantes de los empaques genéricos son:

- Reducir el atractivo que producen los empaques de tabaco, sobre todo en los jóvenes.
- Incrementar la perceptibilidad y la eficiencia de las advertencias sanitarias.
- Reducir el impacto de los mensajes publicitarios de cigarrillos para engañar a los consumidores sobre los riesgos en los que incurren al consumir el tabaco.
- Como parte de un objetivo a largo plazo, los empaques genéricos pretenden ayudar a reducir el consumo de tabaco.

Uno de los argumentos principales con base en los cuales el gobierno australiano justificó su decisión fueron los índices de prevalencia de consumidores de tabaco. Estos representan alrededor de 3 millones de australianos. De igual manera, otro factor influyente fueron los gastos de salud en los que incurre anualmente el ministerio de salud australiano.<sup>12</sup> De igual manera, un estudio de prevención sanitaria en Australia, hecho por un grupo de expertos en la materia, estableció dentro de su análisis a la publicidad de tabaco que:

1. Los adultos jóvenes que son fumadores asocian las marcas de cigarrillos y el diseño de los empaques con sus características personales, identidad social y aspiraciones.
2. Los paquetes de cigarros pueden crear percepciones erróneas, al asociar “grado” de sabor del tabaco, reflejado a través de sus marcas o diseños, el nivel de alquitrán y los riesgos de salud de los productos de tabaco.
3. Los empaques en blanco incrementan la importancia de las advertencias sanitarias; los estudios demuestran que el aumento de las advertencias sanitarias en los paquetes en blanco y la disminución de elementos de diseño en los empaques, reduce el deseo y las ganas de fumar.<sup>13</sup>

### ***La racionalidad de la ley de Australia sobre empaques genéricos***

Los puntos principales por los cuales se aprobó esta ley fueron:

- Reducir el atractivo de los productos de tabaco a los consumidores, especialmente el efecto que tiene para la gente joven.
- Incrementar la visibilidad y la eficiencia de las advertencias sanitarias.
- Evitar el engaño a los consumidores que producen los empaques de tabaco.
- Pensar estos logros en un largo plazo, como parte de las políticas para el control del tabaco para reducir, tiempo después, el consumo de tabaco.<sup>14</sup>

## Los casos internacionales de Uruguay y de Australia: los precedentes a favor del empaquetado neutro

### *Caso Australia vs. Philip Morris*

Australia decidió implementar un empaquetado neutro dentro de sus nuevas políticas para el control del tabaco. Esto imposibilitaba a los productos de tabaco el usar colores, marcas y elementos de marca dentro de sus empaquetados; y a seguir las regulaciones emitidas por el Ministerio de Salud, cuyas directrices establecían pictogramas amplios y colores neutros, tales como el gris y el negro.

Sin embargo, Philip Morris Asia inició un arbitraje en noviembre de 2011 contra estas medidas, inmediatamente después de la adopción de la legislación. Australia respondió con objeciones jurisdiccionales y solicitó una resolución preliminar sobre estas cuestiones. Los argumentos principales de la empresa se sostenían en violaciones a la propiedad intelectual y a la expropiación indebida.

El Tribunal bifurcó el procedimiento y el 18 de diciembre de 2015 emitió una decisión unánime de acuerdo con la posición de Australia de que el tribunal no tenía jurisdicción para oír la reclamación. El argumento principal para sostener esta postura fue que Philip Morris Asia no era un inversor extranjero en Australia, en este sentido, no tenía ningún interés en la reclamación.

Otros precedentes relacionados con el caso son importantes para la presente iniciativa. Paralelamente al panel arbitral, la empresa presentó recursos ante las cortes locales de Australia. Éstos llegaron hasta la Corte Suprema Australiana quien, en 2012, rechazó los argumentos de la empresa con razonamientos sólidos sobre cómo estas acciones no eran consideradas como una expropiación de marca. Aunque de alguna manera el gobierno había “tomado” la propiedad de las compañías tabacaleras, no se podía hablar de que existía una “adquisición” por parte del gobierno o de alguna tercer parte, pues nadie realmente obtenía un beneficio de dicha “toma de propiedad”.

### *Caso Uruguay vs Philip Morris*

Uruguay es actualmente uno de los países líderes, no solo en la región sino en todo el mundo, sobre el control del tabaco. Además, es uno de los ejemplos más representativos para todos los países respecto a sus políticas de aumento de advertencias sanitarias y restricciones de uso de marca.

Uruguay pasó de tener un 50 por ciento de su empaque destinado a las imágenes y advertencias sanitarias hasta un 80 por ciento en las caras frontal y posterior de los empaques para cigarrillos. Además, en todas las caras laterales se debe de exhibir una leyenda sanitaria, la cual abarcará la totalidad del espacio. Por último, la marca comercial solo podrá tener una sola presentación, cuya única variación serán las imágenes y advertencias sanitarias, nunca los elementos de marca. En otras palabras, no se permitirán que “Camel” (por mencionar un ejemplo) tenga varias exhibiciones (Camel azul, Camel blanco, Camel amarillo, etcétera), sino se tendrá una sola marca. Esta última medida era conocida como Requerimiento de Única Presentación (RPU).

Esta decisión se tomó con base en la ley 18 mil 256, específicamente en el apartado que prohíbe incluir en los empaques de tabaco información falsa, equívoca o engañosa o que pueda inducir a error con respecto a sus características, efectos para la salud, riesgos o emisiones. Así, ésta es la principal justificación que la legislatura uruguaya expuso.<sup>15</sup> Sin embargo, esta medida despertó el descontento dentro de la industria tabacalera, quienes tomaron acciones legales internacionales contra el Estado uruguayo.

Philip Morris International (PMI) expuso cuatro argumentos principales, todos basados en la violación de los términos del Tratados de Inversión Bilaterales, por los siguientes motivos

1. Las medidas impugnadas expropiaban los derechos de propiedad de PMI en su marca comercial sin compensación.
2. Las medidas impugnadas eran arbitrarias porque no estaban fundadas en evidencia para demostrar que funcionarían y entonces no daban a PMI un Trato Justo y Equitativo.
3. Las medidas impugnadas no cumplían con las Expectativas Legítimas de PMI de un ambiente con regulación estable ni permitían tener ganancia con el uso de los activos de su marca.
4. Las cortes uruguayas no habían lidiado apropiada o justamente con las disputas legales de PMI y por ende había denegación de justicia.

Sin embargo, el Tribunal arbitral resolvió a favor del Estado uruguayo, sentando un precedente importante para todos aquellos países que quisieran adoptar medidas simila-

res, ya que estableció un estándar considerablemente alto para que los inversionistas extranjeros lleven reclamos ante instancias internacionales en contra de medidas que buscan la protección de la salud pública. Algunas de las consideraciones más importantes del Tribunal fueron:

1. Resulta bastante difícil, si no es que imposible que se mida el efecto de una medida en particular o aislada. Pese a esto, ha existido una reducción de los índices de consumo en Uruguay a partir de que éste tomó medidas para el control del tabaco. Por lo cual, no es necesario medir la eficiencia de la medida por sí misma, sino como parte de un conjunto de acciones para el control del tabaco.

2. La medida que se tomó [el aumento de advertencias y pictogramas, así como la eliminación de las marcas a fines] no puede ser considerada como desproporcional, ya que se basaba en una preocupación real sobre un problema grave de salud pública

3. “La responsabilidad por las medidas de salud pública recae sobre el gobierno y los tribunales constituidos en casos de inversión deberían prestar gran deferencia a los criterios gubernamentales, respecto de las necesidades nacionales en cuestiones como la protección de la salud pública”.<sup>16</sup>

4. En este sentido, el Tribunal reconoce que el aumento de los pictogramas y advertencias responde a una facultad válida del Estado uruguayo, la cual responde a sus obligaciones legales nacionales e internacionales.

5. “El Tribunal entiende que conforme al derecho uruguayo o a los convenios internacionales de los que Uruguay es parte, el titular de una marca no goza de un derecho absoluto de uso, libre de toda regulación, sino de un derecho exclusivo de excluir a terceros del mercado de modo que sólo el titular de la marca tenga la posibilidad de usar la marca en el comercio, sujeto a la potestad regulatoria del Estado”.<sup>17</sup>

6. El Tribunal enfatiza que los fabricantes y distribuidores de productos nocivos, tales como los cigarrillos, no pueden tener expectativas de que no se impongan regulaciones nuevas y más onerosas contra sus productos. Por el contrario, a la luz de las articulaciones ampliamente aceptadas sobre la preocupación internacional por el efecto nocivo del tabaco, la expectativa sólo podría haber sido contar con una regulación cada vez más

estricta de la venta y el uso de los productos de tabaco, y el hecho de que sea una medida pionera o novedosa no es una excusa para impugnar su regulación en tribunales internacionales.<sup>18</sup>

7. Los tribunales arbitrales no deberían actuar como un tribunal de apelaciones para hallar una denegación de justicia, menos aún como organismos encargados de mejorar la arquitectura judicial del Estado.<sup>19</sup>

### ***Consecuencias globales después de los reclamos internacionales***

A partir de las resoluciones de los paneles internacionales, otros ministerios de Salud de distintos países comenzaron a adoptar medidas sobre el empaquetado neutro. Países como Nueva Zelanda, Francia, el Reino Unido, Noruega, Irlanda y Hungría han implementado ya medidas sobre el empaquetado genérico.

### **El etiquetado en México: contexto y presentación de la iniciativa que permitirá empaquetados neutros en nuestro país**

La ley actual prevé los pictogramas y mensajes sanitarios en determinadas proporciones y siguiendo las reglas de rotatividad y de diseño, como se ha mencionado. Sin embargo, la amplitud de estos dentro del espacio del empaque no son los máximos que considera el CMCT. Para tener un cabal cumplimiento con la norma internacional se debe de maximizar esta recomendación tal como lo menciona.

Todos estos argumentos no sólo justifican y legitiman a los presentes para actuar en materia del control del tabaco, sino que reflejan la necesidad jurídica y material de implementar estas medidas para brindarle a los ciudadanos de ésta localidad el mayor goce a la salud posible. Esto se corrobora con los estudios y recomendaciones realizadas.

La principal razón científica que justifica el aumento de pictogramas e imágenes sanitarias responde a que su tamaño influye definitivamente en como desincentiva a los fumadores.<sup>20</sup> De una comparación de las advertencias sanitarias del Reino Unido se desprende un aumento de las personas fumadoras que notaron dichas advertencias después de una reforma en las que estas fueron implementadas de acuerdo a los estándares internacionales.

En el caso de México nos remitimos a los recientes datos que nos ofrece la Encuesta Nacional de Adicciones 2011.

En este caso los indicadores de atención muestran que el 55.7 por ciento de los participantes que fuman han notado con mucha frecuencia las advertencias con imágenes que se muestran en las cajetillas de cigarros y el 47.5 por ciento han leído con mucha frecuencia las advertencias. Respecto al impacto que tiene en los fumadores, la encuesta menciona que el 54.9 por ciento refiere que con mucha frecuencia las advertencias en cajetillas le hacen pensar en los daños que causa fumar y el 47 por ciento opina que las advertencias le hacen pensar en dejar de fumar. Finalmente, el 28.1 por ciento de los fumadores contestó que con mucha frecuencia las advertencias en cajetillas evitaron que fumara cuando estaba por prender un cigarro.

Por último, es pertinente mencionar el estudio, ya mencionado, realizado por Parametría en conjunto con el Consejo Mexicano Contra el Tabaquismo, apoyado por ACTA, AC, Aliento y FIC México.<sup>21</sup> La encuesta de opinión apunta a un dato más que favorable: nueve de cada diez encuestados dice haber notado las advertencias.<sup>22</sup> Retomando las dos principales preguntas realizadas en este tema, en el último mes ¿Cuántas veces ha notado las advertencias sobre los daños a la salud en las cajetillas de cigarros? El 55 por ciento menciona que frecuentemente las ha notado y a este se suma el 33 por ciento que las ha notado de vez en cuando. En el segundo caso, Hasta qué punto, ¿Las advertencias en cajetillas le hacen pensar en los daños que causa fumar y/o dejar de fumar?, el dato que nos menciona la encuesta es que el 70 por ciento de los encuestados manifiesta que estas imágenes y mensajes sanitarios lo hacen pensar sobre los daños que causa fumar o estimula el dejar de fumar. Por último, se debe mencionar que 6 de cada 10 personas reconoce que las advertencias en las cajetillas evitaron que fumara al menos una vez en el último mes.<sup>23</sup>

Siguiendo con las recomendaciones internacionales, la defensa de los derechos fundamentales, los criterios judiciales emitidos por el Máximo Tribunal Constitucional del país, los datos científicos y de opinión; para que las advertencias sanitarias tengan el efecto deseado y necesario deben de contar con el 75 por ciento de la superficie. Sin embargo, México no figura siquiera en el top 5 del ranking mundial. De acuerdo con los estudios, nuestro país se encuentra en una séptima posición respecto a otros países, contando con poco más del 50 por ciento de los paquetes dedicados a pictogramas y advertencias sanitarias.<sup>24</sup> Esto lo ubica debajo de: Australia (82.5 por ciento; 75 por ciento enfrente, 90 por ciento por detrás), Uruguay (80 por ciento; 80 por ciento enfrente, 80 por ciento por detrás), Sri

Lanka (80 por ciento; 80 por ciento enfrente, 80 por ciento por detrás), Brunei (75 por ciento; 75 por ciento enfrente, 75 por ciento por detrás), Canadá (75 por ciento; 75 por ciento enfrente, 75 por ciento por detrás), Mauritius (65 por ciento; 60 por ciento enfrente, 70 por ciento por detrás).<sup>25</sup> Si México quiere tener una política realmente efectiva en la transmisión de información hacia sus consumidores sobre los riesgos que implica el tabaquismo es necesario adecuarse a los estándares internacionales.

Por estas razones se propone una modificación a los artículos siguientes para adecuarlos a las mejores regulaciones internacionales:

Texto actual	Propuesta
<p>Artículo 18. En los paquetes de productos del tabaco y en todo empaquetado y etiquetado externo de los mismos, de conformidad con lo establecido en esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables, deberán figurar leyendas y pictogramas o imágenes de advertencia que muestren los efectos nocivos del consumo de los productos del tabaco, además se sujetarán a las siguientes disposiciones:</p>	<p>Artículo 18. [...] [...] IV. Deberá ocupar el 80% de la cara anterior, el 100% de la cara posterior y el 100% de una de las caras laterales del paquete y la cajetilla; V. Al 80% de la cara anterior de la cajetilla se le deberán incorporar pictogramas o imágenes; [...]</p>
<p>I. Serán formuladas y aprobadas por la Secretaría;</p>	<p><b>Solo se podrá exhibir el nombre de la marca en el 20% restante de la cara anterior utilizando siempre un fondo del mismo color para todos los productos de tabaco. De la misma manera, se utilizará la misma fuente de letra. Esto se diseñará por las autoridades sanitarias correspondientes. No se permitirá que se añada ningún elemento, logotipo o leyenda de la marca.</b></p>
<p>II. Se imprimirán en forma rotatoria directamente en los empaques;</p>	<p><b>Por otra parte, los elementos que se describen en el artículo 19 de la presente ley seguirán el mismo formato que el descrito en el párrafo anterior, utilizando siempre el mismo color de fondo y la misma fuente de letra. No se permitirá ningún otro elemento de marca, color, logotipo o leyenda de la marca.</b></p>
<p>III. Serán de alto impacto preventivo, claras, visibles, legibles y no deberán ser obstruidas por ningún medio;</p>	<p>[...]</p>
<p>IV. Deberán ocupar al menos el 30% de la cara anterior, 100% de la cara posterior y el 100% de una de las caras laterales del paquete y la cajetilla;</p>	<p>[...]</p>
<p>V. Al 30% de la cara anterior de la cajetilla se le deberán incorporar pictogramas o imágenes;</p>	<p>[...]</p>
<p>VI. El 100% de la cara posterior y el 100% de la cara lateral serán destinados al mensaje sanitario, que del mismo modo será rotativo, deberá incorporar un número</p>	<p>[...]</p>

<p>teléfono de información sobre prevención, cesación y tratamiento de las enfermedades o efectos derivados del consumo de productos del tabaco, y</p> <p>VII. Las leyendas deberán ser escritas e impresas, sin que se invoque o haga referencia a alguna disposición legal directamente en el empaquetado o etiquetado.</p> <p>La Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación las disposiciones para la formulación, aprobación, aplicación, utilización e incorporación de las leyendas, imágenes, pictogramas y mensajes sanitarios que se incorporarán en los paquetes de productos del tabaco y en todo empaquetado y etiquetado externo de los mismos, de acuerdo a lo establecido en esta Ley.</p>	
---	--

Es por todo lo anteriormente expuesto y fundado, que proponemos ante esta honorable soberanía la siguiente:

### Decreto

Por el que sé que se reforman los artículos 18 y 20 de la Ley General para el Control del Tabaco, para quedar como sigue:

**Artículo Primero.** Se reforman las fracciones IV, V y VI, y se adicionan dos últimos párrafos al artículo 18 para establecer lo siguiente:

**Artículo 18.** [...]

[...]

IV. Deberá ocupar el 80 por ciento de la cara anterior, el 100 por ciento de la cara posterior y el 100 por ciento de una de las caras laterales del paquete y la cajetilla;

V. Al 80 por ciento de la cara anterior de la cajetilla se le deberán incorporar pictogramas o imágenes;

[...]

**Sólo se podrá exhibir el nombre de la marca en el 20 por ciento restante de la cara anterior utilizando siempre un fondo del mismo color para todos los productos de tabaco. De la misma manera, se utiliza-**

**rá la misma fuente de letra. Esto se diseñará por las autoridades sanitarias correspondientes. No se permitirá que se añada ningún elemento, logotipo o leyenda de la marca.**

**Por otra parte, los elementos que se describen en el artículo 19 de la presente ley seguirán el mismo formato que el descrito en el párrafo anterior, utilizando siempre el mismo color de fondo y la misma fuente de letra. No se permitirá ningún otro elemento de marca, color, logotipo o leyenda de la marca.**

**Se adiciona un párrafo al artículo 20 para quedar como sigue:**

**Artículo 20.** [...]

[...]

[...]

**Todo tipo de cubierta, empaque, etiquetado o carátula en los empaques de cigarros o productos de tabaco utilizará siempre un fondo del mismo color y la misma fuente de letra. Cualquier tipo de cubierta que no cumpla lo anterior será considerada publicidad, la cual está prohibida en términos de esta ley.**

### Transitorios

**Artículo Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, a reserva de las siguientes disposiciones.

**Artículo Segundo.** Las reformas a los pictogramas, advertencias sanitarias y empaque genérico serán obligatorias a los 240 días de la entrada en vigor de la Ley. La Secretaría de Salud emitirá los lineamientos de los nuevos pictogramas y mensajes sanitarios correspondientes, así como los diseños para el empaque genérico en un tiempo no mayor a los 120 días después de que entre en vigor la presente Ley.

### Notas

1 Mackay, Judith, et. al. *The Tobacco Atlas*, 2ª ed, American Cancer Society, 2006, p. p. 35.

2 Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017.

3 Llanes, J., Ramos, A., Reynales, L., Sáenz de Miera, B., & Waters, H. (2009). *Proposal to Increase Cigarettes Taxes. Mexico City: Mexico Report of a Working Group*

4 Directriz para el artículo 11, p.1, cf. § 3

5 Directriz para el artículo 11, párrafo 4.

6 Directriz para el artículo 11, p.1, cf. § 11

7 Directriz para el artículo 11, p.1, cf. § 46.

8 10 años del CMCT: Retos y perspectivas del control del tabaco en México. Informe de la Sociedad Civil sobre los avances del CMCT 2015.

9 Consultation Paper, Tobacco Plain Packaging Bill 2011: Exposure Draft, 7 April 2011, p.5.

10 Submission of the World Health Organization, RE: Australian Plain Packaging Legislation, pp. 3-4.

11 Artículo 5, 11 y 13 del Convenio Marco para el Control del Tabaco.

12 Consultation Paper, Tobacco Plain Packaging Bill 2011: Exposure Draft, 7 April 2011, p.2.

13 *Ibidem* p.6.

14 *Supra* nota 1, p.9.

15 Ordenanza no. 374 del Ministerio de Salud de Uruguay.

<http://www.tobaccocontrol.org/files/live/Uruguay/Uruguay%20-%20Ordinance%20No.%20466%20-%20national.pdf>

16 ARB/10/7, Philip Morris Marca Sarl (Suiza), Philip Morris Products SA (Suiza) y Abal Hermanos SA (Uruguay) contra la República Oriental del Uruguay. ¶399

17 *Ibidem* ¶271

18 *Ibidem* ¶429 - 430

19 *Ibidem* ¶528

20 Hammond, et. al., “Text and Graphic Warnings on Cigarette Packages”, *American Journal of Preventive Medicine*, pp. 210-217.

21 *Ídem*.

22 *Ibidem*, p. 17.

23 *Ibidem*, p. 18.

24 *Cigarette package health warnings*, Octubre 2012, International Status Report, Societé Canadien du Cancer, tercera edición. Disponible en:

[http://www.cancer.ca/Canada-wide/About%20us/Media%20centre/CW-Media%20releases/CW-2012/~/\\_media/CCS/Canada%20wide/Files%20List/English%20files%20heading/PDF%20-%20Communications/CCS-intl%20warnings%20report%202012-4%20MB.ashx](http://www.cancer.ca/Canada-wide/About%20us/Media%20centre/CW-Media%20releases/CW-2012/~/_media/CCS/Canada%20wide/Files%20List/English%20files%20heading/PDF%20-%20Communications/CCS-intl%20warnings%20report%202012-4%20MB.ashx)

25 *Ídem*.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2017.— Diputada Ingrid Krasopani Schemelensky Castro (rúbrica).»

### Se turna a las Comisiones Unidas de Salud, y de Economía, para dictamen.

---

#### LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 48 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a cargo de la diputada Claudia Sofía Corichi García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, Claudia Sofía Corichi García, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en esta LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, 176, 179 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 48 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al tenor de la siguiente:

#### Exposición de Motivos

**I.** “México atraviesa una grave crisis de violencia y de seguridad desde hace varios años. Durante el gobierno del ex presidente Felipe Calderón y el inicio en el 2006 de la lla-

mada “guerra contra el narcotráfico”, las graves situaciones de violencia aumentaron hasta alcanzar niveles alarmantes, incluyendo la consecuente pérdida de más de cien mil personas, miles de desapariciones y un contexto que ha provocado el desplazamiento de miles de personas en el país. Como respuesta al incremento de la violencia, las autoridades han optado por aumentar el rol de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, incluyendo una política de confrontación contra el crimen organizado y el despliegue de operativos conjuntos entre las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad, estatales y municipales. Esta situación ha desatado aún mayor violencia así como violaciones graves a los derechos humanos en la que se observa una falta de rendición de cuentas conforme a los estándares internacionales.”<sup>1</sup>

**II.** En México, los organismos encargados de hacer cumplir la ley, ministerios públicos y tribunales siguen sin investigar, enjuiciar y castigar diferentes actos graves de violencia, entre ellos graves casos de violencia sexual usados como forma de tortura, principalmente a mujeres, por parte de funcionarios públicos. Las denuncias de tortura y otros malos tratos a menudo no se investigan, y es incluso más excepcional que los presuntos responsables comparezcan ante la justicia.

**III.** En los juicios penales se sigue haciendo recaer la carga de la prueba en la persona que denuncia haber sufrido tortura u otros malos tratos, lo que contraviene las leyes y normas internacionales en materia de derechos humanos. El derecho mexicano hace recaer justamente la carga de la prueba en las autoridades, que deben demostrar que las confesiones fueron obtenidas por medios legítimos, pero los jueces siguen dando primacía a las pruebas presentadas por el Ministerio Público sin poner en duda su legalidad y no excluyen las pruebas obtenidas mediante tortura y otros malos tratos.

**IV.** Es de interés primordial destacar la violencia ejercida, en particular, a mujeres para acusarlas y hacer confesar de delitos que no han cometido, siendo finalmente encarceladas injustamente y mantenidas así por mucho tiempo, antes de comprobarles algo o siquiera hacer justicia a las graves delitos que se han cometido contra ellas.

**V.** En el estudio *La violencia feminicida en México. Aproximaciones y tendencias 1985-2014*,<sup>2</sup> elaborado por la ONU Mujeres, se notó que sólo una de cada cinco denuncias llegó a una sentencia condenatoria. Estos hechos demuestran que las mujeres no solo no están protegidas, sino

que tampoco cuentan con garantías de la justicia por la violencia a la que se ven sometidas.

**VI.** La violencia contra la mujer sigue siendo una pandemia global. Hasta 70 por ciento de las mujeres sufren de violencia en su vida. En México se registraron un total de 47 mil 178 muertes de mujeres, que fueron posibles asesinatos. En el periodo de 2007 hasta 2013 se aprecia un gran aumento de feminicidios en las localidades de Tamaulipas, Chiapas, Coahuila, Chihuahua, Hidalgo, Durango, Morelos, Nuevo León, Sinaloa, Colima, Baja California y Guerrero.

### Consideraciones

**Primera.** Que México cuenta con un organismo descentralizado encargado de realizar una defensa no jurisdiccional de los derechos humanos de la población, como es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Misma que a partir del 13 de septiembre de 1999, día en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma que la dotó de plena autonomía de gestión y presupuestaria, dándole así mas instrumentos para llevar a cabo su objetivo principal que ha sido la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Segunda.** Que entre sus atribuciones está recibir quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos y, conocer e investigar presuntas violaciones a los derechos humanos. Dichas atribuciones le son conferidas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 102, apartado B, como en la propia ley reglamentaria, denominada Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**Tercera.** Que su principal facultad es la realización de recomendaciones no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Que muchas de las veces, derivado del conocimiento de las quejas recibidas dicha institución ha tenido conocimiento de hechos ilícitos, para lo cual en la actualidad sólo de ser necesario brinda una orientación jurídica a la víctima, siendo esta imprescindible, pero no resulta suficiente; ya que es necesario que se presente la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público. Es decir, que la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuando advierta la comisión de un delito derivado de una queja presentada por un particular, independientemente que el sujeto activo del delito sea un servidor público o no, proceda de oficio y a nombre del quejoso a

presentar la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público competente para conocer del delito, dicha denuncia deberá ser presentada por escrito y con estricto apego a derecho. Máxime tratándose de personas que pertenezcan a un sector considerado como grupo vulnerable, como son, menores de edad, indígenas, incapaces, de evidente escasos recursos económicos y culturales o que por su ignorancia del tema no estén conscientes de que han sido víctimas de un delito o bien desconozcan la competencia de la autoridad, no obstante si lo hayan hecho del conocimiento a la propia comisión, que en muchas de las ocasiones así ocurre en virtud del buen prestigio que hoy goza dicha institución, así como extranjeros.

**Cuarta.** Que la comisión elabora una cantidad importante de recomendaciones a los presuntos transgresores de derechos humanos, en apego de sus funciones conferidas por la norma suprema, así como por su propio ordenamiento, a la fecha de hoy ha recibido cantidad incuantificable de quejas por los particulares y que en un gran número de ellas se han puesto al descubierto un número considerable de delitos, quedando éstos sólo a la potestad del particular si los denuncia o no.

**Quinta.** Que “entre los obstáculos para admitir y preparar medios de prueba en los procesos penales ordinarios por delitos de tortura y conexos hay inercias judiciales y barreras de interpretación legal. Entre las inercias en las prácticas legales está la falta de costumbre para solicitar inspecciones judiciales en las instalaciones policiales, ministeriales, militares, navales o penitenciarias que favorezcan la demostración de que la tortura se haya producido. En este sentido, el Comité de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, se ha referido al derecho de la persona acusada de contar con los medios para su defensa en los siguientes términos: 33. Los “medios adecuados” deben comprender el acceso a los documentos y otras pruebas; ese acceso debe incluir todos los materiales que la acusación tenga previsto presentar ante el tribunal contra el acusado o que constituyan pruebas de descargo. Se consideran materiales de descargo no sólo aquellos que establezcan la inocencia sino también otras pruebas que puedan asistir a la defensa (por ejemplo, indicios de que una confesión no fue hecha voluntariamente). En los casos en que se afirme que se obtuvieron pruebas en violación del artículo 7, también debe presentarse información sobre las circunstancias en que se obtuvieron las pruebas para que se pueda evaluar dicha afirmación [...] 326.”<sup>3</sup>

**Sexta.** Que “entre las resistencias en las que la ley misma pudiera significar un obstáculo para la admisión, preparación y desahogo de medios de prueba, destaca el artículo 48 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”,<sup>4</sup> que establece:

Artículo 48. La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una recomendación o a algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, resolverá si son de entregarse o no, excepto en los casos en que el quejoso o sus familiares en línea ascendente o descendente en cualquier grado o colaterales hasta el segundo grado, ofrezcan como medio de convicción en un procedimiento jurisdiccional las pruebas o constancias que integraron la queja ventilada ante la propia Comisión Nacional.

**Séptima.** Que el artículo referido obliga a la CNDH a proporcionar copias de los resultados de los exámenes médicos y psicológicos a las víctimas y a sus representantes, con independencia de si lo exige un juez.

**Octava.** Que “los organismos públicos de protección a los derechos humanos están obligados a formular denuncias penales cuando hubiere elementos para ello (en la Constitución se utiliza la expresión “formularán”; no “podrán formular”). Por mayoría de razón, estos organismos públicos no sólo están facultados para entregar las constancias y medios de prueba que conduzcan a probar la existencia de un delito (de esta naturaleza o de cualquier otra), sino que están obligados a hacerlo, aun sin mediar petición de parte. De otra forma su actuación no sería consecuente, con la finalidad constitucional del proceso penal de evitar la impunidad (artículo 20, constitucional, inciso A, apartado I), ni con el principio pro persona incorporado en el mismo artículo primero constitucional.

Los órganos del estado no pueden obrar en direcciones opuestas, máxime cuando existen responsabilidades del Estado mexicano en su conjunto derivadas de la suscripción del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y de su Protocolo Facultativo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; de ahí que todo el caudal probatorio recopilado por la CNDH debe poder aportarse a la investigación y persecución de los delitos de tortura y conexos. De esta forma las juzgadoras y los juzgadores podrán acordar la práctica

de inspecciones en las propias instalaciones a archivos físicos y registros informáticos de la CNDH, independientemente de la aplicación de medidas de apremio que puedan decretar para hacer cumplir sus determinaciones. De igual manera, podrá ofrecerse el testimonio de los visitantes que hayan participado o estén participando en la integración de un expediente de tortura, aun cuando el mismo no haya sido concluido.”<sup>5</sup>

**Novena.** Sin embargo, en los hechos y en voz de algunos abogados de organizaciones de derechos humanos que viven día a día con estos casos, es difícil y tedioso para las víctimas e inculpados obtener toda la información necesaria para su defensa, ya no se diga solamente para saber de su caso, algunos testimonios señalan.<sup>6</sup>

**“Es común que la CNDH haga muy difícil que familiares y víctimas tengan acceso a su expediente”**

“Estamos de acuerdo y también diríamos, que las visitadoras de la CNDH no tienen una política uniforme para dar acceso a las víctimas, familias y representantes a sus expedientes lo que genera que muchas de ellas tengan como respuesta que no pueden revisarlo personalmente. Asimismo, nos ha sucedido que CNDH únicamente da acceso a versiones públicas de los expedientes con partes testadas negando a las víctimas tener acceso íntegro a su expediente. Incluso hemos recurrido a la presentación de un amparo para buscar tener acceso al expediente íntegro.”

**“¿Se puede decir que la CNDH normalmente provee los resultados de los protocolos de Estambul a las víctimas?”**

“Por regla general no es así. En el caso muy excepcional de \_\_\_\_\_ pudimos obtener copia del Protocolo de Estambul para usarlo en los procesos penales, pero lo atribuimos a que la visitadora adjunta no conocía la política general de la CNDH de no entregar copias de los expedientes hasta que no están concluidos. Sobre este tema afirmaré que CNDH no provee copias de los resultados de los protocolos de Estambul pero en algunos casos sí informa la existencia de los resultados del Protocolo de Estambul sin entregar las copias. Por ejemplo, en el caso de \_\_\_\_\_ nos informó que el Protocolo de Estambul ya está listo pero no hemos tenido acceso a él ni tampoco nos han dicho el sentido.”

**“No les dan copias y no informan a las víctimas sobre resultados de sus Pes al menos que haya una recomendación”.**

“De acuerdo con esta afirmación y puede decirse que los Protocolos de Estambul son deficientes, sin perspectiva de género y que ocupan muy poco tiempo para las entrevistas. Eso lo pudimos ver en el caso de Tailyn y Claudia. Incluso en el caso de Claudia impugnamos el Protocolo de Estambul ante la presidencia de CNDH aunque formalmente el recurso no existe.”

**Décima.** Para dejar claro la facultad de la CNDH en entregar toda la información requerida en la investigación y recomendación que le sería de suma utilidad a la víctima, es que propongo reformar el artículo 48 y el 50, para así darle un sentido real de coadyuvancia a las víctimas de violaciones de derechos humanos, y que la CNDH realmente se constituya como un verdadero “defensor del pueblo”.

Por todo lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 48 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

**Artículo Único.** Se reforman el artículo 48 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para quedar como sigue

**Artículo 48.** La Comisión Nacional **podrá** entregar sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una **recomendación** o a algún particular. **Dichas pruebas serán entregadas solamente** al quejoso o sus familiares en línea ascendente o descendente en cualquier grado o colaterales hasta el segundo grado **que** ofrezcan como medio de convicción en un procedimiento jurisdiccional, las pruebas o constancias que integraron la queja ventilada ante la propia Comisión Nacional.

**Transitorio**

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

**Notas**

1. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los Derechos Humanos en México*, 2015
2. “La violencia Feminicida en México, Aproximaciones y Tendencias 1985 – 2014”, ONU Mujeres, Segob, Inmujeres, México, 2015.
3. Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Protocolo de Actuación para quienes imparten Justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de Tortura y Malos Tratos”, México, 2014.
4. *Ibidem*
5. Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Protocolo de Actuación para quienes imparten Justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de Tortura y Malos Tratos”, México, 2014.
6. Testimonios anónimos de abogados de diferentes ONG.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 12 días del mes de diciembre del 2017.— Diputada Claudia Sofia Corichi García (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.**

---

**LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS  
HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
Y DESARROLLO URBANO**

---

«Iniciativa que reforma el artículo 8o. de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a cargo del diputado Benjamín Medrano Quezada, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Benjamín Medrano Quezada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 8 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

La migración del campo hacia las ciudades trajo consigo el crecimiento desordenado de las urbes a partir de la segunda década del siglo XX, lo que supuso una fuerte presión sobre la dotación de servicios y la planeación, sobre todo si tomamos en consideración la precariedad de muchos asentamientos. Para ilustrar la dimensión del fenómeno al que nos referimos, baste señalar que, mientras en 1900 sólo 10 por ciento de la población vivía en ciudades, para 2010 la proporción se había incrementado a 71.

De acuerdo con el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, la política de vivienda y desarrollo urbano se caracterizó durante el siglo pasado por ser reactiva y tener como premisa básica la regularización de la propiedad y la posterior dotación de servicios, en muchas ocasiones en ubicaciones no aptas para el desarrollo sustentable de las ciudades.

En la década pasada, agrega el referido instrumento de planeación, el modelo de atención a las necesidades de vivienda privilegió el otorgamiento masivo de financiamiento para vivienda nueva sin considerar el impacto territorial y urbano, al tiempo que la industria desarrolladora optó por la producción de vivienda de interés social en suelo barato y alejado de los centros urbanos y de corredores y estaciones de transporte público de calidad.

Así, el crecimiento de las ciudades no siempre respondió a las necesidades de la población; pues mientras la población urbana se duplicó en los últimos treinta años, la superficie urbana se multiplicó por seis y el uso del automóvil se intensificó, lo que encareció la prestación de servicios públicos básicos y generó una alta tasa de motorización en el país, incrementando con ello la emisión de gases de efecto invernadero.

El programa en comento señala que una cantidad importante de planes de desarrollo urbano establecen superficies de suelo urbanizable muy superiores a las necesidades en el largo plazo, lo que dificulta avanzar hacia modelos de ciudad compacta y promueve la especulación del suelo.

La actual administración advierte que en los próximos años se deberá hacer frente al aumento de la población urbana, la cual pasará de 80.4 millones en 2010 a 103.3 millones en 2030; por lo que las ciudades, sus autoridades y la sociedad en su conjunto deberán ser capaces de acomodar de mane-

ra sustentable, responsable y eficiente a las generaciones urbanas actuales y futuras.

De acuerdo con el gobierno de la república, el suelo en las ciudades ha perdido su función social y se ha mercantilizado en extremo, lo que ha limitado las posibilidades de ofrecer suelo de manera directa para usos y funciones urbanas prioritarias: lotes habitacionales para las familias más pobres, suelo para infraestructura y equipamientos urbanos, espacios públicos y áreas verdes, entre otros.

Aunado a lo anterior, también reconoce que la acción regularizadora ha disminuido, pues mientras en 2012 se escrituraron casi 16 mil propiedades frente a 119 mil en 1998, lo que indica una estrategia poco eficiente frente a los 5 millones de lotes habitacionales informales, irregulares o ilegales estimados en el país.

Otro problema que se reconoce en el multicitado programa tiene que ver con el énfasis en la producción masiva de vivienda nueva, la dificultad para acceder a suelo habitacional y la casi inexistente oferta formal de lotes intraurbanos para vivienda destinados a los grupos de más bajo ingreso, lo que ha provocado que muchas familias se ubiquen en terrenos inadecuados, localizados en zonas de riesgo y que afectan el medio ambiente, así como en lugares alejados de los equipamientos urbanos.

Otro tema relacionado con la gestión del uso del suelo, cuya importancia quedó una vez más evidenciada tras los dolorosos sucesos del pasado mes de septiembre, lo es la afectación de los asentamientos humanos como consecuencia de fenómenos perturbadores tales como erupciones volcánicas, terremotos, inundaciones, sequías y tormentas. La existencia de tales calamidades, aunada a la existencia de asentamientos en zonas de peligro, el poco ordenamiento territorial, la vulnerabilidad de la infraestructura y la fragilidad de amplios sectores de la población traen consigo un alto costo social y económico para el país, tal y como se consigna en el diagnóstico incluido en el Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018. Dicho documento refiere las siguientes cifras para ilustrar el impacto económico que tuvieron los desastres naturales durante el periodo 2000-2012:

- 1 millón 169 mil viviendas afectadas y un impacto económico de 22 mil 971.2 millones de pesos.
- 23 mil 935 unidades educativas, lo que da un promedio anual de 1 mil 841 unidades afectadas. Las pérdidas

económicas en el sector educativo sumaron 4 mil 560.9 millones de pesos.

- El sector salud es uno de los más afectados por desastres, debido a que su efecto se traduce en dos rubros principales: los efectos registrados en las unidades médicas y el costo que representa la implementación de la atención médica necesaria posterior al desastre. Entre 2000 y 2012 el impacto económico estimado de los eventos evaluados para este sector fue de 4 mil 272.6 millones de pesos en mil 939 unidades de salud afectadas.

- El sector carretero, el cual precisa los mayores costos de reconstrucción, concentró 57 por ciento del total de los recursos entregados por el Fondo de Desastres Naturales entre los años 2000 y 2011. De acuerdo con los eventos evaluados, se estimaron daños y pérdidas en las carreteras por 58 mil 750 millones de pesos. Estos daños afectan a otros sectores, ya que provocan incomunicación y desabasto, al quedar bloqueados los pasos en algunos casos, además de elevar los costos de traslado por el desvío de rutas.

A las cifras anteriores se deben agregar los daños ocurridos a nivel nacional desde 2013 y los 38 mil millones de pesos que por concepto de reconstrucción deberán desembolsarse tras los sismos del pasado mes de septiembre.

Los fenómenos perturbadores a que hemos hecho referencia no constituyen una cuestión coyuntural, sino que forman parte de la vida cotidiana en nuestro país, pero los daños ocasionados por algunos de estos ahora suponen un mayor reto y peligro, pues han venido a ser potenciados por el cambio climático, circunstancia frente a la cual nuestro país resulta sumamente vulnerable, dada su localización entre dos océanos, latitud y relieves.

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, se han identificado 319 municipios (13 por ciento del total del país) que reflejan mayor vulnerabilidad frente al cambio climático y sus efectos en inundaciones, deslaves, sequías agrícolas, disminución de rendimiento por precipitación y temperatura, ondas de calor y transmisión de enfermedades.<sup>1</sup>

La situación hasta aquí descrita nos obliga a plantear soluciones que coadyuven en la prevención de los desastres naturales, así como en la mitigación y adaptación frente al cambio climático y sus consecuencias, partiendo del nece-

sario ordenamiento territorial y la adecuada planeación urbana, metas cuya complejidad para alcanzarlas atraviesan por la falta de recursos presupuestales, la ausencia de planeación y la falta de investigación científica. Una política de esta naturaleza nos debe llevar a entender la dinámica en el uso de los suelos, de manera tal que seamos capaces de fomentar el desarrollo sustentable de las urbes, promover una mayor resiliencia y mejor capacidad de adaptación frente al cambio climático.

Una correcta planeación y uso del suelo requiere de información y para ello se hacía uso anteriormente de fotografías aéreas, cuya utilización fue sustituida por la interpretación de imágenes satelitales. Mendieta Jiménez afirma que los satélites cuentan con capacidad de realizar observaciones con cobertura espacial global, en particular sobre extensiones vastas en el océano, los desiertos, los bosques y las montañas.

A través de ellos, agrega, se pueden realizar observaciones únicas acerca de la cobertura de vegetación, la biomasa en los océanos, el ozono en la atmósfera, la distribución de gases con efecto invernadero, el nivel del mar, las condiciones del estado del mar y del estado del tiempo, la precipitación en los trópicos, etcétera. Además, las aplicaciones no se reducen a la meteorología, la oceanografía y el clima, sino que es posible obtener información de gran utilidad en una gama amplia de sectores, entre ellos, el uso de suelo.<sup>2</sup>

México cuenta con una red compuesta por los satélites Bicentenario y Morelos III, además del Unamsat-B, los cuales se encuentran dedicados principalmente a la comunicación, programas de seguridad y de protección civil. Si tenemos a la mano tales instrumentos y existen planes para contar con más, lo menos que podemos esperar es que sean dedicados, si esto es posible, a proveer de información sobre los cambios en el uso de suelo a nivel nacional.

Sobre el particular, el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 establece como una de sus líneas estratégicas diseñar un sistema de procesamiento automatizado de datos geoespaciales que permita dar seguimiento a cambios de uso de suelo.

Con independencia de lo que hasta ahora hayan hecho sobre este asunto la administración pública federal y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, lo cierto es que resulta conveniente otorgar a la referida línea estratégica una vigencia que trascienda al ámbito temporal que corresponde al actual gobierno de la república, por lo que propo-

nemos una reforma del artículo 8 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a fin de establecer como una facultad de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano dar seguimiento a los cambios de uso de suelo, a través de sistemas de procesamiento automatizados de datos geoespaciales.

A efecto de ilustrar con mayor claridad el sentido de la presente iniciativa, se agrega el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
<p>Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría, las atribuciones siguientes:</p> <p>I. ... a XXX. ...</p> <p>XXXI. Elaborar programas y acciones para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, en el ámbito de las competencias de la presente Ley y de conformidad con el marco legal vigente, los tratados internacionales aprobados y demás disposiciones jurídicas aplicables, e informará (sic) anualmente de sus avances, y</p> <p>XXXII. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas.</p>	<p>Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría, las atribuciones siguientes:</p> <p>I. ... a XXX. ...</p> <p>XXXI. Elaborar programas y acciones para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, en el ámbito de las competencias de la presente Ley y de conformidad con el marco legal vigente, los tratados internacionales aprobados y demás disposiciones jurídicas aplicables, e <b>informar</b> anualmente de sus avances;</p> <p>XXXII. <b>Dar seguimiento a los cambios de uso de suelo, a través de sistemas de procesamiento automatizados de datos geoespaciales, y</b></p> <p>XXXIII. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas.</p>
<b>ARTÍCULOS TRANSITORIOS</b>	
SIN CORRELATO	<b>ÚNICO.</b> - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por todo lo expuesto sometemos a consideración de esta soberanía la aprobación del siguiente proyecto de

### Decreto

**Único.** Se reforma el artículo 8 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para quedar como sigue:

Artículo 8. Corresponden a la federación, a través de la secretaría, las atribuciones siguientes:

I. a XXX. ...

**XXXI.** Elaborar programas y acciones para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, en el ámbito de las competencias de la presente ley y de confor-

midad con el marco legal vigente, los tratados internacionales aprobados y demás disposiciones jurídicas aplicables, e **informar** anualmente de sus avances;

**XXXII. Dar seguimiento a los cambios de uso de suelo, a través de sistemas de procesamiento automatizados de datos geoespaciales; y**

**XXXIII.** Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas.

### Transitorio

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

### Notas

1 Consultado en

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342492&fecha=28/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342492&fecha=28/04/2014) el 26 de noviembre de 2017, a las 21:42 horas.

2 Consultado en

[http://www.ai.org.mx/ai/archivos/ingresos/mendieta/trabajo\\_final.pdf](http://www.ai.org.mx/ai/archivos/ingresos/mendieta/trabajo_final.pdf) el 26 de noviembre de 2017, a las 22:34 horas.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2017.— Diputado Benjamín Medrano Quezada (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, para dictamen.**

---

## LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

---

«Iniciativa que reforma los artículos 30, 32, 39 y 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado Miguel Ángel Salim Alle, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Miguel Ángel Salim Alle, diputado federal de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Dipu-

tados, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el párrafo primero del artículo 30, el párrafo primero del artículo 32, el artículo 39 y el primer párrafo del artículo 46, todos ellos de la Ley de Coordinación Fiscal, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El federalismo fiscal trata la estructura vertical del sector público, explora, tanto desde el punto de vista positivo como normativo, los roles de los diferentes niveles de gobierno y las formas en que se relacionan a través de mecanismos, como la transferencia de recursos. El objetivo del federalismo fiscal es, a decir de los especialistas, entender y definir qué instrumentos y funciones recaudatorias son más conveniente centralizar y cuáles es mejor poner en esferas descentralizadas de gobierno.<sup>1</sup>

México es una república federal, así lo establecen los Títulos Segundo y Quinto de la Constitución Política. Esto se traduce en el hecho de que los gobiernos estatales y el gobierno federal tienen, cada uno, distintas facultades y obligaciones, dentro de estas facultades del gobierno se encuentran la capacidad de imponer contribuciones a sus ciudadanos y la de ejercer el gasto público. En una federación, estas facultades son distribuidas entre el gobierno federal y los gobiernos locales (estatales y municipales).<sup>2</sup>

El federalismo fiscal es una subdisciplina de las finanzas públicas que busca detallar cuáles son las potestades tributarias y las facultades para ejercer el gasto público que tiene el gobierno federal y cuáles tienen los gobiernos estatales o locales. También trata de dar respuesta al problema de cuál es la distribución de potestades tributarias y de ejercicio del gasto entre gobierno nacional y gobiernos locales más eficiente.<sup>3</sup>

Ahora bien en México, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) es la encargada de determinar las potestades tributarias y los alcances del ejercicio del gasto de cada ramo de gobierno, la cual fue promulgada en 1980 con el objetivo de simplificar la celebración de convenios entre la federación y las entidades y federativas para simplificar la asignación de las transferencias, esto mediante dos ramos principales el ramo 28 y el 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, los cuales se definen como:

Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.

### Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios representan la fuente principal de ingresos de estos órdenes de gobierno y son fundamentales para financiar sus estrategias y programas de desarrollo. Las transferencias son relevantes para las finanzas estatales y municipales; para los gobiernos de los estados significan en promedio el 90 por ciento de sus ingresos totales y para los municipios alrededor del 65 por ciento, aunque en los que son rurales y marginados supera el 90 por ciento.

El gasto federalizado lo integran, como se mencionó anteriormente dos componentes: las participaciones federales o gasto federalizado no programable y las transferencias condicionadas o gasto federalizado programable. Las primeras se derivan del sistema nacional de coordinación fiscal, y para las entidades federativas y municipios constituyen transferencias no condicionadas en su uso y destino, ya que son de libre administración hacendaria por esos órdenes de gobierno, conforme a sus prioridades y marco jurídico.

Las transferencias condicionadas se integran con los recursos que la Federación entrega a las entidades federativas y municipios, para su aplicación en los fines establecidos en el marco jurídico correspondiente.

En México, los ingresos de los estados dependen en gran medida de transferencias federales. Las entidades obtienen recursos propios a través de impuestos a la producción, al comercio, sobre nómina y predial, por derechos (registro civil, licencias y permisos), por productos (bienes muebles e inmuebles) y por aprovechamientos (multas y recargos) locales. Sin embargo, esto representa sólo una pequeña parte del total de sus ingresos, en el lapso de 2012-2017 el monto total otorgado de dichas transferencias federales a los ramos 28 y 33 fue de 7 billones 3 mil 271 millones de pesos.

El Ramo General 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, transfiere los recursos correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos a las entidades federativas y a los municipios, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, así como de conformidad con los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.<sup>4</sup>

Las aportaciones federales del Ramo 33 para Entidades Federativas y Municipios son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios cuyo gasto está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que la Ley de Coordinación Fiscal dispone. El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de recursos se realizará en los términos del artículo 26-A de dicha Ley. La operación del Ramo 33 está elevada a mandato legal en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establecen las aportaciones federales para la ejecución de las actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa, fortalecimiento de las entidades federativas y para los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, seguridad pública, educación tecnológica y de adultos, y con fines específicos en los siguientes fondos:<sup>5</sup>

- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

El artículo 30 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que el monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente

a partir de los siguientes elementos: por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal; por los recursos que con cargo a las previsiones para servicios personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas; por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste; y por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud.

Por su parte el artículo 32 establece que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, **sólo para efectos de referencia**, al 2.5294 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto.

Del total de la recaudación federal participable el 0.3066 por ciento corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228 por ciento al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Finalmente el artículo 39 de la Ley establece que el Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, **sólo para efectos de referencia**, al 0.814 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Cada año de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal se destinan montos de acuerdo al porcentaje establecidos en esta ley a cada uno de los distintos fondos, tomando como referencia el FASSA, FAM y FAIS los montos destinados provienen de la recaudación federal participable. El porcentaje monetario aprobado destinado a los siguientes fondos: FASSA, FAM y FAIS no coinciden con el monto establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, debido a que la propia Ley establece los porcentajes solo para efectos de referencia.

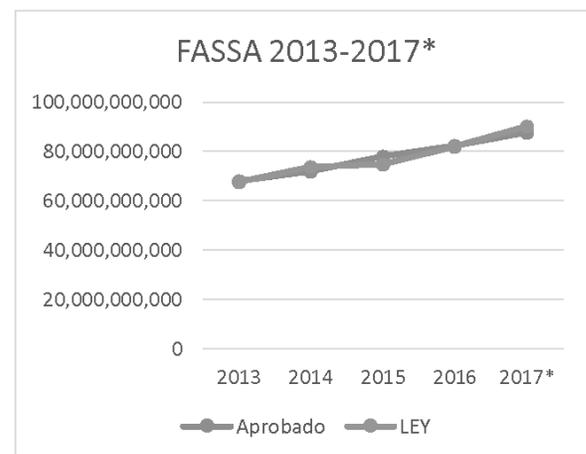
Con datos de la SHCP de la Recaudación Federal Participable de 2013 a 2017 (donde el cierre de 2017 se determi-

nó mediante el método de pronóstico lineal), año con año se muestra un crecimiento de la actividad económica. En los ingresos tributarios al igual que la recaudación federal participable se observa que tiene montos mayores con respecto a su año anterior por lo que de manera general también los fondos tendrían que tener un crecimiento en cuanto su asignación de recursos, de acuerdo con las determinaciones de la Ley de Coordinación Fiscal, pero esto no sucede así, a pesar de este incremento en la actividad económica los porcentajes que se le asignan anualmente a dichos fondos son menores a los estipulados.

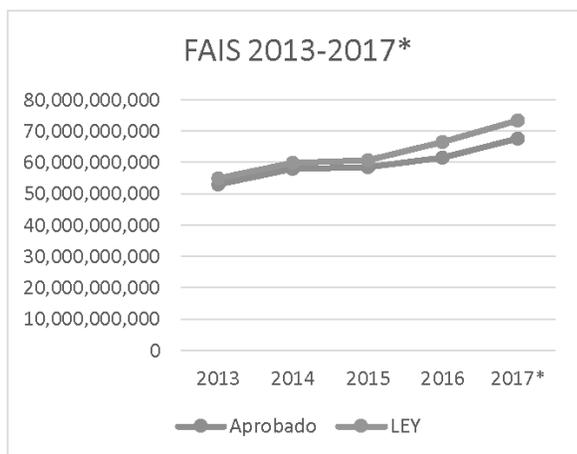
Como referencia tenemos que existe una diferencia con respecto a lo aprobado y lo estipulado en la Ley de Coordinación Fiscal, esto se puede observar en los siguientes fondos:

1. FASSA como se muestra en la gráfica 1 es notable la diferencia que hay en cada año con respecto al aprobado y a lo que la ley estipula.

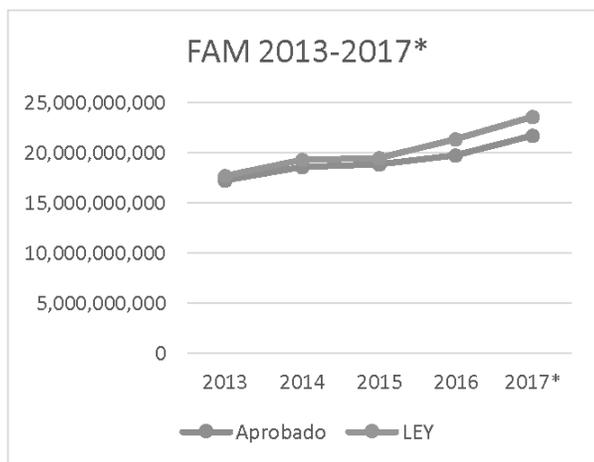
Existe una pérdida de 329 millones de pesos para el fondo en este periodo, tomando como referencia un porcentaje calculado anual de 3.114 por ciento ya que en este fondo no especifica de manera porcentual el monto que se le debe asignar anualmente con respecto a la recaudación federal participable.



2. FAIS, se observa en la gráfica 2 que las cifras estipuladas con respecto a las que la ley indica son menores a las aprobadas anualmente, mostrando pérdidas en el periodo de estudio de 17,152 mil millones de pesos.



3. FAM, se observa en la gráfica 3 que de igual manera que en años fondos anteriores, los montos aprobados son inferiores a los que dicta la Ley de Coordinación Fiscal, para dicho fondo los aprobados con la referencia de ley muestran pérdidas de 5,320 mil millones de pesos que tendrían que haber sido destinados al fondo en el periodo de estudio.



Por lo tanto, la propuesta de la siguiente iniciativa es que se establezca en el artículo 30 un porcentaje de acuerdo al monto equivalente de la recaudación federal participable del 3.114 por ciento, y en el caso de los artículos 32 y 39 se elimine el párrafo “para efectos de referencia” y se establezca un monto fijo equivalente; para el artículo 32 se fija a 2.7328 por ciento de la recaudación federal participable y reajustando el Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades con 0.355 por ciento y 2.3378 por ciento al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las De-

marcaciones Territoriales del Distrito Federal, se reforma el artículo 39 mediante el que se fija por un monto equivalente al 0.879 por ciento de la recaudación federal participable, y finalmente se establece que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se integre con el 1.60 por ciento de la recaudación federal participable.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto**

**Artículo Único.** Se reforman el párrafo primero del artículo 30, el párrafo primero del artículo 32, el artículo 39, y el primer párrafo del artículo 46, todos ellos de la Ley de Coordinación Fiscal para quedar como sigue:

**Artículo 30.** El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, tomando un monto equivalente al **3.114 por ciento** de la recaudación federal participable y tomando en cuenta los siguientes elementos:

- I. ...
- II. ...
- III. ...
- IV. ...

**Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al **2.7328 por ciento** de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el **0.355** por ciento corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el **2.3378 por ciento** al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

...

**Artículo 39.** El Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente al 0.879 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

**Artículo 46.** El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.60 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley.

...

...

### Transitorio

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

### Notas

1 Pliego CESOP

2 CIEP, <http://www.ciep.mx>

3 Ídem

4 PEF 2017 Ramo 28: Estrategia Programática.

5 PEF 2017 Ramo 33: Estrategia Programática

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2017.— Diputado Miguel Ángel Salim Alle (rúbrica).»

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

### LEY DE PLANEACIÓN

«Iniciativa que reforma los artículos 9o. y 14 de la Ley de Planeación, a cargo del diputado Benjamín Medrano Quezada, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, **Benjamín Medrano Quezada**, diputado federal a la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 9 y 14 de la Ley de Planeación**, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

La planeación para el desarrollo constituye el mejor antídoto para la improvisación, pues antepone la certeza sobre las ocurrencias, el establecimiento de objetivos por encima de las ideas que van surgiendo sobre la marcha. Planear implica dotar a la función de gobierno de un principio de certeza, pues a través de esta herramienta se puede orientar el rumbo del país durante un periodo determinado, otorgando la posibilidad de medir los logros obtenidos a partir de fórmulas perfectamente definidas y aplicadas por instituciones dotadas de la capacidad para ello.

La planeación arribó a nuestro sistema jurídico desde la década de los treinta del siglo pasado, durante el gobierno del presidente Pascual Ortiz Rubio, cuando entró en vigor la Ley sobre Planeación General de la República, ordenamiento que, a decir de Villarreal, fue una respuesta del Estado mexicano a la crisis económica mundial de 1929.<sup>1</sup> Posteriormente, en 1934, fue expedido el Plan Sexenal que orientó la acción del gobierno del general Lázaro Cárdenas del Río, sobre el cual Miguel de la Madrid Hurtado, entonces Secretario de Programación y Presupuesto, declaró en 1980 lo siguiente:

El Plan Sexenal de 1934-1940, del Partido Nacional Revolucionario, constituyó un avance más sistemático en el proceso de la planeación del desarrollo. Adoptado por el gobierno, permitió al Estado una clara plataforma de orientación de los procesos del desarrollo y las acciones efectuadas en aquellos tiempos muestran su influencia decisiva en los cambios estructurales que entonces se produ-

jerón. La aceleración de la reforma agraria, la organización de instituciones de crédito al campo, el fortalecimiento de las organizaciones obreras y campesinas que ratificaron su pacto solidario con el Estado mexicano, el establecimiento de un moderno sistema financiero, el impulso a la infraestructura de comunicaciones y de obras hidráulicas, el fomento a la educación pública y la nacionalización de los recursos del petróleo son menciones suficientes para demostrar la influencia de aquel documento en la vida nacional.<sup>2</sup>

No sería sino hasta 1983 cuando se modificará el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer las bases conceptuales para el desarrollo. Después de diversas enmiendas dicho dispositivo establece a la letra lo que a continuación se transcribe:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La carencia de un imperativo en la Constitución relativo a la planeación no impidió que, a lo largo de cuatro décadas, los gobiernos de la etapa post revolucionaria formularan programas tendientes a dirigir el rumbo de la administración pública federal, como el Plan Global de Desarrollo expedito durante el gobierno de José López Portillo, pero la reforma impulsada en 1983 dotó de un marco jurídico a dicha actividad tan importante.

Sobre su propuesta de iniciativa, el presidente De la Madrid señaló en la exposición de motivos lo siguiente:

La iniciativa de reformas se refiere a la rectoría del Estado y la economía mixta establece un sistema de planeación democrática del desarrollo, fija bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la fun-

ción y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento. De aprobarse esta Iniciativa, por primera vez se contará con un conjunto explícito de atribuciones, consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos.

Hecho lo anterior, el 5 de enero 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Planeación vigente, que, conforme al artículo 1o., tiene por objeto establecer:

- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal;
- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;
- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;
- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere la Ley, y
- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Posteriormente, el 31 de mayo de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el cual fue el primer ejercicio de programación sustentado en bases constitucionales y legales específicas.

Mucha agua ha pasado bajo el puente desde entonces. Si bien es cierto la necesidad de contar con un sistema de planeación nacional permanece vigente, no lo es menos que las premisas bajo las cuales deba hacerse esta actividad programática se han enriquecido con el correr de los años,

esto como consecuencia del reconocimiento de más prerrogativas a favor de los mexicanos. Por ejemplo, actualmente el artículo 2º de la Ley de Planeación establece que ésta deberá estar basada en principios tales como i) la igualdad de derechos entre mujeres y hombres y ii) el respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales.

De igual forma, el artículo 6o. dispone que, en marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior, incluyendo un apartado específico con todo lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2o. constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

Otra adición que ha compaginado de manera afortunada la planeación con el respeto a los derechos humanos lo es la inclusión de la perspectiva de género, con la finalidad de garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, esto en el artículo 2o. Asimismo, el artículo 9o. señala que las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, integral y sustentable, mientras que el 14 contempla que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborará el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta los planteamientos que se formulen por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como la perspectiva de género.

En alcance a las reformas antes planteadas, y a efecto de avanzar un paso más en el reconocimiento de derechos fundamentales y su reflejo en la elaboración de políticas públicas, proponemos una reforma a los artículos 9o. y 14 de la Ley de Planeación, a efecto de que las dependencias de la administración pública centralizada planeen y conduzcan sus actividades bajo el criterio de igualdad y no discriminación, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que el desarrollo sea equitativo, integral y sustentable. También se propone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabore el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta el criterio de igualdad y no discriminación.

La presente reforma obedece a lo planteado en el Programa Nacional para la Igualdad y la No Discriminación 2014-2018, el cual contempla dentro de sus estrategias adecuar la normatividad y procedimientos en programas y servicios de la administración pública federal para garantizar igualdad de trato y oportunidades, pero también a lo previsto en el artículo 1o. de la Carta Magna, el cual prohíbe toda forma de discriminación.

Tal iniciativa lo que busca es generar, desde la acción del Estado, un cambio cultural y legal que coadyuve a erradicar atavismos que cancelan las posibilidades de desarrollo en perjuicio de diversos grupos que hasta ahora se mantienen estigmatizados, por razón de su adscripción económica, aspecto físico, orientación sexual, edad o nacionalidad. De lo que se trata es de hacer de la planeación un ejercicio libertario, una oportunidad para la inclusión de millones de personas a la prosperidad, al mantenimiento de su identidad y proyecto de vida.

A efecto de ilustrar con mayor claridad el sentido de la presente iniciativa, se agrega el siguiente cuadro comparativo:

#### Texto vigente

Artículo 9o. Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, integral y sustentable.

...

...

Artículo 14. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:

I. ...

II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como la perspectiva de género;

III. a VIII. ...

**Artículo Transitorio**

(Sin correlativo.)

**Iniciativa**

Artículo 9o. Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades **bajo el criterio de igualdad y no discriminación**, con perspectiva de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, integral y sustentable.

...

...

Artículo 14. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:

I. ...

II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como **el criterio de igualdad y no discriminación** y la perspectiva de género;

III. a VIII. ...

**Artículo Transitorio**

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

Por lo expuesto es que sometemos a la consideración de esta soberanía la aprobación del siguiente proyecto de

**Decreto**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 9 y 14 de la Ley de Planeación, para quedar como sigue:

Artículo 9o. Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades **bajo el criterio de igualdad y no discriminación**, con

perspectiva de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, integral y sustentable.

...

...

Artículo 14. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:

I. ...

II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como **el criterio de igualdad y no discriminación** y la perspectiva de género;

III. a VIII. ...

**Artículo Transitorio**

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

**Notas**

1 Consultado en

<http://www.letraslibres.com/mexico-espana/planes-nacionales-desarrollo-una-historia-racionalidad-y-fracasos>, el 5 de diciembre de 2017 a las 19:44 horas.

2 Consultado en

<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/425/12/RCE12.pdf>, el 5 de diciembre de 2017 a las 19:55 horas.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2017.— Diputado Benjamín Medrano Quezada (rúbrica).»

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