

## VOLUMEN II

CONTINUACIÓN DE LA SESIÓN 20  
DEL 28 DE MARZO DE 2017

## LEY FEDERAL DE ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

**La Secretaria diputada Verónica Delgadillo García:** «Iniciativa que adiciona el artículo 6o. de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, suscrita por integrantes de los Grupos Parlamentarios del PVEM, del PRI, del PAN y de Nueva Alianza

Lorena Corona Valdés, Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, Óscar García Barrón, Otniel García Navarro, María del Rocío Rebollo Mendoza, Ricardo del Rivero Martínez, Luis Alfredo Valles Mendoza y Manuel de Jesús Espino Barrientos, diputados a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión e integrantes de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Verde Ecologista de México, Revolucionario Institucional, Acción Nacional, y Nueva Alianza, someten a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona un último párrafo al artículo 6o. de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Durango se localiza en el norte del país y en el centro-oeste de la altiplanicie mexicana. Cuenta con una superficie territorial de 123 mil 181 kilómetros cuadrados, lo que representa 6.29 por ciento del territorio nacional.<sup>1</sup> Está dividido en 39 municipios y la población total es de 1 millón 754 mil 754 personas. De ellas, 51.0 por ciento son mujeres; y el restante 49.0 por ciento, hombres, según la Encuesta Intercensal de 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Del territorio estatal, 31 por ciento está constituido por bosques de coníferas y encinos en la zona serrana. Le siguen en extensión los pastizales y matorrales y, finalmente, la selva tropical en la región de las quebradas, al suroeste.<sup>2</sup>

Aun cuando Durango es un estado en crecimiento, que destaca por su ubicación geográfica, la riqueza de sus recursos naturales y la expansión de su infraestructura su producto interno bruto en 2014 representó sólo 1.2 por ciento respecto al total nacional.

De igual forma, cuenta con 61 mil 861 unidades económicas, lo que representa apenas 1.2 por ciento del total en el país, según el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas.

Más aún, la situación de la pobreza en esta entidad federativa no es menor: en 2010, de acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) respecto a las 32 entidades federativas, ocupó el lugar 12 en porcentaje de población en pobreza y el 13 en porcentaje de población en pobreza extrema. Por tanto, figura entre las 15 entidades con mayor pobreza y pobreza extrema.<sup>3</sup>

Con base en el *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Durango 2012*, del Coneval, en 2010, del total de la población que habitaba en el estado, 51.3 por ciento se encontraba en situación de pobreza, lo cual representó 840 mil 610 personas de un total de 1 millón 637 mil 236. Asimismo, 10.3 por ciento se encontraba en situación de pobreza extrema, o sea 168 mil 950 personas. De lo anterior se deriva que el porcentaje de población en situación de pobreza moderada fuera de 41.0 por ciento, es decir, 671 mil 660 personas.

De lo expuesto se desprende que Durango es un estado con situación de pobreza que si bien no se encuentra entre las 10 entidades federativas con mayor incidencia de pobreza extrema para ser considerada como candidata a establecer una zona económica especial, tiene altos índices de pobreza y 34 de sus 39 municipios tienen zonas de atención prioritaria urbanas que son áreas geoestadísticas básicas urbanas con muy alto o alto grado de marginación o de rezago social.<sup>4</sup>

No obstante, Durango sí es un área geográfica que tiene una ubicación estratégica para el desarrollo de actividades productivas, debido a la facilidad de integración con carreteras y potencial de conectividad hacia otros mercados nacionales o internacionales, pues al 31 de diciembre de 2014, contaba con una longitud carretera de 15 mil 642 kilómetros, según el *Anuario estadístico y geográfico de Durango 2015*.<sup>5</sup>

De la infraestructura carretera duranguense destaca la autopista Mazatlán-Durango que forma parte del corredor Mazatlán-Matamoros con una longitud total de mil 245 kilómetros.

La carretera Mazatlán-Durango permite atravesar la Sierra Madre Occidental con significativos aumentos de la seguridad y reducción de tiempos de recorrido, ofrece una conexión directa de la región noreste del país, Texas y el este de Estados Unidos a la costa del Pacífico.

El tiempo de recorrido entre Durango y Sinaloa se redujo de 6 a 2.5 horas, con un ahorro de 3.5 horas, así como 75 kilómetros en recorrido, hace posible la comunicación entre los estados del Golfo de México con los estados de la costa del Pacífico.

Esta autopista es uno de los proyectos más ambiciosos del país y tuvo una inversión alrededor de 28 mil millones de pesos, forma parte de la modernización del eje Matamoros-Mazatlán, uno de los 14 corredores troncales prioritarios de la red carretera nacional.

Se esperaba que con la construcción de esta autopista que, tardó 12 años, se fomentaran las actividades económicas, el comercio y el turismo de la región, lo que no sucedió por falta de estímulos a la actividad económica, por lo que los esfuerzos de destinar grandes recursos presupuestales para su construcción han resultado infructuosos; en consecuencia, un estado con importante infraestructura carretera requiere de apoyos para promover en la región el asentamiento de nuevas empresas.

Dada la situación de pobreza que se vive en Durango se estima que no se debe desaprovechar la red carretera con la que cuenta, debido a que las carreteras son uno de los factores más importantes para el desarrollo económico y social de un país. En México constituyen la principal forma de comunicación. Los caminos y carreteras propician la creación de cadenas productivas generadas por el tráfico de mercancías e impulsan el comercio y la producción industrial.

Las carreteras son fundamentales para el comercio, pues posibilitan el desplazamiento de mercancías de un mercado a otro de manera rápida en distancias cortas y medias y, dependiendo de su cobertura, brindan mayor flexibilidad que otros modos de transporte.

Con la autopista Durango-Sinaloa hay una conexión a la zona comercial e industrial del norte del país con el pacífi-

co, no obstante, se requieren mejores condiciones y oportunidades sociales y económicas para la creación de nuevas empresas.

Indudablemente, contar con dicha infraestructura carretera incide en las oportunidades de desarrollo económico y social. Sin embargo, consideramos que se requieren mayores esfuerzos y apoyos para detonar la creación de empleos bien remunerados: tenemos el caso del municipio de Gómez Palacio, integrado por su conectividad y ubicación estratégica al eje económico del norte Mazatlán-Matamoros, que cuenta ya con aduana interior, con conexiones ferroviarias, con aeropuerto internacional en Torreón y que forma parte de la red nacional de gasoductos y que cuenta además con mano de obra calificada y capital humano formado en universidades de la región y, sin embargo, no se han instalado nuevas empresas ni se han generado por consiguiente los empleos esperados.

Por ello requiere apoyos para lograrlo, así como para la incorporación de los ejidos del municipio al desarrollo económico, haciéndolos ruralmente sustentables y con mayores ingresos para su población.

Sustentamos además la presente iniciativa con los datos del Índice de Competitividad Estatal de 2016, publicado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, AC, y que sitúa a Durango en la posición número 22 en competitividad, con un PIB per cápita (miles de pesos) de 112.40; inversión por PEA (miles de pesos) de 55.58 y 18.12 por ciento en talento, como datos básicos.

Los datos relevantes de dicho índice para Durango con relación a la presente iniciativa son los siguientes:

- Está por debajo del promedio en competitividad estatal, ocupa el lugar 22. (Una posición arriba de los 10 estados menos competitivos.)
- Ocupa la posición 29 en el subíndice de Sectores Precursores de Clase Mundial que mide a los sectores financieros, de telecomunicaciones y de transporte que inciden en crecimiento económico, la inversión y la generación de empleo.
- Es el quinto peor calificado (sólo arriba de Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Zacatecas) en el subíndice de mercado de factores eficiente. Este subíndice tiene que ver con el capital humano, la productividad del trabajador y otras características esenciales del empleo.

- Está en el décimo lugar de peores calificados en el subíndice de economía, que mide las principales características de las economías estatales, y la situación del crédito para empresas y familias;
- Está en la posición número 22 del subíndice innovación de los sectores económicos; y
- Ocupa la posición número 21 en el subíndice de aprovechamiento de las relaciones internacionales para elevar su competitividad.

Los anteriores datos confirman que aunque Durango no esté entre los 10 estados más rezagados del país, presenta un subdesarrollo económico que se manifiesta en la incapacidad de atraer inversiones, así como generar empleos productivos y bien remunerados,

La infraestructura carretera con que cuenta Durango tiene impacto económico y su aprovechamiento mediante el establecimiento de una zona económica especial en la región beneficiaría directamente al corredor económico del norte, formado por Chihuahua, Coahuila, Zacatecas, Nuevo León, Tamaulipas, Durango y Sinaloa, debido a que los buques transatlánticos tardan hasta 10 días esperando turno para poder ser descargados en San Pedro California y Long Beach, plazo que se reduciría si se descargan en Mazatlán, ya que el eje carretero Mazatlán-Matamoros representa una ventaja para el intercambio comercial, debido a que abarata la movilización de mercancías, reduce los tiempos de transportación interoceánica y hace más ágil y oportuna la llegada a los mercados potenciales.

Los estados del corredor económico del norte también tienen incidencia de pobreza extrema, pues conforme a información del Coneval, de 2012 a 2014 a nivel nacional ocuparon los siguientes lugares: Zacatecas el 17, Durango y Sinaloa el 19, Tamaulipas el 21 y Coahuila el 23.

Conforme a la premisa de que Durango es una región rezagada con alto potencial productivo y logística, con la presente iniciativa se propone reformar la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales para establecer que cuando un estado cuente con pobreza extrema y con zonas de atención prioritarias rurales o urbanas en más de 80 por ciento de sus municipios, podrá ser considerada para la creación de una zona económica especial.

De acuerdo con el artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), se consideran zonas de atención

prioritaria “las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social”. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. El artículo 29 del Reglamento de la LGDS establece que la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal determinará anualmente las zonas de atención prioritaria, con el propósito de dirigir las acciones más urgentes para superar las marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social y fortalecer el desarrollo regional equilibrado.<sup>6</sup>

Por lo expuesto, estamos convencidos de que Durango por su ubicación estratégica debe ser considerado para crear nuevos polos de desarrollo industrial que atraigan inversiones, generen empleos, desarrollen cadenas de valor, detonen una demanda de servicios locales y traigan beneficios a la población aledaña.

### Fundamentación

Artículos 25, 71, fracción II, y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o., numeral 1, fracción VIII, 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

### Denominación del proyecto

**Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 6o. de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales**

**Único.** Se **adiciona** un último párrafo al artículo 6o. de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, para quedar como sigue:

### Artículo 6o. ...

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

**En caso de que una entidad federativa no se ubique entre las diez con mayor incidencia de pobreza extrema, pero cuente con un área geográfica que representen una ubicación estratégica para el desarrollo de la actividad productiva, debido a la facilidad de integración con carreteras, aeropuertos, ferroca-**

**rriles, puertos o corredores interoceánicos y potencial de conectividad hacia otros mercados nacionales o internacionales, podrá ser considerada para establecer una zona, siempre que en su población haya incidencia de pobreza extrema y en más del ochenta por ciento de sus municipios se ubiquen zonas de atención prioritarias rurales o urbanas.**

### Transitorio

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

#### Notas:

1 <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/territorio/default.aspx?tema=me&e=10>

2 [http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/territorio/recursos\\_naturales.aspx?tema=me&e=10](http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/territorio/recursos_naturales.aspx?tema=me&e=10)

3 *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Durango 2012* [en línea], disponible en [http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202010-2012\\_Documentos/Informe%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202012\\_Durango.pdf](http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202010-2012_Documentos/Informe%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202012_Durango.pdf)

4 V. Decreto por el que se formula la declaratoria de las zonas de atención prioritaria para 2017, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de noviembre de 2016 [en línea], disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5463189&fecha=30/11/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463189&fecha=30/11/2016)

5 [En línea.] Disponible en web: [http://www.datatur.sectur.gob.mx/IT-xEF\\_Docs/DGO\\_ANUARIO\\_PDF15.pdf](http://www.datatur.sectur.gob.mx/IT-xEF_Docs/DGO_ANUARIO_PDF15.pdf)

6 El 30 de noviembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se formula la declaratoria de las zonas de atención prioritaria para 2017.

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 28 de marzo de 2017.— Diputados: Lorena Corona Valdés, Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, Óscar García Barrón, Otniel García Navarro, María del Rocío Rebollo Mendoza, Ricardo del Rivero Martínez, Luis Alfredo Valles Mendoza, Manuel de Jesús Espino Barrientos (rúbricas).»

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Túrnese a la Comisión de Economía, para dictamen.**

### LEY DE MIGRACIÓN

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Tiene la palabra por cinco minutos el diputado Alberto Silva Ramos, del Grupo Parlamentario del PRI, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Migración.

**El diputado Alberto Silva Ramos:** Con la venia de la Presidencia. Compañeras y compañeros diputados, hace unos días, con motivo de un encuentro que sostuvo con la comunidad libanesa en nuestro país, el presidente Enrique Peña Nieto señaló: con las migraciones viajan las tradiciones y las ideas, los conocimientos, los adelantos tecnológicos, los valores y las aspiraciones. Las culturas se revitalizan y enriquecen cuando conviven entre sí.

Las palabras del presidente no pueden llegar en un mejor momento. Un país que se cierra en su propia cultura y que no se enriquece con el contacto con otras, está condenado a desaparecer o extinguirse. Hoy el mundo está volteando a ver a México y observa cómo enfrentamos nuestros problemas.

El mundo está mirando a un país resuelto, a un país con dignidad, a un país que está decidido a ejercer plenamente su derecho soberano y de buscar, a través del diálogo, la relación más positiva que pueda con cualquier otra nación.

A nadie escapa la importancia de este momento para México y de manera muy particular para los mexicanos en lo que tiene que ver con el futuro de la relación con los Estados Unidos de América.

Es en esta coyuntura en donde es necesario señalar que México se está convirtiendo en un país de inmigración global. El fenómeno es tan real que hace unos meses el periódico *The New York Times* publicó un reportaje titulado “México es la nueva tierra de oportunidades para migrantes”. El reportaje habla de la llegada de miles de ciudadanos de todas partes del mundo que llegan a México a diario en busca de nuevas y mejores oportunidades de vida. Aunque este fenómeno se viene presentando en la última década, la realidad es que en México el porcentaje de los extranjeros no supera el uno por ciento de la población, mientras que en los países que integran la OCDE el promedio es de 13 por ciento.

Históricamente, México se ha visto enormemente favorecido por los movimientos migratorios provenientes de dife-

rentes latitudes del mundo, entre ellas la española, la judía, la libanesa y la centro y sudamericana, solo por poner algunos ejemplos que han enriquecido a nuestra nación de manera preponderante.

México lo ha hecho antes y debe hacerlo ahora, fomentando el intercambio cultural con los ciudadanos de otras naciones para enriquecernos como país, desde una perspectiva incluyente, respetuosa de los derechos humanos y promotora de las libertades fundamentales de las personas.

Una política de esta naturaleza debe privilegiar la llegada de los cuadros más capacitados, de personas dotadas con la suficiente solvencia intelectual y técnica para ser adoptada y reproducida en beneficio de nuestra sociedad, tal y como lo hacen otras naciones, entre ellas los Estados Unidos de América.

Dado el éxito obtenido por nuestro vecino del norte en materia de atracción de capital humano, valdría la pena preguntarnos: ¿qué es lo que podemos hacer para atraer talento a nuestro país, tal y como ya se ha hecho en otras etapas de nuestra historia, para así mejorar la competitividad, promover la innovación, fomentar la cultura y promover la recuperación de nuestra economía?

La respuesta a dicha pregunta pasa necesariamente por ampliar nuestra mirada al mundo y asumirnos como parte de una comunidad global, en la que el conocimiento transita de manera acelerada.

Lo que se impone es la formulación de políticas públicas tendientes a modernizar las reglas que rigen el tránsito de personas, a efecto de permitir la llegada de talentos, de una manera tal que se aproveche el prestigio de nuestras universidades y se genere un sano equilibrio entre investigadores, científicos nacionales y extranjeros, a efecto de satisfacer las demandas de la sociedad.

Es por ello que proponemos la adición de los artículos 76-1 a 76-6 a la Ley de Migración, para establecer que el Ejecutivo federal constituya un fideicomiso de fomento a la migración para la innovación, la ciencia y la cultura, el cual tenga como objetivo incentivar la migración hacia nuestro país de aquellos ciudadanos extranjeros que cuenten con experiencia, conocimientos y capacidades suficientes para contribuir de manera significativa al engrandecimiento de nuestra cultura, así como en los ámbitos ya señalados.

Ante la coyuntura de un mundo globalizado y ante los retos que implica construir una nueva relación con nuestro vecino del norte, México debe apostar por la apertura y no al proteccionismo, por abrir de nueva cuenta sus puertas a hombres y mujeres nacidos en otras naciones cuyo talento, sin lugar a dudas, coadyuvará a la construcción de un México más grande y más fuerte. Es cuanto.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración, a cargo del diputado Alberto Silva Ramos, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Alberto Silva Ramos, diputado federal de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de Migración

### **Exposición de motivos**

El ser humano es una especie diseñada para migrar. Desde sus orígenes en África hasta nuestros días, nuestra historia es el relato de individuos que por razones diversas dejan su lugar de nacimiento para asentarse en otras latitudes. En ello radica precisamente parte de nuestro desarrollo, el hecho de que seamos la especie dominante en el planeta, pero también la riqueza de nuestra cultura que se nutre diariamente del acervo cultivado en otras regiones, de las costumbres arraigadas en otras sociedades y momentos.

México no podía ser una excepción a dicha regla, pues desde la era prehistórica hasta la actualidad la llegada de seres humanos provenientes de otras latitudes nos ha marcado como grupo humano, como un conglomerado poseedor de una identidad propia. Sea desde nuestros remotos orígenes en Asia o por causa de la llegada de los europeos a América, lo cierto es que la nacionalidad mexicana no se puede concebir sino a partir de flujos migratorios complejos que bien vale la pena estudiar.

De toda esta serie de desplazamientos humanos queremos dar especial significado a aquellos que tuvieron lugar una vez que se consolidó la nación mexicana, a aquellos que no tuvieron como objetivo la conquista violenta, sino que fue-

ron ocasionados por desgracias acaecidas en otros países (pobreza, intolerancia religiosa o violencia política) y por ello movieron la solidaridad de nuestra sociedad para otorgar oportunidades a quienes las habían perdido por completo en sus lugares de origen. Hablamos de aquellos flujos migratorios que por su incidencia en la vida nacional enriquecieron nuestra economía y acrecentaron nuestro acervo cultural, estableciendo así un precedente de humanismo y respeto a los derechos humanos, dando con ello prestigio a nuestra política exterior.

Nos referiremos entonces a los exiliados españoles, judíos, libaneses y sudamericanos, a los cuales se les debe agradecer tanto por la forma generosa con que correspondieron a la hospitalidad que les otorgó nuestro país, como por sus aportaciones. Tal recuento no pretende ser ocioso, sino que busca ser proyectado al presente para ver la manera en que México puede aprovechar el talento cultivado en otras regiones para así promover el desarrollo y la prosperidad de nuestro pueblo.

### El exilio español

Cuando estalló la Guerra Civil en España, México fue el único país que apoyó incondicionalmente al Gobierno Legítimo de la Segunda República ante el levantamiento militar en su contra. Eran muchos los lazos que unían a ambos países y en aquellos años eran similares los proyectos que impulsaban, entre ellos, la reforma agraria, el reconocimiento de las demandas obreras y el fomento a la educación. Tras la derrota de la República en 1939, nuestro país se convirtió en el principal destino en América para miles de desterrados. La acogida al exilio español constituyó un afortunado encuentro en las relaciones bilaterales. Nunca se abrieron las puertas de México con tanta generosidad como a ellos, que en contrapartida correspondieron en los largos años de exilio con un ingente trabajo prácticamente en todos los ámbitos de la vida del país.<sup>1</sup>

Las causas del apoyo de Cárdenas al exilio español las explicó en su oportunidad el general michoacano ante el Congreso de la Unión, al rendir su tercer informe de gobierno: “Ante el cumplimiento de los deberes universales de hospitalidad y frente a las desgracias colectivas de España se abrieron las puertas de México a los elementos republicanos que no pueden estar en su patria sin peligro de sus vidas y por considerar, además, que se trata de una aportación a la fuerza humana y afín a la nuestra en espíritu y en sangre, que fundada en los aborígenes contribuyó a la formación de nuestra nacionalidad”.

La acelerada industrialización que tuvo verificativo a partir de la década de los cuarenta permitió una afortunada inserción de los refugiados españoles, muchos de los cuales eran trabajadores calificados con los que el país no contaba en número suficiente. Así, por una parte, contribuyeron al desarrollo industrial, y por otra, éste les permitió integrarse a la economía, abriéndoseles perspectivas que difícilmente habrían tenido en su país de origen. Ejemplo de lo anterior fue la creación de empresas como Somex, Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, primera financiera industrial privada fundada con la participación de muchos exiliados. Otras sociedades creadas al amparo de refugiados españoles fueron Rodim, Sosa Texcoco, Electrocerámica, Acros y Acumuladores Robinson.<sup>2</sup>

Los refugiados españoles ocuparon un lugar destacado en la industria editorial, ya que desde su llegada fundaron empresas que incidieron en el panorama cultural mexicano al publicar toda clase de libros sobre diversos campos del conocimiento. La experiencia de los exiliados repercutió en varios aspectos de la industria editorial, como la traducción, el diseño y la ilustración. También fue destacable la labor del exilio español en la creación de librerías, como Bonilla y la de Cristal, que fungieron como un medio privilegiado para la difusión cultural. Asimismo, el trabajo de los pensadores se vio reflejado en una gran cantidad de revistas que con el tiempo se convirtieron en espacio de diálogo con intelectuales mexicanos.<sup>3</sup>

La industria cinematográfica mexicana, que hacia los años cuarenta se había consolidado como una de las más importantes del mundo de habla hispana, incorporó a muchos refugiados en prácticamente todas las ramas de la producción, como guionistas, directores, escenógrafos y músicos.<sup>4</sup>

Destaca en este punto Luis Buñuel, quien realizara trabajos de excepcional calidad en cintas como *El Bruto*, *El ángel exterminador*, *El Gran Calavera*, *La ilusión viaja en tranvía*, *Simón del desierto*, *Nazarín*, *Ensayo de un crimen*, *El río y la muerte*, *Viridiana*, *Él*, *Abismos de pasión*, y muy especialmente en *Los Olvidados*, ésta última, ganadora de la Palma de Oro de Cannes en 1951 y quizá la mejor producción en toda la historia de nuestro cine.<sup>5</sup>

Nombres como los de Manuel Fontanals, Augusto Benedico, Luis Alcoriza, Ofelia Guilmain, Germán Robles, Angelines Fernández, Enrique Rambal, Prudencia Griffel, Jorge Mistral, Carmen Sevilla, Carlos Bahena, Julio Villarreal y Ángel Garza,<sup>6</sup> entre muchos otros, dieron fama y buen

nombre a nuestro cine. Y sus películas aún son recordadas con afecto por el público que gusta de las historias filmadas durante la Época de Oro del Cine Mexicano.

En plena Guerra Civil, el gobierno de Euskadi creó la selección vasca de fútbol, combinado que tenía como objetivo recaudar fondos para la causa republicana y hacer propaganda en contra del alzamiento franquista. Ahí jugaron Luis Regueiro, Isidro Lángara y José Iraragorri, quienes, junto con varios de sus compatriotas, no todos exiliados, contribuyeron al desarrollo del balompié profesional mexicano, fuera en institucionales nacionales o en clubes de migrantes como España o Asturias, entidades que aún permanecen como ejemplo de enjundia y vigor competitivo, en disciplinas tan variadas como remo, canotaje, pelota vasca y natación, entre muchas otras.

Con el exilio llegaron a México una buena cantidad de científicos que eran producto de uno de los momentos más brillantes de la historia del pensamiento español en el siglo XX y conformaron un grupo particularmente visible por la rapidez con que fueron incorporados a las instituciones mexicanas. La labor de médicos, científicos y profesores fue fundamental en la historia de los centros de educación superior donde trabajaron, como la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional.<sup>7</sup> Enrique Rioja se destacó en las ciencias del mar; Bernardo Giner de los Ríos, Francisco Azorín Izquierdo y José Luis M. Benlliure, en la arquitectura; Augusto Fernández Guardiola y Ramón Álvarez Buylla, en medicina.

Otra aportación cultural heredada del exilio lo es el Colegio de México, institución conocida originalmente como Casa de España, la cual constituyó un refugio intelectual para los migrantes hasta convertirse en un centro educativo de la más alta calidad, especializado en la formación de profesionistas dedicados a las ciencias sociales y humanidades.

En el campo de las ciencias del derecho, el exilio trajo a las aulas de la Escuela Nacional de Jurisprudencia a profesores de la más alta jerarquía académica, como, por ejemplo, Luis Recasens Siches, Niceto Alcalá Zamora, Rafael de Pina Millán, Fernando Arilla Bás y Javier Elola, quienes, junto con el claustro ya existente, contribuyeron a darle a dicha institución académica un lustre y prestigio que se mantienen vigentes.

## El exilio judío

Una vez consolidada la República fue posible la aplicación plena de las Leyes de Reforma, las cuales, entre otras cuestiones, permitían la libertad de cultos. Ello incidió positivamente en la constitución de un país mucho más incluyente, a diferencia de la etapa de la Colonia, durante la cual sólo fue permitido el catolicismo. Gracias a esto se incorporaron a nuestra sociedad grupos que profesaban otras confesiones, como, por ejemplo, los judíos, quienes inicialmente arribaron a México a invitación del presidente Porfirio Díaz, muchos de ellos provenientes de Francia, el Reino Unido, Alemania, Europa y el Medio Oriente, donde muchos eran perseguidos de forma sistemática.

Así, el 14 de junio de 1912 se fundó en México la primera comunidad que abrigaría a todas las familias judías que residían en la República Mexicana: la Sociedad de Beneficencia Alianza Monte Sinaí, entre cuyos objetivos estaba el de ayudar a los nuevos inmigrantes que llegaban al país y el de cubrir ciertas necesidades de la comunidad, como lo hicieron en 1914, con la compra de un terreno en la calzada México–Tacuba, para la creación de un panteón. De esa primera organización judía, reconocida por el gobierno mexicano, emanaron las diversas comunidades que hasta hoy existen en México, las cuales se diferenciaron principalmente por la región de origen de los inmigrantes que las conformaron: la askenazí, procedente de Europa; la sefardí, de Turquía y los Balcanes; la de la Alianza Monte Sinaí, originaria de Damasco; y la comunidad de Maguén David, proveniente de Alepo, en Siria.<sup>8</sup>

A pesar de que la comunidad judía no rebasa los setenta mil integrantes, su trascendencia para el desarrollo del país es inversamente proporcional a su tamaño, ya que dentro de sus miembros se cuentan a personas respetables que han dado lustre a diversas disciplinas. Podemos citar como ejemplo de lo anterior, a expensas de dejar injustamente fuera a muchas personas, a Rodolfo Stavenhagen (sociólogo), Mauricio Arditti (arquitecto), Sara Bialostosky (abogada), Jacobo Zabłudowsky (periodista), Abraham Zabłudowsky (arquitecto), Juan Gelman (poeta), Sergio Kleiner (actor), Julio Tartakovski (arquitecto), Daniel Alberto Braitlovsky (futbolista y comunicador), José Woldenberg Karakowsky (sociólogo), Santiago Levy (economista), Irán Eory (actriz), Susana Alexander (actriz), Teodoro y Eduardo Césarman (médicos), Emmanuel Lubezki (fotógrafo), Sara Sefchovich (socióloga), Vlady (pintor) y Friedrich Katz (historiador).

También encontramos a Ethel Krauze (poetisa), Kati Horana (fotógrafa), Benito Alazraki (director de cine), Arturo Rosenblueth (físico), Franz Mayer (coleccionista de arte), Enrique Semo (historiador), Mathias Goeritz (arquitecto), Luis Mandoki (director de cine), Valentín Pimstein (productor de televisión), David Ostrosky (actor), Miguel Gurwitz (periodista), Raquel Tibol (crítica de arte), Margo Glantz (escritora), Wolf Ruvinskis (actor), Marcos Moshinski (físico), Andrés Rozental (diplomático), Enrique Krauze (historiador) y Morris Gilbert (director de teatro).

Basta con revisar estos nombres para rendirse ante la evidencia y reconocer, con orgullo, que la comunidad judío-mexicana se distingue por su vocación de trabajo y capacidad de innovación, cualidades ambas que explican su importancia en México y el acierto de haberse permitido asentar en nuestro territorio.

### El exilio libanés

Al igual que el exilio judío, el libanés tuvo origen en la segunda mitad del siglo XIX, tras el triunfo de los liberales, debido al ambiente de tolerancia que se empezó a construir en el país. Sin embargo, la derrota del Imperio Otomano durante la I Guerra Mundial y su posterior desmembramiento vinieron a acelerar la llegada de inmigrantes a nuestro país, la mayoría de ella cristianos maronitas carentes de ciudadanía.

Esta comunidad se asentó originalmente en los puertos de Tampico y Veracruz, así como en la ciudad de Mérida, para posteriormente trasladarse a diversos puntos de la geografía, principalmente la Ciudad de México, en donde encontraría un ambiente propicio para el desarrollo de sus actividades, sobre todo el comercio.

En el barrio de La Merced las familias mexicanas se acostumbraron a convivir con personas de las más diferentes procedencias y hablantes de otras lenguas. Aparecieron todo tipo y tiendas con nombres evocadores del Oriente, restaurantes, hoteles y cafés que ya se anunciaban: “Yo tomo café de Coatepec estilo árabe en Jesús María número 129”. Las mercerías, boneterías, tiendas de ropa, cobijas, distribuidoras de telas y artículos para el hogar con los nombres de La Estrella Oriental, El Cedro, El Faro, La Estrella de Oriente, Las Mariposas de Oriente, Mercería Musi, El Sol, El Puerto de Beirut, Casa Nacif, Casa Salmán, La Violeta, El Fuerte Azul, El Gallo, Casa Guaida, La Palma y El Nilo.<sup>9</sup>

En 1948 habitaban en el Distrito Federal mil 365 familias de origen libanés (distribuidas en 1 mil 728 casas y comercios), sumaban 5 mil 290 personas, de las que 826 eran comerciantes, 210 industriales, 43 doctores, 32 abogados, 17 ingenieros, 16 dentistas, 12 contadores, 9 periodistas, 6 químicos, 1 monseñor, 5 sacerdotes, 4 dibujantes, 287 nacionalizados. Para entonces, 302 varones se habían casado con mexicanas y 61 mujeres estaban casadas con mexicanos. Su presencia fue indiscutible en el centro de la ciudad, donde vivían o tenían sus negocios en Correo Mayor (118 personas), Venustiano Carranza (107), Jesús María (59), Regina (39), en las Repúblicas de Perú, Honduras, Chile, Paraguay, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Ecuador, Colombia, Costa Rica, Brasil (64), República del Salvador (55), Uruguay (48), Mesones (40), las Cruces (34), Pasaje Yucatán (26), Pasaje Slim (23), Corregidora (23), etcétera.<sup>10</sup>

Fue durante los años cuarenta cuando se filmaron dos películas sobre el exilio libanés que habrían de permanecer en el imaginario colectivo, ambas protagonizadas por el actor Joaquín Pardavé, quien a partir de ellas construiría un estereotipo del inmigrante libanés: El baisano Jalil y El barchante Neguib.

La presencia libanesa ha enriquecido de manera notable la vida del país. Su dinamismo se refleja en ámbitos tan variados como el entretenimiento, la cultura, el deporte y las finanzas. Múltiples son los nombres de libaneses a quienes todos reconocemos y percibimos como parte indisoluble de nuestra identidad, entre ellos Jorge Fons (director de cine), Astrid Hadad y Susana Harp (cantantes), Miguel José Yacamán (físico), Carlos Jiménez Mabarab (compositor), Carmen Lira Saade (periodista), Christian Martinolli y Salim Chartouni (cronistas deportivos).

Igualmente tenemos a Emilio Chuayffet, Omar Fayad, Murrillo Karam y José Antonio Meade Kuribreña (políticos), Fermín Rivera Malabehar (torero), Jaime Sabines (poeta), Alfredo Harp Helú, Carlos Slim, Carlos Slim Domit y Arturo Elías Ayub (empresarios), José Sulaimán (federativo de boxeo), Pedro Weber, Salma Hayek, Liliana Abud, Gaspar Henaine, Antonio Badú, Mauricio Garcés, Odiseo sr., Bruno, Odiseo Jr. y Demián Bichir (actores), José Abella, Jerónimo Amione, Taufic Guarch, Miguel Layún, Miguel Sabah y Emilio Hassan Viades (futbolistas).

### Exilio sudamericano

A partir de los años sesenta del siglo XX se dio un vuelco autoritario en el sur de nuestro continente. Democracias

que hasta entonces habían sido medianamente funcionales terminaron por ser asaltadas por dictaduras que, amparadas por la doctrina de Seguridad Nacional imperante tras la II Guerra Mundial, sirvieron a los intereses de las oligarquías locales, alineándose a las directrices marcadas por los Estados Unidos en el marco de la confrontación Este-Oeste.

La situación llegó a ser de una dureza tal, que para inicios de los ochenta los regímenes militares constituían parte de la normalidad de la región, lo que implicó un alto costo en vidas humanas y la restricción de libertades.

La vena autoritaria de los militares se expresó crudamente con la puesta en marcha de la Operación Cóndor, acuerdo suscrito entre gobiernos castrenses para perseguir de manera conjunta y en todos los territorios a disidentes políticos, sin importar que éstos actuaran de manera pacífica y apegada a la legalidad. En medio de este entorno, dos fueron los gobiernos que se caracterizaron por su brutalidad: el de Augusto Pinochet, en Chile, y el de la Junta Militar, en Argentina, ambos consecuencia trágica del derrocamiento de los presidentes Salvador Allende y María Estela Martínez de Perón, respectivamente, quienes habían arribado al poder por la vía democrática.

Tanto el régimen chileno como el argentino se distinguieron por su profunda aversión hacia las élites intelectuales de izquierda y ello provocó la huida de muchísimos creadores, quienes, temerosos por su vida, encontraron refugio en Estados Unidos, Europa, Cuba y nuestro país, esto gracias a la intervención del gobierno de Luis Echeverría, que llegó a poner la embajada mexicana en Santiago al servicio de los perseguidos, tras la caída del gobierno de la Unidad Popular.

Empero, el exilio provocado por las dictaduras no ha sido la única causa que explica la existencia de comunidades chilenas y argentinas en México, ya que desde la primera mitad del siglo XX habían tenido verificativo las primera oleadas, atraídas por las oportunidades existentes en la educación, las industrias cinematográfica y editorial e, incluso, en el fútbol soccer profesional. Asimismo, la compleja situación económica registrada en Argentina en diversos momentos de su historia reciente ha contribuido a acelerar el flujo migratorio con nuestro país.

Nombres como los de Marga López, Ernesto Guevara de la Serna, Rosita Quintana, Libertad Lamarque, Miguel Marín, Héctor Miguel Zelada, Raquel Tibol, Arnaldo Orfila, Liliana Felipe, Miguel Mateos, Adolfo Gilly, Roberto D'a-

mico, Raúl Astor, Luis Aldás, Margarita Gralía, Ricardo Lavolpe, Rosa María Bianchi, Enrique Dussel, Gregorio Selser, Guillermo Murray, Jorge Reyes, Jorge Fernández Menéndez, Néstor García Canclini y José María Fernández Unsaín dan cuenta de la composición variopinta de la comunidad argentina radicada en México, pero también de su nivel de contribución al país en ámbitos tan diversos como el deporte, las letras, el entretenimiento y el periodismo.

Al igual que en el caso argentino, el éxodo chileno radicado en nuestro país ha conocido de diversas etapas, y ello ha ocasionado que México se haya visto favorecido por la presencia en su territorio de Hortensia Bussi, Gabriela Mistral, Pablo Neruda, Lucho Navarro, Luis Gatica, Carlos Reinoso, Ivo Bassay, Osvaldo Castro, José María Bulnes Aldunate, Álvaro Covacevich y Miguel Littín.

Aunque en menor medida, ciudadanos de otras naciones latinoamericanas han hecho de México su casa y aquí han podido desarrollar a plenitud su talento. Colombia nos regaló la presencia de Álvaro Mutis y Gabriel García Márquez, mientras que Cuba la de José Martí. De El Salvador vinieron Roque Dalton y Joaquín Villalobos, mientras que Nicaragua nos obsequió temporalmente a Ernesto Cardenal. Con estos personajes nos podíamos sentirnos mejor retribuidos.

De lo hasta aquí señalado se desprende que, lejos de haber sido perjudicado por la presencia de extranjeros, México se ha visto enormemente favorecido por los movimientos migratorios provenientes de diversas latitudes del mundo, ya que la ciencia, las artes, el deporte y el entretenimiento se han nutrido de éstos. La conclusión que se debe desprender de ello es que se debe fomentar el intercambio cultural con los ciudadanos de otras naciones, para así enriquecernos y mejorar como país desde una perspectiva incluyente, respetuosa de los derechos humanos y promotora de las libertades fundamentales de las personas. Una política de esta naturaleza lo que debe privilegiar es la llegada de los cuadros más capacitados, de personas dotadas con la suficiente solvencia intelectual y técnica para ser adoptada y reproducida en beneficio de nuestra sociedad, tal y como lo hacen otras naciones, entre ellas Estados Unidos de América. Ponemos de ejemplo de lo anterior a nuestro vecino del norte, toda vez que dicho país constituye un caso de éxito en la captación de recursos humanos, esto debido al prestigio de sus universidades y al hecho de que ése es el país donde se produce la mayor investigación científica y se editan las publicaciones más serias.

Los inmigrantes juegan un papel importante en la ciencia norteamericana, ya que alrededor del 26 por ciento de todos los puestos de trabajo en este campo son ocupados por extranjeros. Adicionalmente, el 43 por ciento de los trabajadores en este rubro que poseen el grado de doctor son ciudadanos provenientes de otras naciones.<sup>11</sup>

Asimismo, científicos foráneos, conocidos como posdoctores, apoyan labores de investigación en las universidades norteamericanas a cambio de una paga menor y en trabajos temporales. La importancia que éstos han adquirido es tal, que podría decirse que casi la mitad de los 44 mil posdoctores que hay en la Unión Americana son extranjeros y muchos de ellos trabajan con visas temporales. La mayoría debe sufrir engorrosos procedimientos para la obtención de visas, padecer largas separaciones de sus familias, enfrentar las barreras culturales y del idioma y tolerar duras condiciones de trabajo en las universidades que les vuelven más dependientes de los investigadores titulares, todo esto para hacer ciencia y ganar prestigio académico. A pesar de lo anterior, lo cierto es que actualmente no se podría realizar investigación en los Estados Unidos, sin el aporte de los post doctores extranjeros.<sup>12</sup>

El impacto de la presencia de científicos extranjeros en los Estados Unidos es tal que, entre 1901 y 2014, 98 inmigrantes ganaron el premio Nobel en Medicina, Física y Química para esa nación.<sup>13</sup>

Tan sólo en 2013, los tres ganadores de esta distinción en química fueron ciudadanos extranjeros: Michael Levitt, profesor de la Universidad de Stanford nacido en Sudáfrica; Martin Karplus, austriaco, profesor de la Univesidad de Harvard, y el israelí Arie Warshel, maestro de la Universidad del Sur de California en Los Ángeles.

Existen otros datos que dan cuenta de la importancia de los inmigrantes en la sociedad norteamericana:<sup>14</sup>

En 2011, un reporte del Partnership for a New American Economy concluyó que los inmigrantes fueron fundadores del 18 por ciento de todas las mejores 500 compañías reconocidas por la revista Fortune, muchas de las cuales son gigantes tecnológicos. Tan sólo en 2010, estas empresas generaron \$1.7 billones de dólares en ingresos anuales y emplearon a casi 4 millones de trabajadores en todo el mundo. Entre tales compañías se cuenta a AT&T, Verizon, Procter & Gamble, Pfizer, Comcast, Intel, Merck, DuPont, Google, Cigna, Sun Microsystems, United States Steel, Qualcomm, eBay, Nordstrom y Yahoo!

Un estudio realizado en 2007 por investigadores de las universidades de Duke y de Harvard concluyó que una cuarta parte de las compañías en ingeniería y tecnología fundadas entre 1995 y 2005 tenían por lo menos a un inmigrante entre sus miembros fundadores más importantes.

Visto el éxito obtenido por los Estados Unidos en materia de atracción de capital humano, valdría la pena preguntarse qué es lo que podemos hacer para atraer talento a nuestro país, tal y como ya se ha hecho en otras etapas de nuestra historia, para así mejorar en competitividad, promover la innovación, fomentar la cultura y promover la recuperación de nuestra economía. La respuesta a dicha pregunta pasa necesariamente por ampliar nuestra mirada al mundo y asumirmos como parte de una comunidad global por la que el conocimiento transita de manera acelerada, despojándonos así de concepciones aldeanas que nos alejan de la modernidad y nos anclan en el subdesarrollo.

Lo que se impone es la formulación de políticas públicas tendientes a modernizar las reglas que rigen el tránsito de personas, a efecto de permitir la llegada de talentos, de una manera tal que se aproveche el prestigio de nuestras universidades y se genere un sano equilibrio entre investigadores y científicos nacionales y extranjeros, a efectos de satisfacer las demandas de la economía.

Empero, ello no sería suficiente, sino que se requeriría de la aplicación de recursos destinados a fomentar la llegada de recursos humanos provenientes del exterior. Hablamos de recursos que se traduzcan en becas y programas de intercambio, de fondos destinados a pagar estancias e investigaciones, sin que ello signifique la desatención de los investigadores nacionales, sino un complemento a la valiosa labor que éstos desempeñan, muchas de las veces en condiciones precarias, pero con resultados más que satisfactorios.

Es por este que proponemos la adición de los artículos 76-1 a 76-6 a la Ley de Migración, para establecer que el Ejecutivo federal deberá constituir un Fideicomiso de Fomento a la Migración para la Innovación, la Ciencia y la Cultura, el cual tenga como objetivo incentivar la migración hacia nuestro país de aquellos ciudadanos extranjeros que cuenten con experiencia, conocimientos y capacidades suficientes para contribuir de manera significativa al engrandecimiento de nuestra cultura, así como en los ámbitos de la innovación, la ciencia y la tecnología.

De ser aprobado, dicho Fideicomiso contaría con un Comité Técnico que estará integrado por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Por cada representante propietario habría un suplente, quien deberá suplirlo en sus ausencias.

El Fideicomiso no tendría estructura orgánica propia, por lo que, a diferencia de otros como Fonatur, no quedará comprendido en los supuestos de los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El Comité Técnico de referencia tendría, de manera enunciativa más no limitativa, las siguientes facultades:

Establecer las reglas de operación por las cuáles se regirá el cumplimiento del fin del Fideicomiso;

Otorgar los apoyos, con base en las reglas de operación que al efecto se emitan;

Decidir las reglas y determinar los procedimientos para los actos de administración que se realicen sobre los recursos aplicados;

Acatar lo dispuesto en materia de transparencia y vigilancia de los recursos públicos del Fideicomiso, de acuerdo con la normatividad en la materia, con el propósito de que los recursos del Fideicomiso se apliquen en forma transparente;

Autorizar la celebración de los actos, convenios y demás actos jurídicos que puedan derivar en afectaciones para el patrimonio del Fideicomiso, así como aquellos que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines;

Evaluar periódicamente los aspectos operativos del Fideicomiso;

Revisar y aprobar, en su caso, los informes que rinda la Fiduciaria sobre el manejo del patrimonio fideicomitado;

Vigilar que los recursos que se aporten al Fideicomiso se destinen al cumplimiento de sus fines, sin perjuicio de lo que al efecto se establezca en las disposiciones administrativas;

Definir los criterios y dictar las decisiones sobre el ejercicio de las acciones que procedan con motivo de la defensa del patrimonio del Fideicomiso, comunicando por escrito dichas reglas y resoluciones a la Fiduciaria;

Instruir mediante oficio a la Fiduciaria acerca de las personas a quienes deba conferirse mandato o poderes para que se cumplan las funciones secundarias, ligadas y conexas a la encomienda fiduciaria o para la defensa del patrimonio fideicomitado, indicando expresamente cuando los mandatarios podrán delegar sus facultades a terceros;

Proponer las modificaciones que se pretendan realizar al Fideicomiso;

Ejercer y destinar con cargo al patrimonio del Fideicomiso, recursos económicos que le permitan el cumplimiento de las obligaciones que le impone la Ley de Migración, y

Promover ante las autoridades competentes, las denuncias o querrelas por posibles irregularidades que adviertan en la documentación que presenten los probables beneficiarios.

El Comité Técnico establecería, mediante reglas de carácter general, los requisitos que deberán satisfacer los ciudadanos extranjeros que pretendan obtener apoyos para desarrollar actividades que redunden en un beneficio para el país en los ámbitos de la innovación, la ciencia y la cultura.

Finalmente, la relación de las aportaciones que realice el Fideicomiso a los beneficiarios en términos de esta Ley, deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Para hacer más gráfica y comprensible nuestra propuesta, añadimos el presente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA
TÍTULO SEXTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO	TÍTULO SEXTO DEL FIDEICOMISO DE FOMENTO A LA MIGRACIÓN PARA LA INNOVACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA  Capítulo Único
Sin correlato	Artículo 76 – 1. El Ejecutivo Federal constituirá el Fideicomiso de Fomento a la Migración para la Innovación, la Ciencia y la Cultura.  El Fideicomiso tendrá por finalidad incentivar la migración hacia nuestro país de aquellos ciudadanos extranjeros que cuenten con experiencia, conocimientos y capacidades suficientes para contribuir de manera significativa al engrandecimiento de nuestra cultura, así como en los ámbitos de la innovación, la ciencia y la tecnología.
Sin correlato	Artículo 76 – 2. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:  I. Comité Técnico: el Comité Técnico del Fideicomiso a que se refiere el artículo 76 – 1 de la presente Ley;  II. Fideicomiso: el Fideicomiso constituido de conformidad con lo dispuesto por el presente capítulo;  III. Fideicomitente: el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y  IV. Fiduciaria: la institución de crédito con la que el Fideicomitente celebre el Fideicomiso en términos del artículo 76 – 1 de la presente Ley.
Sin correlato	Artículo 76 – 3. - El Fideicomiso contará con un Comité Técnico que estará integrado por un representante de cada una de las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal: la Secretaría de Hacienda y Crédito

	Público, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Por cada representante propietario habrá un suplente, quien deberá sustituirlo en sus ausencias.  El Fideicomiso no tendrá estructura orgánica propia, por lo que no queda comprendido en los supuestos de los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
Sin correlato	Artículo 76 – 4. - El Comité Técnico tendrá, de manera enunciativa más no limitativa, las siguientes facultades:  I. Establecer las reglas de operación por las cuáles se regirá el cumplimiento del fin del Fideicomiso;  III. Otorgar los apoyos, con base en las reglas de operación que al efecto se emitan;  IV. Decidir las reglas y determinar los procedimientos para los actos de administración que se realicen sobre los recursos a que se refiere el presente título;  V. Acatar lo dispuesto en materia de transparencia y vigilancia de los recursos públicos del Fideicomiso, de acuerdo a la normatividad en la materia, con el propósito de que los recursos del Fideicomiso se apliquen en forma transparente;  VI. Autorizar la celebración de los actos, convenios y demás actos jurídicos que puedan derivar en afectaciones para el patrimonio del Fideicomiso, así como aquellos que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines;  VII. Evaluar periódicamente los aspectos operativos del Fideicomiso;  VIII. Revisar y aprobar, en su caso, los informes que rinda la Fiduciaria sobre el manejo del patrimonio fideicomitado;  IX. Vigilar que los recursos que se aporten al Fideicomiso se destinen al cumplimiento de sus fines, sin perjuicio de lo que al efecto se

	establezca en las disposiciones administrativas; X. Definir los criterios y dictar las decisiones sobre el ejercicio de las acciones que procedan con motivo de la defensa del patrimonio del Fideicomiso, comunicando por escrito dichas reglas y resoluciones a la Fiduciaria; XI. Instruir mediante oficio a la Fiduciaria acerca de las personas a quienes deba conferirse mandato o poderes para que se cumplan las funciones secundarias, ligadas y conexas a la encomienda fiduciaria o para la defensa del patrimonio fideicomitado, indicando expresamente cuando los mandatarios podrán delegar sus facultades a terceros; XII. Proponer las modificaciones que se pretendan realizar al Fideicomiso; XIII. Ejercer y destinar con cargo al patrimonio del Fideicomiso, recursos económicos que le permitan el cumplimiento de las obligaciones que le impone la presente ley, y XIV. Promover ante las autoridades competentes, las denuncias o querrelas por posibles irregularidades que adviertan en la documentación que presenten los probables beneficiarios.
Sin correlato	Artículo 76 - 5. - El Comité Técnico establecerá, mediante reglas de carácter general, los requisitos que deberán satisfacer los ciudadanos extranjeros que pretendan obtener apoyos para desarrollar actividades que redunden en un beneficio para el país en los ámbitos de la innovación, la ciencia y la cultura.
Sin correlato	Artículo 76 – 6. - La relación de las aportaciones que realice el Fideicomiso a los beneficiarios en términos de esta Ley, deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.
TÍTULO SEXTO	TÍTULO SÉPTIMO

DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO	DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO
TÍTULO SÉPTIMO DE LAS SANCIONES	TÍTULO OCTAVO DE LAS SANCIONES
TÍTULO OCTAVO DE LOS DELITOS EN MATERIA MIGRATORIA	TÍTULO NOVENO DE LOS DELITOS EN MATERIA MIGRATORIA

El progreso y el bienestar social encuentran buena parte de su soporte en la ciencia y la tecnología. Sin ambas herramientas sería imposible comprender nuestro actual desarrollo y las comodidades de que gozamos en nuestras vidas cotidianas. Por ello, la inversión en estos rubros es una apuesta por el progreso y el desarrollo, una erogación que, ejercida de manera responsable, puede ayudarnos a apropiarnos de franjas de conocimiento que nos permitan apuntalar a nuestra economía e integrar a millones de mexicanos a la prosperidad, pero desde una perspectiva global y solidaria, tal y como lo hemos hecho en otras épocas de nuestra historia.

Por lo anterior, someto a la consideración del pleno el siguiente proyecto de:

### Decreto

**Artículo Primero.** Se adiciona un Título Sexto y los artículos 76– 1 a 76–6 a la Ley de Migración, para quedar como sigue:

## TÍTULO SEXTO DEL FIDEICOMISO DE FOMENTO A LA MIGRACIÓN PARA LA INNOVACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA

### Capítulo Único

**Artículo 76–1.** El Ejecutivo federal constituirá el Fideicomiso de Fomento a la Migración para la Innovación, la Ciencia y la Cultura.

El Fideicomiso tendrá por finalidad incentivar la migración hacia nuestro país de aquellos ciudadanos extranjeros que cuenten con experiencia, conocimientos y capacidades suficientes para contribuir de manera significativa al engrandecimiento de nuestra cultura, así como en los ámbitos de la innovación, la ciencia y la tecnología.

**Artículo 76 – 2.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. **Comité Técnico:** el Comité Técnico del Fideicomiso a que se refiere el artículo 76–1 de la presente Ley;
- II. **Fideicomiso:** el Fideicomiso constituido de conformidad con lo dispuesto por el presente capítulo;
- III. **Fideicomitente:** el gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- IV. **Fiduciaria:** la institución de crédito con la que el Fideicomitente celebre el Fideicomiso en términos del artículo 76 – 1 de la presente Ley.

**Artículo 76–3.** El Fideicomiso contará con un Comité Técnico que estará integrado por un representante de cada una de las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Cultura, la Se-

cretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Por cada representante propietario habrá un suplente, quien deberá sustituirlo en sus ausencias.

El Fideicomiso no tendrá estructura orgánica propia, por lo que no queda comprendido en los supuestos de los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

**Artículo 76–4.** El Comité Técnico tendrá, de manera enunciativa más no limitativa, las siguientes facultades:

- I. Establecer las reglas de operación por las cuáles se regirá el cumplimiento del fin del Fideicomiso;
- III. Otorgar los apoyos, con base en las reglas de operación que al efecto se emitan;
- IV. Decidir las reglas y determinar los procedimientos para los actos de administración que se realicen sobre los recursos a que se refiere el presente título;
- V. Acatar lo dispuesto en materia de transparencia y vigilancia de los recursos públicos del Fideicomiso, de acuerdo a la normatividad en la materia, con el propósito de que los recursos del Fideicomiso se apliquen en forma transparente;
- VI. Autorizar la celebración de los actos, convenios y demás actos jurídicos que puedan derivar en afectaciones para el patrimonio del Fideicomiso, así como aquellos que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines;
- VII. Evaluar periódicamente los aspectos operativos del Fideicomiso;
- VIII. Revisar y aprobar, en su caso, los informes que rinda la Fiduciaria sobre el manejo del patrimonio fideicomitado;
- IX. Vigilar que los recursos que se aporten al Fideicomiso se destinen al cumplimiento de sus fines, sin perjuicio de lo que al efecto se establezca en las disposiciones administrativas;
- X. Definir los criterios y dictar las decisiones sobre el ejercicio de las acciones que procedan con motivo de

la defensa del patrimonio del Fideicomiso, comunicando por escrito dichas reglas y resoluciones a la Fiduciaria;

**XI. Instruir mediante oficio a la Fiduciaria acerca de las personas a quienes deba conferirse mandato o poderes para que se cumplan las funciones secundarias, ligadas y conexas a la encomienda fiduciaria o para la defensa del patrimonio fideicomitado, indicando expresamente cuando los mandatarios podrán delegar sus facultades a terceros;**

**XII. Proponer las modificaciones que se pretendan realizar al Fideicomiso;**

**XIII. Ejercer y destinar con cargo al patrimonio del Fideicomiso, recursos económicos que le permitan el cumplimiento de las obligaciones que le impone la presente ley, y**

**XIV. Promover ante las autoridades competentes, las denuncias o querellas por posibles irregularidades que adviertan en la documentación que presenten los probables beneficiarios.**

**Artículo 76-5. El Comité Técnico establecerá, mediante reglas de carácter general, los requisitos que deberán satisfacer los ciudadanos extranjeros que pretendan obtener apoyos para desarrollar actividades que redunden en un beneficio para el país en los ámbitos de la innovación, la ciencia y la cultura.**

**Artículo 76-6. La relación de las aportaciones que realice el Fideicomiso a los beneficiarios en términos de esta Ley, deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.**

**Artículo Segundo.** Se recorren los títulos Sexto, Séptimo y Octavo de la Ley de Migración, para pasar a ser Séptimo, Octavo y Noveno, respectivamente, para quedar como sigue:

### **TÍTULO SÉPTIMO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO**

Artículo 77. ... a Artículo 137. ...

### **TÍTULO OCTAVO DE LAS SANCIONES**

Artículo 138. ... a Artículo 158. ...

### **TÍTULO NOVENO DE LOS DELITOS EN MATERIA MIGRATORIA**

Artículo 159. ... a Artículo 162. ...

### **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

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

**Segundo.** El Comité Técnico deberá publicar las reglas de operación a que se refiere el artículo 5, fracción I, a más tardar dentro de los 45 días hábiles siguientes a la suscripción del Fideicomiso a que se refiere esta Ley.

Notas:

1 El exilio español en la ciudad de México, legado cultural; Gobierno del Distrito Federal, Turner, Comunidad Autónoma de Madrid; México, 2010, pp. 25 y 28.

2 El exilio..., ops. cit., p. 160

3 Íbid., p. 176.

4 El exilio..., p. 193.

5 Consulta en la aplicación electrónica IMBD, International Movies Database.

6 Únicamente las seis primeras personas son consideradas como exiliadas como consecuencia de la Guerra Civil Española.

7 El exilio..., ops. cit., p. 210.

8 Ventura, Abida, La comunidad judía celebra un siglo en México, El Universal, 24 de abril de 2012, consultado en <[http://www.iis.unam.mx/pdfs/iismedios/octubre2012/comunidadjudiamtzassad\\_eluniversal.pdf](http://www.iis.unam.mx/pdfs/iismedios/octubre2012/comunidadjudiamtzassad_eluniversal.pdf)>, el 14 de marzo de 2017 a las 17:06 horas.

9 Martínez Assad, Carlos, 1945: Relaciones México-Líbano y los inmigrantes libaneses, El Universal, 11 de julio de 2016, consultado en <<http://confabulario.eluniversal.com.mx/1945-relaciones-mexico-li>>

bano-y-los-inmigrantes-libaneses/>, el 17 de marzo de 2017 a las 21:57 horas.

10 Martínez Assad, ops. cit.

11 McDaniel, Paul, How Immigration Is Good for Science Research in U.S., American Immigration Council, 4 de marzo de 2014. Consultado en <<http://immigrationimpact.com/2014/03/04/how-immigration-is-good-for-science-research-in-u-s/>>, el 15 de marzo de 2017 a las 7:03 horas.

12 White, Michael, How Immigrants Make American Science Great. Consultado en <<https://psmag.com/how-immigrants-make-american-science-great-3584eae3750e#pd56ox4an>>, el 15 de marzo de 2017 a las 6:44 horas.

13 Anderson, Stuart, Immigrant Scientists Invaluable to the United States, International Educator Review, may – june 2015, National Foundation for American Policy, consultado en <<http://nfap.com/wp-content/uploads/2015/05/International-Educator.May-June-2015.pdf>>, el 15 de marzo de 2017 a las 7:35 horas.

14 Always in Demand: The Economic Contributions of Immigrant Scientists and Engineers. Consultado en <<https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/always-demand-economic-contributions-immigrant-scientists-and-engineers>>, el 15 de marzo de 2017 a las 7:56 horas.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2017.— Diputado **Alberto Silva Ramos** (rúbrica).»

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Túrnese a la Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.**

---

## LEY DE AVIACIÓN CIVIL

---

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Tiene la palabra, por cinco minutos, el diputado Víctor Ernesto Ibarra Montoya, del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que adicione el artículo 42 de la Ley de Aviación Civil.

**El diputado Víctor Ernesto Ibarra Montoya:** Muy buenas tardes. Con su venia, mi diputada presidenta. A mis amigas diputadas y diputados, en Acción Nacional basa-

mos nuestras acciones en la solidaridad responsable entre la sociedad y la persona individual.

La iniciativa que hoy presento pretende apoyar a un sector de la población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, de las personas con discapacidad. Como legisladores, tenemos la responsabilidad de garantizar la inclusión social de las personas con discapacidad, en un marco de respeto, de igualdad, de equiparación de oportunidades, para así asegurar, de manera íntegra, el éxito de los objetivos consagrados en nuestra Constitución.

Además, debemos recordar que nuestro país ha suscrito una serie de instrumentos internacionales, con el objetivo de que todos los individuos encuentren garantizados sus derechos humanos a la luz del derecho internacional.

Entre los instrumentos, se encuentra la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual busca que los estados lleven a cabo medidas para eliminar las prácticas discriminatorias contra las personas que cuentan con alguna discapacidad.

En las últimas décadas, este grupo vulnerable ha incrementado paulatinamente su participación en la vida económica y social del país. No obstante, aún hay pendientes que debemos de atender, su condición no ha sido reconocida debidamente como parte de la diversidad que componen en toda sociedad.

En el PAN, reconocemos la necesidad de atender a los grupos vulnerables, entre ellos, las personas con discapacidad, y estamos convencidos de que debemos proveerles un apoyo extra para que puedan salir adelante.

En este sentido, la presente iniciativa con proyecto de decreto busca adecuar la Ley de Aviación Civil con el objeto de facultar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para que pueda suscribir convenios en líneas aéreas que operen en el país para otorgar descuentos a las personas que cuenten con una discapacidad en las tarifas de servicios, los cuales ellas ofrecen.

Compañeras y compañeros diputados, en Acción Nacional siempre hemos impulsado medidas que favorezcan el desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la comunidad.

Hoy, en aras de asegurar el fortalecimiento de nuestra sociedad, someto a consideración de esta soberanía la inicia-

tiva con proyecto de decreto por la que se adiciona el párrafo sexto del artículo 42 de la Ley de Aviación Civil para fijar descuentos de tarifas a favor de personas con discapacidad.

Lo anterior permite que el Estado mexicano atienda de manera puntual los compromisos internacionales, con el fin de garantizar de manera íntegra la inclusión de toda la sociedad.

Debemos de ser sensibles ante cualquier persona que necesita apoyo. Es cuanto, señora presidenta.

«Iniciativa que adiciona el artículo 42 de la Ley de Aviación Civil, a cargo del diputado Víctor Ernesto Ibarra Montoya, del Grupo Parlamentario del PAN

Víctor Ernesto Ibarra Montoya, diputado de la LXIII Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo sexto al artículo 42 de la Ley de Aviación Civil, conforme a la siguiente

### **Exposición de Motivos**

#### **I. Problemática**

El Estado mexicano ha suscrito diversos instrumentos internacionales en materia de erradicar la discriminación y ha plasmado estos principios en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, en el último párrafo de su artículo primero, señala: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Cabe recordar que en 2011 fue publicada la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, que tiene como objeto reglamentar el artículo 1o. de la Constitución, “estableciendo las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de

los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades”. Sin embargo, son varias las leyes y otro tipo de disposiciones legales que aún no han sido adecuadas en este sentido.

La iniciativa que presento busca adecuar la Ley de Aviación Civil con el objeto de facultar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para que pueda suscribir convenios con las líneas aéreas que operen en el país, a efecto de que otorguen descuentos, a personas con discapacidad, en las tarifas de los servicios que ofrecen.

## **II. Argumentación**

### **1. Derecho internacional**

Nuestro país ha suscrito distintos acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, los cuales hacen parte del derecho público al que debe apegarse y que está obligado a cumplir. Entre estos documentos destaca la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.<sup>1</sup> En el preámbulo de este documento, los Estados parte reconocen:

- Que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.
- La importancia de incorporar las cuestiones relativas a la discapacidad como parte integrante de las estrategias pertinentes de desarrollo sostenible.
- La necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso.
- Que las personas con discapacidad siguen encontrando barreras para participar en igualdad de condiciones con las demás en la vida social y que se siguen vulnerando sus derechos humanos en todas partes del mundo.
- La importancia de la cooperación internacional para mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad en todos los países, en particular en los países en desarrollo.

- El hecho de que la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza y la necesidad fundamental de mitigar los efectos negativos de la pobreza en las personas con discapacidad.

Resulta importante señalar que esta Convención contempla el concepto de “ajustes razonables”, a los cuales define como “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales” (artículo 2).

A su vez, en el artículo 4 (de las obligaciones generales), obliga a los Estados firmantes a “adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivo los derechos reconocidos en la presente Convención”, así como a “tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad”.

El artículo 5 de la Convención indica que “a fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables”.

Particularmente, en lo que corresponde al ámbito de la “accesibilidad”, la Convención señala que los Estados partes están obligados a adoptar “medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, [y] el transporte...”. De igual forma, establece que los Estados deben asegurar que “las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad”.

El Estado mexicano no se reduce al Ejecutivo federal, sino que incluye a los tres Poderes de la Unión y a los tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal. Por tanto, esta convención, y los compromisos que comprende, debe ser implantada por cualquiera de las partes conformantes del Estado.

Asimismo, para el derecho público internacional rige el principio del Pacta Sunt Servanda (“lo pactado obliga”),

que no se refiere a otra cosa que a la obligación de los Estados de cumplir de buena fe y por iniciativa propia, todo acuerdo del que hace parte.

La presente iniciativa pretende que, desde el Poder Legislativo Federal, el Estado mexicano cumpla con el principio Pacta Sunt Servanda, al implementar una de tantas “medidas legislativas” que obliga la Convención, a través del establecimiento de un “ajuste razonable”. Se considera que lo anterior puede tener lugar mediante la reforma del artículo 42 de la Ley de Aviación Civil que se propone y que incluye a las “entidades privadas” que ofrecen el servicio público de transporte aéreo.

Esta propuesta de reforma busca agregar un párrafo al artículo mencionado para facultar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes Federal (que es la encargada de conducir las políticas para el transporte federal y otorgar permisos para servicios aéreos –artículo 36, fracciones I y IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal–) para que pueda suscribir convenios con las aerolíneas a efecto de que éstas otorguen descuentos a las personas con discapacidad, de acuerdo a los términos que en el convenio se determinen.

Debe enfatizarse que este descuento no vulneraría el principio de igualdad ante la ley (consagrado en nuestra constitución), ni tampoco representaría un acto de discriminación respecto de los demás pasajeros que no sean personas con discapacidad.

Fundamento lo anterior, de nueva cuenta, en el derecho internacional: México ha suscrito también la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad en 1989, la cual fue ratificada por el Senado en abril del año 2000. Por tanto, nuestro Estado se encuentra obligado a cumplir con sus disposiciones.

Esta Convención Interamericana apunta en su Artículo I.2.:

No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia.

Además, los descuentos propuestos son una forma de promover la igualdad de condiciones –como parte de la integración social– por un hecho incuestionable: de acuerdo con la Relatora de la Organización de las Naciones Unidas en la materia, la gran mayoría de las personas con discapacidad viven en países en vías de desarrollo y 80 por ciento de ellas viven en la pobreza<sup>2</sup> México es un Estado en vías de desarrollo y por ende está obligado a implementar medidas como la que aquí se propone, especialmente por tratarse de un servicio público.

## 2. Establecimiento de tarifas de líneas aéreas

Para la elaboración de esta iniciativa se ha tenido en cuenta que la propia Ley de Aviación Civil garantiza la libertad de las aerolíneas de establecer las tarifas por la prestación de sus servicios. En el artículo 42 puede leerse: “los concesionarios o permisionarios fijarán libremente las tarifas por los servicios que presten, en términos que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia”.

El mismo ordenamiento señala que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) no puede intervenir en el establecimiento de las tarifas salvo cuando éstas impliquen prácticas monopólicas o de dominancia en el mercado o de competencia desleal. En este supuesto, la SCT sólo puede establecer topes mínimos o máximos, pero nunca la tarifa propiamente (y por lo tanto tampoco puede imponer descuentos a las mismas).

Lo que menciono en el párrafo anterior se complementa con el hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 36 (relacionado con las atribuciones de la SCT) tampoco faculta a la SCT en materia de establecimiento de tarifas para cualquiera de las modalidades del transporte público federal.

Tampoco es posible modificar el cuerpo de la ley de aviación civil para obligar a las aerolíneas a establecer descuentos para las personas con discapacidad por dos razones principales: en primer lugar, porque la Constitución no faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de tarifas del transporte público federal. En segundo lugar, porque el artículo 73 constitucional, fracción XVII, únicamente faculta al Congreso “para dictar leyes sobre vías generales de comunicación”, y hay que tener en cuenta que, de acuerdo con la Ley de Aviación Civil (artículo 1o.), la vía general de comunicación es para este caso “el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional”, mas no los pres-

tadores del servicio de transporte aéreo (entre ellos, las aerolíneas).

Son estas las razones por las cuales en la propuesta de reforma únicamente se contempla la posibilidad de la SCT para suscribir convenios a efecto de establecer los descuentos mencionados líneas arriba.

Por lo expuesto, pongo a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

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

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo sexto al artículo 42 de la Ley de Aviación Civil para quedar como sigue:

#### **Artículo 42. ...**

...

...

...

...

**La secretaría podrá suscribir convenios con los concesionarios o permisionarios del transporte aéreo del servicio al público para fijar descuentos en las tarifas a favor de las personas con discapacidad.**

#### **Transitorio**

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

#### **Notas:**

1 Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Disponible para consulta en: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

2 Centro de Noticias de la ONU, “Más del 80 por ciento de las personas con discapacidad son pobres, advierte relatora de la ONU”. Noticia disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/06/mas-del-80-por-ciento-de-las-personas-con-discapacidad-son-pobres-advierte-relatora-de-la-onu/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a 23 de marzo de 2017.— Diputados y diputadas: **Víctor Ernesto Ibarra Montoya**, María Mercedes Aguilar López, María Verónica Agundis Estrada, Miguel Ángel Huepa Pérez, Rocío Matesanz Santamaría (rúbricas).»

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

---

#### LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Tiene la palabra, por cinco minutos, la diputada Isaura Ivanova Pool Pech, del Grupo Parlamentario del PRD para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 15 C y 540 de la Ley Federal del Trabajo.

**La diputada Isaura Ivanova Pool Pech:** Con la venia de la presidenta. Compañeras y compañeros diputados, el desarrollo económico de México ha requerido esquemas financieros estratégicos para las diversas industrias. La globalización de sus operaciones convierte al derecho laboral y fiscal en un complejo entramado.

En la subcontratación conocida también como *outsourcing* existen vacíos legales que son materia de la presente iniciativa, cuyo fin es dotar de bases sólidas y características particulares para su regulación y con ello evitar sus ambigüedades.

La prioridad de esta reforma es el respeto a los derechos de los trabajadores y el impedimento de la simulación fiscal a través de prácticas indebidas. Por ello, se propone alinear los procesos legales para el registro, inspección y certificación de las empresas que se dedican a esta actividad y de quienes contratan estos servicios.

No podemos soslayar que de 2008 a 2014 el Servicio de Administración Tributaria detectó 512 empresas con prácticas de *outsourcing* indebido, que habían realizado operaciones por un valor de más de 198 mil millones de pesos, con más de 29 mil clientes o compañías que les trasladaron sus nóminas.

La Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria estimó hasta este momento que las firmas de *outsourcing* indebido evadieron impuestos por más de 79 mil millones de pesos, equivalentes al 40 por ciento del valor de los contratos y que se afectaron a más de 230 mil empleados.

En aquel momento se anunció la conformación de un grupo integrado por representantes del SAT, de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores y de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores, para intercambiar información y determinar acciones que permitieran combatir el problema. Lo cierto es que no se cuenta con datos públicos al respecto.

La importancia en cuanto a la realización de actos de fiscalización y auditorías del Servicio de Administración Tributaria en materia de *outsourcing* deriva de la utilización de esta figura prácticamente en todos los giros de la actividad laboral, así como su vinculación con operaciones simuladas y defraudación, sancionadas por el Código Fiscal de la Federación y el Código Penal Federal.

A pesar de que en los últimos tres años la Secretaría de Trabajo y Previsión Social realizó más de 394 mil visitas a empresas dedicadas a esta función, las inspecciones para subcontratistas no están contempladas en la legislación, por lo que actúan libremente.

En consecuencia, lo que hoy vengo a proponer es la elaboración del padrón de empresas dedicadas a la prestación de servicios de subcontratación y sus beneficiarias, la realización de inspecciones que debe contener el Reglamento General de Inspección del Trabajo y la aplicación de sanciones; así como la certificación y el cumplimiento de requisitos que establezca la norma oficial mexicana. Y ante presuntas irregularidades, la aplicación de la normatividad correspondiente por los delitos a que se refieren el Código Fiscal de la Federación y el Código Penal Federal.

Ello contribuirá para garantizar la protección de los derechos de los trabajadores contratados bajo esta figura jurídica: impedir la evasión fiscal y la simulación de actividades, propiciar un mercado de empresas serias y profesionales y comprometidas en otorgar estos servicios legalmente, orientar las diligencias de inspección sobre la base de una normatividad específica al crearse la norma oficial mexicana y prever sanciones disuasivas para empresas que incumplan la legislación en materia laboral y fiscal.

Finalmente, si uno de los primeros derechos del ser humano es el trabajo digno, así como el acceso a la seguridad social, garanticemos con estas reformas un estado de bienestar mínimo para el trabajo y su familia y el desarrollo económico y social que requiere nuestro país. Es cuanto, diputada presidenta.

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 15-C y 540 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Isaura Ivanova Pool Pech, del Grupo Parlamentario del PRD

### Problemática

El desarrollo económico de México ha requerido esquemas financieros estratégicos para las diversas industrias. La globalización de sus operaciones convierte al derecho laboral en un complejo contexto social por entender.

La subcontratación conocida también con el término *outsourcing* evidencia carencias respecto a nuestras estructuras legales, las cuales necesitan bases sólidas, con características particulares que logren regular, observar, y realizar la práctica de dicha opción libremente y sin ambigüedades.

Para lograrlo es imprescindible establecer mejores criterios relacionados con el cumplimiento de obligaciones de las empresas que contratan a quienes se dedican a ofrecer estos servicios, privilegiando en todo momento la equidad y el respeto a los derechos de los trabajadores que de ellas dependen.

Luego entonces, una manera para alcanzar este objetivo, es el establecimiento de procesos de fiscalización de la autoridad mucho más rigurosos, principalmente para los esquemas que ofrecen o contratan servicios de personal. Así, las empresas que se dediquen a esta modalidad de negocio, o bien contraten estos servicios, deberán cumplir con la revisión continua que permita verificar el cumplimiento estricto de los requisitos señalados por la legislación de la materia.

Lo anterior en virtud de que en muchos casos, el afán legítimo de incrementar utilidades y dividendos, o la adquisición de poder y control sobre ciertos sectores productivos, desnaturaliza la utilización de esta figura, conduciéndonos a la transformación de la realidad laboral, fiscal y del orden jurídico, puesto que se simulan esquemas bajo los cuales se

traspasan los derechos de los trabajadores y al mismo tiempo se evade la hacienda pública.

Es evidente que los más afectados son los trabajadores, pues la historia nos ha demostrado el abuso de las relaciones subordinadas. No obstante se reconocen los logros encaminados a la ejecución de sanciones a empresas, que devienen de obligaciones fiscales y de la propia “Responsabilidad solidaria”, sin embargo es necesario establecer una mejor regulación sobre esta práctica en específico.

Es la clase trabajadora la que no cuenta con los medios ideales para su protección, tiene temor a la pérdida de su empleo y enfrenta la lentitud de las autoridades para actuar en contra de las empresas que se amparan bajo la premisa de ser un motor de crecimiento económico. Por se mantienen las mismas condiciones en las que se simula la declaración del verdadero su ingreso del trabajador.

El Estado ha logrado la identificación de empresas y su interacción directa con las operaciones que realizan periódicamente, pero no ha logrado garantizar del todo los derechos de los trabajadores. Lamentablemente las leyes permiten que se fomenten prácticas violatorias de las garantías sociales través de lagunas jurídicas en los diversos ordenamientos. Por ello el apoyo textual a la clase trabajadora debe incluir planteamientos generadores de control y respeto de sus derechos.

Por lo anterior, la obligación del Estado es participar libre e imparcialmente en aquellos comportamientos destinados a la desaparición o encubrimiento de los derechos de los trabajadores, toda vez que se afecta abiertamente su ingreso a través de la simulación de sus percepciones económicas.

De lo que se trata es de restaurar el concepto de subcontratación en México, establecer su vigilancia, hacer factibles los derechos de los trabajadores, así como el control del Estado mediante la aplicación de reglas específicas que midan su operación, y se apliquen las sanciones que disuadan la violación del marco Legal.

### Argumentación

1. La figura jurídica de subcontratación conocida con el nombre de *outsourcing*, de acuerdo a definiciones diversas que pueden variar entre sí, se interpreta en la práctica como la acción de delegar o contratar funciones o actividades internas de una empresa a un proveedor externo, que cuen-

ta con el conocimiento, la experiencia y los recursos para ejecutarlas y llevarlas a cabo con su propio material y equipo.

El término de la lengua anglosajona *out-source* “fuera de”, no se apega a la realidad, y en nuestro país se realiza desde muchos años antes a las reformas que lo incorporaron a la ley, con empresas fantasma, sociedades cascarón, sindicatos corporativos, entre otras figuras que por cierto no tuvieron problemas respecto a su operación ilegal llegando al exceso abusivo de su uso.

Legalizar la figura más que acotar los excesos, legitimó la evasión fiscal e impidió el acceso a la justicia de los trabajadores, independientemente de que actualmente se han creado asociaciones que tratan de certificar su calidad respecto a la prestación de sus servicios subcontratando recursos humanos para otras empresas.

Teóricamente debería existir una mayor certidumbre en relación a quienes se dedican a esta actividad o la contratan, lo cierto es que concurre un número indeterminado de empresas irregulares que están violando la ley en este momento, tanto en el ámbito laboral, como en el fiscal, sin que se les tipifique como correspondería, el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Analicemos los siguientes fundamentos legales:

### Ley Federal del Trabajo

**Artículo 12.** Intermediario es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón.

**Artículo 13.** No serán considerados intermediarios, sino patrones, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores. Los patrones y los intermediarios serán responsables solidarios en las obligaciones contraídas con los trabajadores.

**Artículo 14.** Las personas que utilicen intermediarios para la contratación de trabajadores serán responsables de las obligaciones que deriven de esta Ley y de los servicios prestados. Los trabajadores tendrán los derechos siguientes:

**I.** Prestarán sus servicios en las mismas condiciones de trabajo y tendrán los mismos derechos que correspondan a los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la empresa o establecimiento; y

**II.** Los intermediarios no podrán recibir ninguna retribución o comisión con cargo a los salarios de los trabajadores.

**Artículo 15-A.** El trabajo en régimen de subcontratación es aquel por medio del cual un patrón denominado contratista o subcontratista ejecuta obras o presta servicios con trabajadores bajo su dependencia, a favor de otra persona física o moral que resulta beneficiaria de los servicios contratados, la cual fija las tareas a realizar y supervisa el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratados.

Este tipo de trabajo, deberá cumplir con las siguientes condiciones:

**a)** No podrá abarcar la totalidad de las actividades, iguales o similares en su totalidad, que se desarrollen en el centro de trabajo.

**b)** Deberá justificarse por su carácter especializado.

**c)** No podrá comprender tareas iguales o similares a las que realizan el resto de los trabajadores al servicio del contratante.

De no cumplirse con todas estas condiciones, el contratante se considerará patrón para todos los efectos de esta Ley, incluyendo las obligaciones en materia de seguridad social.

**Artículo 15-B.** El contrato que se celebre entre la persona física o moral que solicita los servicios y un contratista, deberá constar por escrito.

*“La empresa contratante deberá cerciorarse al momento de celebrar el contrato a que se refiere el párrafo anterior, que la contratista cuenta con la documentación y los elementos propios suficientes para cumplir con las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores”.*

**Artículo 15-C.** La empresa contratante de los servicios deberá cerciorarse permanentemente que la empresa contratista, cumple con las disposiciones aplicables en

materia de seguridad, salud y medio ambiente en el trabajo, respecto de los trabajadores de esta última.

*“Lo anterior, podrá ser cumplido a través de una unidad de verificación debidamente acreditada y aprobada en términos de las disposiciones legales aplicables”.*

**Artículo 15-D.** *“No se permitirá el régimen de subcontratación cuando se transfieran de manera deliberada trabajadores de la contratante a la subcontratista con el fin de disminuir derechos laborales; en este caso, se estará a lo dispuesto por el artículo 1004-C y siguientes de esta Ley”.*

**Artículo 1004-A.** *“Al patrón que no permita la inspección y vigilancia que las autoridades del trabajo practiquen en su establecimiento, se le aplicará una multa de 250 a 5000 veces el salario mínimo general”.*

**Artículo 1004-B.** *El incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 15-B de la Ley, se sancionará con multa por el equivalente de 250 a 2500 veces el salario mínimo general.*

**Artículo 1004-C.** *“A quien utilice el régimen de subcontratación de personal en forma dolosa, en términos del artículo 15-D de esta Ley, se le impondrá multa por el equivalente de 250 a 5000 veces el salario mínimo general”.*

## Ley del Seguro Social

**Artículo 15 A.** Cuando en la contratación de trabajadores para un patrón, a fin de que ejecuten trabajos o presen servicios para él, participe un intermediario laboral, cualquiera que sea la denominación que patrón e intermediarios asuman, ambos serán responsables solidarios entre sí y en relación con el trabajador, respecto del cumplimiento de las obligaciones contenidas en esta Ley.

No serán considerados intermediarios, sino patrones, las empresas establecidas que presten servicios a otras, para ejecutarlos con elementos propios y suficientes para cumplir con las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores, en los términos de los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Ley Federal del Trabajo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores, cuando un patrón o sujeto obligado, cualquiera que sea su personalidad jurídica o su naturaleza económica, en virtud de un contrato, cualquiera que sea su forma o denominación, como parte de las obligaciones contraídas, ponga a disposición trabajadores u otros sujetos de aseguramiento para que ejecuten los servicios o trabajos acordados bajo la dirección del beneficiario de los mismos, en las instalaciones que éste determine, el beneficiario de los trabajos o servicios asumirá las obligaciones establecidas en esta Ley en relación con dichos trabajadores, en el supuesto de que el patrón omita su cumplimiento, siempre y cuando el Instituto hubiese notificado previamente al patrón el requerimiento correspondiente y éste no lo hubiera atendido.

Asimismo, el Instituto dará aviso al beneficiario de los trabajos o servicios, del requerimiento a que se refiere el párrafo anterior.

*“Los contratantes deberán comunicar trimestralmente ante la Subdelegación correspondiente al domicilio del patrón o sujeto obligado, y del beneficiario respectivamente, dentro de los primeros quince días de los meses de enero, abril, julio y octubre, en relación con los contratos celebrados en el trimestre de que se trate la información siguiente”:*

**I.** De las partes en el contrato: Nombre, denominación o razón social; clase de persona moral de que se trate, en su caso; objeto social; domicilio social, fiscal y, en su caso, convencional para efectos del contrato; número del Registro Federal de Contribuyentes y de Registro Patronal ante el IMSS; datos de su acta constitutiva, tales como número de escritura pública, fecha, nombre del notario público que da fe de la misma, número de la notaría y ciudad a la que corresponde, sección, partida, volumen, foja o folio mercantil, en su caso, y fecha de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio; nombre de los representantes legales de las partes que suscribieron el contrato.

**II.** Del contrato: Objeto; periodo de vigencia; perfiles, puestos o categorías indicando en este caso si se trata de personal operativo, administrativo o profesional y el número estimado mensual de trabajadores u otros sujetos de aseguramiento que se pondrán a disposición del beneficiario de los servicios o trabajos contratados.

El patrón incorporará por cada uno de sus trabajadores, el nombre del beneficiario de los servicios o trabajos contratados en el sistema de cómputo autorizado por el Instituto.

Cuando el patrón se obligue a poner a disposición del beneficiario, trabajadores para prestar los servicios o ejecutar los trabajos en varios centros de trabajo ubicados en la circunscripción territorial de más de una subdelegación del Instituto, el patrón y el beneficiario deberán comunicar la información a que se refiere el quinto párrafo de este artículo, únicamente ante la subdelegación dentro de cuya circunscripción se ubique su respectivo domicilio fiscal.

La información prevista en este artículo podrá ser presentada a través de los medios señalados en el último párrafo del artículo 15 de esta Ley, conforme a las reglas generales que para tal efecto emita el Consejo Técnico.

Para los efectos de este artículo, el Gobierno Federal, en ningún caso, será considerado como intermediario laboral.

**Artículo 75.** La determinación de las clases comprenderá una lista de los diversos tipos de actividades y ramas industriales, catalogándolas en razón de la mayor o menor peligrosidad a que están expuestos los trabajadores, y asignando a cada uno de los grupos que formen dicha lista, una clase determinada. Este supuesto sólo se aplicará a las empresas que se inscriben por primera vez en el Instituto o cambien de actividad.

Para efectos de la clasificación en el seguro de riesgos de trabajo, tratándose de los patrones a que se refiere el tercer párrafo del artículo 15-A, de esta Ley, a solicitud del patrón, el Instituto le asignará un registro patronal por cada una de las clases, que así se requiera, de las señaladas en el artículo 73 de esta Ley, con el que realizará la inscripción de sus trabajadores a nivel nacional. Los patrones o sujetos obligados que se hayan clasificado en términos de lo dispuesto en este párrafo, revisarán anualmente su siniestralidad conforme al artículo 74 de esta Ley de manera independiente por cada uno de los registros patronales asignados.

**Artículo 304 A.** Son infracciones a esta Ley y a sus reglamentos, los actos u omisiones del patrón o sujeto obligado que se enumeran a continuación:

...

**XX.** No cumplir o hacerlo extemporáneamente con la obligación de dictaminar por contador público autorizado sus aportaciones ante el Instituto;

**XXI.** Notificar en forma extemporánea, hacerlo con datos falsos o incompletos o bien, omitir notificar al Instituto en los términos del reglamento respectivo, el domicilio de cada una de las obras o fase de obra que realicen los patrones que esporádica o permanentemente se dediquen a la industria de la construcción.

...

**Artículo 304 B.** Las infracciones señaladas en el artículo anterior, se sancionarán considerando la gravedad, condiciones particulares del infractor y en su caso la reincidencia, en la forma siguiente:

...

**IV.** Las previstas en las fracciones I, II, XII, XIV, XVII, XX, XXI y XXII, con multa equivalente al importe de veinte a trescientas cincuenta veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal.

### **Código Fiscal de la Federación**

**Artículo 69-B.** “Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes”...

**Artículo 108.** “Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal”.

“La omisión total o parcial de alguna contribución a que se refiere el párrafo anterior comprende, indistintamente, los pagos provisionales o definitivos o el impuesto del ejercicio en los términos de las disposiciones fiscales. El delito de defraudación fiscal y el delito previsto en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, se podrán perseguir simultáneamente. Se presume cometido el delito de defraudación fiscal cuando existan

*ingresos o recursos que provengan de operaciones con recursos de procedencia ilícita”.*

**Artículo 109.** Será sancionado con las mismas penas del delito de defraudación fiscal, quien:

...

*IV. “Simule uno o más actos o contratos obteniendo un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal”.*

...

### Código Penal Federal

**Artículo 400 Bis.** Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que, por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas:

**I.** Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, o

**II.** Oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.

*“Para efectos de este Capítulo, se entenderá que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia”.*

En caso de conductas previstas en este Capítulo, en las que se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la denuncia previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentre ele-

mentos que permitan presumir la comisión de alguno de los delitos referidos en este Capítulo, deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de comprobación que le confieren las leyes y denunciar los hechos que probablemente puedan constituir dichos ilícitos.

**2.** En virtud de lo anterior se debe contar con un **registro** adecuado de la actividad, propiciando un sistema de respeto a los derechos de los trabajadores y que las empresas tengan opciones seguras sobre la subcontratista que les prestará sus servicios. Eludir esquemas evasivos del pago de Impuestos es más benéfico.

De lo contrario el riesgo latente será la figura de la defraudación fiscal establecido en el artículo 108 del código fiscal de la federación que a la letra dice: *“Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.”*

El contexto que vivimos no está muy alejado del antecedente que origino esta figura jurídica, por ello se propone su reestructuración. Basta recordar que se tuvo que regular su funcionamiento pues no se utilizaba de manera correcta; en estricto sentido, por lo que tiene que ver con sus antecedentes, se relaciona con una práctica que fue no solo ilegal sino delictiva y protegida finalmente por el gobierno al legalizarla, y es a partir de ese momento que los abusos que se han cometido aprovechando que en México difícilmente los trabajadores protestan.

La subcontratista *outsourcing* crea la simulación de que los trabajadores laboran para ella y no para la empresa legítima que es la fuente de empleo, así se hace pasar por patrón, (aunque solamente este en una casa rentada, o cuarto) y da de alta a miles de trabajadores a los que no les garantiza sus derechos.

Coloquialmente antes de la legalización de esta figura, al subcontratista se le conocía como coyote, pero con las reformas se le convirtió en patrón directo, que puede rentar la fuerza de trabajo para otras empresas, deslindándolas de responsabilidades laborales, ofreciendo menores cargas fiscales, y si bien es cierto se estableció la “responsabilidad solidaria” entre estas, la realidad demuestra lo contrario y lo ambiguo que en la práctica resulta traducir esto.

Ya existían los contratos machotes en los que la empresa de *outsourcing* liberaba al patrón o empresa legítima de toda

responsabilidad civil, penal, (aunque en materia penal es imposible pues se trata de cuestiones personalísimas); administrativa, laboral y de toda índole por hechos pasados, presente y futuros.

Con este tipo de contratos diversos empresarios ingresaron al esquema fraudulento de *outsourcing*, donde incluso las propias empresas se ha encargado de la simulación. De esta manera la empresa de *outsourcing* se adueña de los trabajadores, tiene la mano de obra de la empresa legítima y “regulariza” el esquema fraudulento.

Es discutible establecer hasta donde persiste el engaño, porque ahora la empresa beneficiaria debe cerciorarse al momento de celebrar el contrato, que la subcontratista cuenta con elementos propios y suficientes para cumplir con las obligaciones que derivan de las relaciones con sus trabajadores, (IMSS, SAT, Infonavit), sin embargo esto es incierto ya que; al menos que la subcontratista le entreguen a la empresa legítima sus estados de cuenta bancarios de cada mes, para que esta conozca si tiene suficiente dinero para hacer frente a las reclamaciones de las autoridades, en caso de que estas decidan hacer su trabajo, no será posible hacer valer para el trabajador sus derechos.

Tampoco queda claro quién es la unidad de verificación acreditada; acaso los bancos que tengan a su disposición toda la contabilidad y estados de ingresos y número de trabajadores e instalaciones de la empresa *outsourcing*, así como las cuentas personales de los dueños de estas empresas, pues esta sería la única forma posible de cumplir esta disposición.

Frecuentemente se rebasan los límites establecidos actualmente y ante la falta de protesta de los trabajadores se disminuyen sus salarios y prestaciones, con el propósito de evadir el pago de impuestos, además de que quienes incurren en conductas dolosas, difícilmente son sancionados.

**3. La inspección** que las autoridades fiscales deben realizar a este tipo de empresas implica el conocimiento de la información de la “unidad de verificación acreditada”, es decir las instituciones de crédito o bancos, que tengan a su disposición sobre la contabilidad, estados de ingresos y número de trabajadores e instalaciones de la empresa de *outsourcing*.

En relación a esto, es conveniente que la Secretaría de Hacienda reciba un reporte periódico de estos datos y que las autoridades laborales y la Secretaría del Trabajo y Previ-

sión Social eviten la práctica nociva de las empresas en relación al no reconocimiento de la antigüedad laboral, misma que se da por la constante simulación de altas y de bajas cada tres meses en el Seguro Social de los trabajadores. Por lo tanto es imprescindible que se fijen estos criterios para exista mayor continuidad en la realización inspeccionales.

Cabe señalar que al registrarse indebidamente los salarios de los trabajadores e impedirles la estabilidad en el empleo, las personas se jubilan con salarios mínimos, mucho más por debajo del que en realidad percibían, y al mismo tiempo se reducen sus aportaciones al IMSS.

Sólo por citar un ejemplo en relación a los trabajadores de la industria turística; las empresas también conocidas como “pagadoras”, otorgan fuera de nómina, un salario más alto para pagar menos porcentajes fiscales. Con ello no sólo afectan el fondo de ahorro para el retiro o las aportaciones al IMSS y al Infonavit de los trabajadores, se evade con ello el pago de impuestos.

Las multas que en el mejor de los casos se aplican, no son significativas, de tal suerte que esto nos lleva a la necesidad de incorporar esta práctica dentro de los efectos que debe surtir la fracción IV de artículo 109 del Código Fiscal de la Federación, como fraude equiparable por la simulación de actos y de contratos.

Tal y como se encuentra estructurada la Ley Federal del Trabajo, así como la administración de justicia laboral, es obligado regular el funcionamiento de las subcontratistas y las empresas que las contratan, porque por un lado están aquellas *outsourcing* que si cumplen la ley, pero subsisten las que utilizan esquemas fraudulentos para evadir al fisco y afectando gravemente a los trabajadores en sus prestaciones sociales, o bien están aquellas que simulan para acreditar lo mínimo indispensable, pero no lo que en realidad devenga el trabajador como salario.

**4.** No es suficiente que se haya aprobado como lo es, que las empresas contratantes no pueden ceder la totalidad de sus trabajadores a una subcontratista, debe **certificarse** y quedar claro el movimiento de las nóminas, cuáles son las actividades que se ceden al contratista, de qué manera ejercen responsabilidad cada uno de los patronos “responsables solidarios”

La presente reforma pretende abatir el estigma y desprestigio de las subcontratistas *outsourcing*, a partir de una ade-

cuada regulación acorde a la legislación vigente, y hasta donde sea posible acreditar su propia sustentabilidad.

Todas aquellas personas que reciben el servicio de *outsourcing*, tienen la necesidad de revisar los aspectos laborales, fiscales y de seguridad social con sus trabajadores directos e indirectos, de conformidad con la legislación vigente, pero tal y como he mencionado, es el Estado quien tiene que garantizar estos aspectos.

No podemos soslayar que de 2008 a 2014, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) detectó 512 empresas de subcontratación laboral *outsourcing* indebida.

Hasta esa fecha dichas empresas habían realizado operaciones por un valor de 198 mil 92 millones de pesos, con 29 mil 481 clientes o compañías que les trasladaron sus nóminas. Hoy en día no se cuenta con datos precisos sobre sus operaciones, ya que no se les supervisa, siguen proliferando e infringiendo la Ley.

La Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria (SAT)<sup>1</sup>, estimó hasta ese momento, que las firmas de *outsourcing* “indebido” evadieron impuestos por 79 mil 236 millones 800 mil pesos, equivalentes al 40 por ciento del valor de los contratos, con lo que afectaron a unos 230 mil empleados.

La evasión fiscal estimada en 40 por ciento del valor de los contratos, es conservadora y resulta de la falta de pago de una tasa promedio de 25 por ciento de Impuesto Sobre la Renta (ISR) y otra del 15 por ciento del Impuesto al Valor Agregado (IVA), sin embargo el fraude al fisco es mucho mayor, ya que a esta evasión fiscal se debe sumar la falta de pago de cuotas al IMSS y al Infonavit.

También en 2014 se anunció la conformación de un grupo integrado por representantes del SAT, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores y la Procuraduría para la Defensa de los Trabajadores (Profedet), el cual se reuniría cada mes para intercambiar información y determinar acciones para combatir el problema, cada uno desde el ámbito de su competencia pero de forma integral, aunque lo cierto es que no se cuenta con información pública al respecto.

Es necesario destacar la importancia en cuanto a la realización de actos de fiscalización y auditorías que realiza el Servicio de Administración Tributaria, ya que el *outsour-*

*cing* “indebido” se presenta en prácticamente todos los giros de la actividad laboral y está vinculado con la realización de operaciones simuladas sancionadas también por el artículo 69 b del Código Fiscal de la Federación, aunque para ello conviene establecer criterios fijos que proporcionen mayor.

Por otra parte, la publicación del Anexo 3 de la Resolución de la Miscelánea Fiscal para 2016, denominado “criterios no vinculativos de las disposiciones fiscales y aduaneras” de fecha 12 de enero de 2016, considera como lesivos al fisco Federal el catálogo de prácticas que ahí se enlistan, mismas que tienen como finalidad alertar a los contribuyentes sobre supuestas prácticas indebidas observadas y sancionadas por la autoridad, pero no sancionan a quien elude o evade al fisco.

Lo que se observa es la existencia de criterios de interpretación de las disposiciones fiscales, lo cual no alcanza para regular al tercerista principalmente de recursos humanos, que viola la legislación fiscal y laboral, por la falta de un registro o padrón, inspecciones periódicas y permanentes, o la certificación del cumplimiento de la ley.

De conformidad con el principio de Legalidad Tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, esté establecido en la ley y que los elementos esenciales del mismo, también estén consignados, de manera expresa en la ley, para que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades y para que el sujeto pasivo pueda conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado<sup>2</sup>.

Las empresas dedicadas al *outsourcing*, “indebido”, están defraudando al Estado, y de esta manera los criterios no vinculativos<sup>3</sup>, son meras opiniones de las autoridades fiscales sobre la interpretación o aplicación de ciertas normas, por lo que no obligan a los contribuyentes, ya que estos criterios no son de observancia obligatoria por no emanar del Poder Legislativo.

Para evitar las múltiples controversias en tribunales federales que tienen que resolver el criterio legal a seguir sobre cada caso en particular, en virtud del uso y costumbre que por muchos años han tenido las autoridades fiscales cuando dan a conocer a los contribuyentes las operaciones que consideran indebidas, lo único que se cumple es el propósito de alertar, pero no de evitar la conducta ilegal.

Las opiniones informativas de las autoridades fiscales sobre la interpretación de ciertas operaciones que realizan algunos contribuyentes, son valiosas, pero no tienen fuerza vinculativa, es decir, no regulan ni obligan al contribuyente, tal y como se requiere en la figura del *outsourcing*.

Existen más de tres mil empresas de subcontratación laboral, de las cuales sólo 693 estaban registradas ante la Secretaría del Trabajo en el 2014, por ello se requiere conocer cuántas operan dentro del marco legal y cumplen con el pago de salarios y prestaciones sociales a los trabajadores, así como con las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social y al INFONAVIT.

No hay un registro oficial ni se sanciona a estas empresas que se convierten en fantasmas; ya sea porque cambian constantemente de dirección y de razón social; porque operan bajo el amparo de alguna figura legal permitida; (sindicatos, cooperativas, incluso despachos contables, cuya actividad preponderante no es la subcontratación laboral y por tanto no están obligadas a pagar sueldos y salarios a los trabajadores ni cuotas al IMSS y al INFONAVIT); o porque simple y llanamente están simulando y evadiendo al fisco, violando los derechos de los trabajadores.

Por otro lado, y no menos grave es que existen las empresas que se constituyen legalmente pero pagan menos salario a los trabajadores o los contratan por *honorarios*, evadiendo sus obligaciones laborales y fiscales con “pólizas de seguros”, con “premios de productividad laboral”, o con pagos directos para aprovecharse de los vacíos legales existentes.

Estos esquemas de pagos como se sabe, buscan contribuir con menos impuestos o no pagarlos, en detrimento y a costa de la seguridad social y prestaciones legales del trabajador.

Falta entonces, por tanto, el **registro inspección y certificación** de este tipo de empresas.

Lo anterior se justifica ampliamente pues a pesar de que durante los últimos tres años la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) realizó más 394,257 visitas en más de 292, 796 empresas; sobresaliendo beneficios para cerca de 18 millones de trabajadores; las inspecciones para las terceristas *outsourcing* no están contempladas en la legislación, por lo que siguen fuera de regulación.

El Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones<sup>4</sup>, establece las condiciones para prevenir riesgos y garantizar a los trabajadores el derecho a desempeñar sus actividades en ambientes que aseguren su vida y salud, con base en lo que señala la Ley Federal del Trabajo.

Dicho ordenamiento incorpora la vigilancia y promoción de la normatividad laboral, a través de visitas de asesoría y asistencia técnica gratuitas a los factores de la producción en temas relacionados con la seguridad y salud, trabajo digno o decente, inclusión laboral, formalización del empleo, capacitación y productividad, sin que ello derive en un procedimiento administrativo sancionador, aunque si en éstas se llega a detectar un riesgo para la salud o integridad física del trabajador, se solicitará al patrón que haga las adecuaciones de manera inmediata, mismas que se constarán a través de una visita de seguimiento; en caso de hacer caso omiso, se hará acreedor a la sanción correspondiente.

Es claro que existe un vacío legal que obliga a regular el inicio de un procedimiento sancionador que proteja los derechos humanos de la clase social más vulnerable en esta relación, y se abarquen todos los factores para ello, no únicamente cuando esté en riesgo la salud o integridad física del trabajador, tal y como se desprende de la reglamentación actual.

Por su parte el Pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) emitió el 14 de abril de 2014 el criterio de interpretación del artículo 15-A de la LFT, relativo al trabajo en régimen de subcontratación *outsourcing*.

El boletín precisa que si el régimen de subcontratación no reúne cualquiera de los siguientes requisitos, la empresa contratante (beneficiaria de los servicios) será considerada como patrón para todos los efectos laborales y de seguridad social:

- a) Que no abarque la totalidad de las actividades iguales o similares que se desarrollen en el centro de trabajo
- b) Que se justifique el carácter especializado de las labores del tercerista, y
- c) Que no comprenda tareas iguales o similares a las que realizan el resto de los trabajadores al servicio del contratante

Esto quiere decir que el responsable de las obligaciones laborales es la proveedora de servicios de personal, o sea la empresa de tercerización, subcontratista u *outsourcing*, en tanto que la compañía beneficiaria de los servicios tendrá responsabilidad solo en el caso de que no observe alguna de las condiciones mencionadas.

No obstante, aun cuando el régimen de subcontratación reúna los requisitos ya señalados; si la *outsourcing* no atiende sus compromisos laborales, como el pago de salarios y prestaciones, o el entero de las cuotas y aportaciones de seguridad social, en términos del numeral 13 de la Ley Federal del Trabajo, su contraparte (contratante) deberá responder por estas mediante la responsabilidad subsidiaria.

5. Ahora bien, para asegurar el cumplimiento de lo anterior, será de gran utilidad legislar sobre el registro de un padrón, la realización de inspecciones y la certificación del cumplimiento de la ley. Con ello se pretende contribuir a lo siguiente:

- Se podrá observar en el mercado a empresas serias, profesionales y comprometidas en otorgar servicios, que disminuyan los riesgos legales para quienes las contratan.
- Se distinguirá la contratación exclusiva sobre tareas que no son el objeto de trabajo principal de la beneficiaria.
- En el ámbito fiscal se puede impedir la elusión y la evasión fiscal, así como la simulación de actividades.
- En el ámbito laboral se garantiza a los trabajadores que sus derechos estén protegidos y que la contratación vía *outsourcing*, no obedece a prácticas ilegales para evitar pagarles sus prestaciones.
- Se garantiza que en caso de que la *outsourcing* no cumpla con los requisitos establecidos en la Ley Federal del Trabajo, la beneficiaria se convertirá en patrón y asumirá todas las obligaciones frente a ellos y frente a las autoridades.
- Se orientarán las diligencias de inspección sobre la base de una normatividad específica al crearse una “Norma Oficial Mexicana” que debe cumplir la subcontratista *outsourcing* y sus beneficiarias.

- Se podrá contar con la aplicación de sanciones disuasivas para las empresas que pretendan incumplir la legislación de la materia.

- Consecuentemente se debe tener claro que el patrón de los trabajadores es el obligado a realizar la participación de las utilidades de la empresa, en el régimen de subcontratación es la *outsourcing* la que tiene este carácter, y este régimen debe satisfacer los tres elementos establecidos en el artículo 15-A de la LFT, anteriormente descritos.

- Si no se cumple con estos tres extremos, entonces el beneficiario de los trabajos de *outsourcing* será considerado como patrón de los trabajadores, por lo que se obligaría a hacerlos partícipes del pago de reparto de utilidades (PTU).

- Cuando se transfieran de manera deliberada a los trabajadores de una empresa contratante a una contratista *outsourcing* con el fin de disminuir sus derechos laborales, existirá prueba sobre las violaciones legales que se configuran dentro de la figura jurídica de defraudación fiscal establecida en el artículo 69 b, 108 y 109 del Código del Código Fiscal de la Federación.

- Efectiva protección de los derechos de los trabajadores, cuando se afectan aspectos económicos y de seguridad social, goce de prima de antigüedad, vacaciones, prima vacacional, días de descanso obligatorios, prima dominical, liquidación, en su caso, jornada laboral máxima de ocho horas, participación en las utilidades de la empresa, aguinaldo, entre otras estipuladas por la Ley Federal del Trabajo.

Se trata en consecuencia de hacer valer el derecho humano al trabajo, y retomar como sucedía en años anteriores, que las empresas respeten cada una de estas prestaciones, incluso en el pasado otorgaban más del mínimo legal, como medio de motivación que generaba satisfacción en la relación empleado-patrón y mayor productividad. Actualmente esto no sucede, se evaden obligaciones fiscales y se cometen delitos.

Si bien es cierto los contratantes comunican a la Subdelegación del IMSS correspondiente de manera trimestral la información a que se refiere el artículo 15A de la Ley del Seguro Social, es importante que se realicen las inspecciones necesarias.

6. Es innegable que las empresas tienen un papel importante en la economía, pues son éstas, generadoras de riqueza y por tanto deben traer consigo bienestar social y la creación de nuevos y mejores empleos. Sin embargo, estas unidades económicas de producción o distribución de bienes o servicios, constituidas en la práctica como micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, también tienen la obligación de atender un marco jurídico en el que se sujeten a obligaciones laborales y fiscales, así como a las consecuencias relativas a la falta de su cumplimiento.

En este orden de ideas las instancias reguladoras de la normatividad laboral deben asegurar que las condiciones de trabajo expresadas en los contratos no sean contrarias a lo estipulado en la legislación. En ese sentido la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, de conformidad con el Artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponden las actividades siguientes:

I. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal de Trabajo y en sus reglamentos;

II. Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas;

III. Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio y Relaciones Exteriores;

IV. Intervenir en la formulación y promulgación de los contratos ley de trabajo;

V. Elevar la productividad del trabajo, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;

VI. Promover el desarrollo de la capacitación para el trabajo y la investigación sobre la materia, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;

VII. Establecer el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento;

VIII. Vigilar el funcionamiento administrativo de las Juntas Federales de Conciliación y de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se for-

men para regular las relaciones obrero-patronales que sean de jurisdicción federal;

IX. Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes;

X. Intervenir en la organización, registro y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas;

XI. Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento.

XII. Manejar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;

XIII. Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social;

XIV. Intervenir en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XV. Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto;

XVI. Intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social,

XVII. Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país;

XVIII. Promover la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias, y

XIX. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

7. Como se observa lo establecido en la Ley del Seguro Social en sus artículos 15-A y 75 relativos a la intermediación laboral, así como su aplicación a empresas subcontratistas *outsourcing*, incorporan una idea de “patrón” funcional para la seguridad social, pero se aleja del concepto de patrón de la legislación laboral.

Por ejemplo las fracciones XX y XXI del artículo 304-A de la Ley del Seguro Social, contempla supuestos de infrac-

ciones que pueden cometer los patrones; en el caso de la fracción XX sería no cumplir (o hacerlo pero extemporáneamente) respecto a la obligación de dictaminar por contador público autorizado sus aportaciones al IMSS; y en el caso de la fracción XXI, también sería un supuesto de infracción el notificar de forma extemporánea, hacerlo con datos falsos o incompletos, o bien, omitir al notificar al Instituto el domicilio de cada una de las obras o fase de obra que realicen patrones que esporádica o permanentemente se dediquen a la construcción.

Y lo que tenemos como resultado es la fracción IV del artículo 304-B, para proceder con una multa equivalente al importe de 20 a 350 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. Esto en la práctica permite que las conductas sean reiteradas, pues no se aplica una sanción disuasoria de esta conducta.

Las reformas a la legislación intentan lograr su finalidad por lo que toca al IMSS, al establecer con claridad a quien se le reclamaría el pago de las cuotas, ya que será el beneficiario de los servicios de subcontratación quien tendrá que pagar si la empresa de subcontratación no lo hizo, aunque este reclamo de pago procederá una vez que el IMSS haya hecho la notificación correspondiente a la empresa de subcontratación y esta no hubiera atendido tal requerimiento.

Como puede verse, si bien se avanza hacia el cumplimiento de obligaciones patronales, como el pago de cuotas al IMSS, la empresa de subcontratación considerada “patrón”, abona a la confusión que este esquema ha planteado desde siempre.

Así es como tenemos casos donde una empresa puede ser considerada patrón o no, dependiendo del espacio jurídico que se considere, por ello la contratación de trabajadores vía *outsourcing* o subcontratación, se ha convertido en una figura utilizada por el sector patronal para evitar la adquisición de responsabilidades en materia del trabajo y seguridad social.

**8.** A pesar de que el SAT ha incrementado en los últimos años la fiscalización a las sociedades que prestan servicios de este tipo, instituciones como el IMSS y el Infonavit pusieron en tela de juicio la legalidad de las contrataciones realizadas vía *outsourcing*, cuando se percataron de los casos en los cuales el importe de cuotas y aportaciones que ciertas empresas realizaban a nombre de los trabajadores,

hizo que hubieran reducciones drásticas al momento de cambiar el sistema de contratación.

Esta situación ha afectado a los trabajadores a largo plazo, porque los montos de sus pensiones y créditos hipotecarios son inferiores a aquellos a los que hubieran tenido derecho sino se hubiese utilizado esta práctica.

Desde el gobierno se ha argumentado que la multiplicación de nuevas formas de organización empresarial, busca que las empresas puedan insertarse de mejor manera en un mercado cada vez más competido. Lo cierto es que muchas de estas nuevas formas de organización propician la inaplicación total o parcial de normas sociales entre las que están las relativas a la seguridad social.

Esto acarrea el deterioro de las finanzas públicas tras la limitación o franca evasión de obligaciones contributivas en materia de seguridad social y particularmente del pago de las cotizaciones sociales.

**9.** La flexibilización de las relaciones de trabajo a través de la contratación de un tercero para ejecutar algún proceso productivo dentro o fuera de la empresa contratante, se ha seguido utilizando para reducir gastos. Aunque el problema fundamental, cuando se externaliza o subcontrata, tiene que ver, con la falta de claridad sobre la manera en que quedan protegidos los derechos de los trabajadores. Delegar, a mediano y largo plazo, uno o más procesos, es correcto siempre y cuando no sean estratégicos del negocio, y ese tercero pueda acreditar experiencia y cumplimiento de la ley.

Bajo argumentos de eficiencia y competitividad las “*outsourcing*”, suplantaron el concepto de la subcontratación o maquila de servicios, mediante el ofrecimiento de ahorros financieros soportados en el pago de menos impuestos, cuando el objeto de esta figura no está relacionado con ello, sino con la simplificación procesos, y cabe mencionar que a mayor pago de impuestos corresponde en consecuencia mayor cantidad de ganancias y utilidades.

Hoy en día se sigue creyendo que tener a los empleados fuera del seguro social o cotizando un menor ingreso por nómina, representa una forma de ahorrar, pero las empresas no pueden basar sus ganancias en la evasión del pago de prestaciones laborales, IVA o ISR, pues lo fiscal es una consecuencia de lo financiero; si se busca eficiencia en la empresa se debe dar cumplimiento a la ley.

Actualmente existen esquemas que eluden el adecuado cumplimiento de las disposiciones en materia de seguridad social, mediante la figura del subcontrato, bajo posturas en el sentido de que el obrero de una planta, lleva a cabo actividades “especializadas”, ello con el propósito de simular el cumplimiento con una de las condiciones a que se refiere la ley.

Mediante contratos de prestación de servicios profesionales se evaden responsabilidades fiscales al no tener que retener impuestos y no reconocer la antigüedad de los trabajadores ni asumir la obligación de inscribir a los empleados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Así, cuando se quiere prescindir de los servicios de un empleado simplemente se rescinde el contrato de prestación de servicios profesionales y listo. Con ello no se paga indemnización constitucional ni antigüedad ni salarios caídos.

En realidad lo único que hace la empresa *outsourcing* es pagar a los trabajadores, por eso se le denomina coloquialmente como empresa pagadora, pues en la práctica todo lo relacionado con la selección, contratación y capacitación de los empleados lo hace el grupo empresarial, el cual le proporciona la información del empleado a la empresa *outsourcing* para la firma del contrato correspondiente.

Esto es un tremendo fraude ya que el grupo empresarial sólo está buscando evadir sus responsabilidades y contingencias fiscales y laborales, incluyendo las de seguridad social. Lo mismo hace la empresa *outsourcing*, ya que esta contrata a los empleados bajo el esquema de un contrato de prestación de servicios profesionales, con lo cual desaparece la relación laboral, al menos en papel.

En realidad el grupo empresarial la mayor parte del tiempo no necesita a la empresa *outsourcing* ya que esta última no es una empresa especializada en la contratación (no está certificada para ello), ni en la selección de trabajadores; y mucho menos en la capacitación de estos.

No cuenta con los esquemas ni la infraestructura para hacerlo, pues los empleados son seleccionados por el grupo empresarial y es este el que los contrata, verbalmente, claro. También es el grupo empresarial el que se encarga de la capacitación y el adiestramiento de los empleados. La empresa *outsourcing* sólo paga. Nada más. Entonces el beneficio del grupo empresarial, es evadir la enorme carga y responsabilidad que implica una relación laboral.

Lo absurdo de esto es que, a pesar de ser un tremendo fraude que perjudica al trabajador, y al fisco, no se cuenta con herramientas que permitan un mejor control de esta práctica.

**10.** La reforma a la Ley Federal del Trabajo publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de noviembre de 2012, ofrecía impulsar el empleo, especialmente en favor de las mujeres y jóvenes, mejorar el salario y en general las condiciones de trabajo, el combate al trabajo infantil, la libertad y democracia sindicales, la agilización de los procesos laborales, la inversión empresarial para crear empleos formales, introduciendo la subcontratación *outsourcing*. En realidad se ha precarizado el empleo, el salario, las prestaciones, el ejercicio de los derechos colectivos, la seguridad social, laboral y continúan las evasiones fiscales.

En efecto, los contratos de capacitación inicial a prueba, la inestabilidad en empleo que impide un proyecto de vida decente al trabajador y su familia, la terminación de la relación sin indemnización, el difícil acceso a una pensión por parte de las nuevas generaciones, la contratación por hora, semana y jornadas reducidas, su impacto en la pobreza, la educación de los hijos, la salud, vivienda, entre otros, debe obligarnos legislar con mayor rigurosidad sobre este esquema que se incorporó a la legislación.

Por ello debe estar debidamente justificada la rotación de la mano de obra a fin de que se dejen de omitir también las obligaciones de la seguridad social y fiscales. La inspección del trabajo no es sólo una función administrativa, es una obligación del Estado para dotar de equilibrio la producción y la tutela de los derechos humanos.

La urgencia de disponer de un área especializada a nivel técnico, que cuente con la facultada de solicitar a las empresas del sector público y privado, así como a las entidades financieras, la información necesaria para garantizar el estado de derecho, contribuye a hacer valer el como el cumplimiento que prevé la Ley Federal del Trabajo sobre el “cercioramiento” permanente que debe realizarse en cuanto a los requisitos que están obligadas a satisfacer las subcontratistas y sus beneficiarias.

La norma al prever esta obligación, debe dotar de mecanismos idóneos al Estado, con el propósito de llegar a la materialización de las consecuencias administrativas y las sanciones de tipo penal que se deriven de las violaciones que cometan la contratante y la contratista por las obligaciones contraídas.

Con tales certezas, la subcontratación puede dar continuidad a la actividad empresarial, transparentando su actuación y anulando la evasión de responsabilidades legales.

Lo anterior, podrá ser cumplido a través de la unidad de verificación debidamente acreditada y aprobada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en términos de lo que establezca el Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones y la Norma Oficial Mexicana sobre los requisitos aplicables para el funcionamiento de empresas subcontratistas y sus beneficiarias, las cuales forman parte de la presente propuesta.

Es importante mencionar que se regulan aspectos que hasta hoy solo con la voluntad de asociaciones dedicadas legalmente a la tercerización, reportaban cifras para la estimación de miles de empresas en el país (más de 3,000), aunque solo unas cuantas podían ser dadas de alta en su padrón.

Consecuentemente la alineación de sus procesos legales tanto de reclutamiento como de contratación, serán objeto de supervisión para que se cumplan los derechos de seguridad social y hacendarios del Estado.

Cambiar el paradigma de las empresas privadas y públicas que al contratar estos servicios es una tarea impostergable, y más aún cuando del cien por ciento de nóminas, en el mejor de los casos un treinta está bajo los criterios de la Ley, con altas de salario mínimo, y pagando otras cantidades las cantidades mediante otros conceptos discrecionales.

Finalmente, si uno de los primeros derechos del ser humano es el trabajo digno, con la estabilidad que ello conlleva, así como el acceso a los derechos mínimos previstos en el marco jurídico aplicable y a la seguridad social. Garanticemos con estas reformas un estado de bienestar mínimo para el trabajador y su familia; para traducir esto en el desarrollo económico y social que requiere nuestro país.

El primero en cumplir y hacer cumplir la ley es el Estado, por ello también en su ámbito de decisiones con otras empresas a las que se les transfieren recursos, se tendrá que acreditar la necesidad, pertinencia y eficiencia de los recursos humanos que subcontrate.

La administración de recursos públicos cobra importancia en la eficiencia del gasto corriente, y evita la fuente de proliferación de corrupción, de las constantes subcontratacio-

nes con empresas privadas cuando estas se llevan a cabo bajo condiciones poco claras.

Por lo anteriormente expuesto, la suscrita, Diputada Isaura Ivanova Pool Pech, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados sometido a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman y adicionan las fracciones XVIII y XIX, del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo**

**Artículo Primero.** Se adiciona la fracción XIX y se recorre para que sea la fracción XXI, adicionando también una fracción XX al artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**Artículo 40.**

...

**XIX. Elaborar el padrón y registro de empresas que se dediquen a la prestación de servicios de subcontratación y sus beneficiarias, así como la certificación del cumplimiento de los requisitos que establezca la Norma Oficial Mexicana sobre los requisitos aplicables para el funcionamiento de empresas subcontratistas y sus beneficiarias.**

**XX. Realizar las inspecciones ordinarias y extraordinarias a que se refiere el Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, mismas que tienen por objeto garantizar el cumplimiento del estado de derecho.**

**XXI. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.**

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 15-C y se adiciona la fracción V recorriendo está para que sea la fracción VI, del artículo 540 de la Ley Federal del Trabajo

**Artículo 15-C.** La empresa contratante de los servicios deberá cerciorarse permanentemente que la empresa contratista, cumple con las disposiciones aplicables en materia de seguridad, salud y medio ambiente en el trabajo, respecto de los trabajadores de esta última.

**De acuerdo a los resultados de las inspecciones a que se refiere la fracción XIX del artículo 132 de esta ley, se dará vista a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio Público Federal de las presuntas irregularidades que en su caso impliquen la responsabilidad de servidores públicos y particulares en la comisión de los delitos a que se refieren los artículos 69-B, 108 y 109 del Código Fiscal de la Federación y 400 Bis del Código Penal Federal.**

**Lo anterior, podrá ser cumplido a través de una unidad de verificación debidamente acreditada y aprobada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en términos de las disposiciones legales aplicables.**

**Artículo 540...**

**V. Cuando se presuma la violación de la normatividad laboral y fiscal en los temas relacionados con la seguridad y riesgos a la salud, integridad física, trabajo digno o decente, inclusión laboral, formalización del empleo, capacitación y productividad, se iniciará el procedimiento administrativo sancionador que corresponda de acuerdo a los resultados de las inspecciones a que se refiere la fracción XIX del artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, y se dará vista a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio Público Federal, de las presuntas irregularidades que en su caso impliquen la responsabilidad de servidores públicos y particulares en la comisión de los delitos a que se refieren los artículos 69-B, 108 y 109 del Código Fiscal de la Federación y 400 Bis del Código Penal Federal.**

**VI. Las demás que le confieran las leyes.**

#### **Artículos Transitorios**

**Primero.** El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social elaborará dentro del término de 90 días naturales a la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la presente reforma, las adecuaciones al Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, a efecto de que se implementen las inspec-

ciones ordinarias y extraordinarias dirigidas a empresas subcontratistas y sus beneficiarias, en virtud de que hasta antes de la entrada en vigor de la presente reforma reformas estaban exentas de esta obligación.

**Segundo.** El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social elaborará dentro del término de 90 días naturales a la publicación en el Diario Oficial de la Federación, la Norma Oficial Mexicana sobre los requisitos aplicables para el funcionamiento de empresas subcontratistas y sus beneficiarias, a que se refiere la fracción XVIII del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**Tercero.** La Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión asignará para el ejercicio fiscal 2017, la suficiencia de los recursos presupuestales, a efecto de que se cuente con el personal que a nivel técnico acredite la capacitación que requiere para llevar a cabo las inspecciones de la materia.

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

#### **Notas:**

1 Ernesto Luna Vargas, Administrador de la Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria (SAT), 28-11-2014 <http://www.dineroenimagen.com/2014-11-28/47051>

2 Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Pleno, 91-96 Primera Parte, página 173

3 Artículos 33, fracción 1, inciso h) y 35 del Código Fiscal de la Federación

4 Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones Publicado el 17 de junio de 2014 en el Diario Oficial de la Federación

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de febrero de 2017.— Diputada **Isaura Ivanova Pool Pech** (rúbrica).»

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputada Pool Pech. Túrnese a las Comisiones Unidas de Gobernación, y de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.**

## LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Tiene la palabra, por cinco minutos, el diputado Mario Machuca Sánchez, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que deroga la fracción XXX del artículo 28 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

**El diputado Mario Machuca Sánchez:** Con su permiso, presidenta. Compañeras y compañeros diputados. La iniciativa que hoy presento responde a la necesidad de establecer una estructura equitativa en el sistema fiscal para fortalecer las finanzas de los mexicanos y en este caso muy particular de los trabajadores.

La miscelánea fiscal que año con año se aprueba requiere de un replanteamiento de la política recaudatoria que fomenta el crecimiento económico, la inversión y el consumo en el mercado interno en beneficio, como lo dije hace un rato, de los trabajadores sin perjuicio de las empresas.

A partir de la reforma fiscal del año 2014, se incorporaron límites deducibles a los empresarios de entre los cuales hoy no es deducible de muchos pagos ciertas prestaciones por los trabajadores, a las que nosotros conocemos como prestaciones de previsión social.

Estas, llámense vales de despensa, fondo de ahorro, gratificaciones por productividad, por competitividad, todas estas hasta por la cantidad que resulte de la aplicación de un factor que es el 053 en el monto de dichos pagos, o el 047 también para estas prestaciones cuando se hayan disminuido respecto al ejercicio fiscal del año anterior inmediato, es lo único que las empresas pueden deducir.

Como sabemos, las prestaciones sociales se entregan como un derecho adquirido por los trabajadores y sirven para motivar precisamente al trabajador mediante este estímulo económico, que es una contraprestación que beneficia al trabajador para poder sentirse satisfecho de su esfuerzo adicional, sobre todo hoy que hablamos de competitividad.

Esto satisface al trabajador pero también le da la oportunidad a la empresa de tener empleados satisfechos laboralmente hablando y generar un mayor crecimiento económico y elevar la calidad de vida de sus trabajadores y de las familias.

Lo anterior es acorde a lo que ha venido señalando el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, en su programa por la productividad y también la Ley para el Impulso al Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, que establece una política nacional de fomento económico dirigida precisamente a impulsar esta productividad.

En este contexto, la iniciativa que hoy vengo a presentar pretende derogar la fracción XXX del artículo 28 de la Ley del Impuesto sobre la Renta para establecer una estructura equitativa, ya que ante la difícil situación económica que atraviesa el país y al haber una disminución en su perspectiva de crecimiento, es necesario el replanteamiento tributario buscando que se fortalezca la economía, reitero, en beneficio de los trabajadores.

Requerimos ser congruentes con los objetivos y prioridades nacionales, por ello la iniciativa que aquí proponemos, el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista propone precisamente la deducibilidad del 100 por ciento de las prestaciones de previsión social de los trabajadores, como se llevaba a cabo hasta antes de la reforma de 2014, y así lograr una reducción en la carga tributaria de las empresas en beneficio de los trabajadores.

Esto, llegando al Plan Nacional de Desarrollo, como así lo menciona, para el 2013-2018 que propone hacer más equitativa la estructura impositiva para mejorar la distribución de la carga fiscal y adecuarla a un marco legal.

Compañeras y compañeros diputados, el llevar este proyecto de decreto por el que se deroga la fracción XXX del artículo 28 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en conclusión, es deducir las prestaciones para las empresas en beneficio de los trabajadores. Muchas gracias, es cuanto.

«Iniciativa que deroga la fracción XXX del artículo 28 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a cargo del diputado Mario Machuca Sánchez e integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

Quienes suscriben, Mario Machuca Sánchez y diputados integrantes del Partido Verde Ecologista de México en la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se deroga la fracción XXX

del artículo 28 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

A partir de 2014 se establece el impuesto sobre la renta (ISR) como único gravamen sobre los ingresos de los contribuyentes, toda vez que se revocó la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, impactando directamente a los salarios, a las prestaciones de los trabajadores y a las contribuciones de las empresas.

Con lo anterior, se incorporaron límites de deducibilidad a los empresarios, se estableció limitar las deducciones de gastos necesarios para obtener los ingresos, entre los cuales se destaca la no deducibilidad de los pagos que se realicen a los trabajadores, que sean ingresos exentos, de manera parcial o total para estos, así como la no deducibilidad de las cuotas obreras pagadas por el patrón y las aportaciones a fondos de pensiones y jubilaciones.

Desde 1991 se ha buscado limitar la deducción de los pagos de previsión social o limitar los ingresos exentos de los trabajadores, en estas propuestas se ha visto afectada la deducibilidad de las prestaciones sociales de los trabajadores.

A partir de la reforma de 2014 se establece lo siguiente respecto a las deducciones de personas morales:

En la fracción I del artículo 28 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente se establece que no serán deducibles las aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social, es decir las cuotas de seguridad social, a cargo del trabajador, que sean pagadas por el patrón. Asimismo, en la fracción XXX del artículo 28 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se encuentra limitada la deducibilidad de los pagos que, a su vez, sean ingresos exentos para el trabajador (tales como previsión social, cajas y fondos de ahorros, gratificación anual, horas extras, prima dominical, entre otros), toda vez que únicamente serán deducibles:

- a) Hasta por la cantidad que resulte de aplicar el factor de 0.53 al monto de dichos pagos; o bien,
- b) Hasta por la cantidad que resulte de aplicar el factor de 0.47 cuando las prestaciones no hayan disminuido respecto al ejercicio fiscal inmediato anterior.

Esa limitación se realizaba sobre conceptos cuyo pago para las empresas resultaban obligatorios, de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, como es el tiempo extraordinario, la gratificación anual, las indemnizaciones, por mencionar algunos, así mismo por la Ley del ISR, una parte de estos pagos estaban exentos, es decir, no era una prestación que el empleador otorga y puede evitar.

Aunado a lo anterior, ciertas prestaciones se tenían establecidas en los contratos colectivos y estaban exentas con base en las reglas que se establecieron en la LISR, por ejemplo, los fondos de ahorro y la previsión social, que en la medida que cumplieran con los topes establecidos y requisitos de generalidad eran deducibles y no se podían eliminar por estar establecidos en los contratos.

Tratándose de las prestaciones, éstas se establecieron con la finalidad de garantizar el bienestar a los trabajadores; en este sentido, si las empresas persiguen ese fin, que es otorgar previsión social para los trabajadores y sus beneficiarios por qué castigarlas con la no deducibilidad. Las prestaciones se enumeran en el artículo 93 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

En su momento se establecieron reglas claras con topes para otorgar este beneficio a los trabajadores, por lo tanto, no se entiende por qué limitar la deducción a las empresas que otorgan estos beneficios que les convienen tanto a los empresarios como a los trabajadores. No se debe olvidar que éstas no constituyen una remuneración al servicio, sino que se entregan para complementar y acrecentar el ámbito de desarrollo físico, social y cultural del trabajador, además de incentivar la productividad y la competitividad del país; igualmente, son otorgadas con el objeto de resarcir al trabajador la pérdida del poder adquisitivo de su salario y son plasmadas en el contrato de trabajo.

Como se ha señalado, se motiva al trabajador mediante el estímulo económico como contraprestación de su esfuerzo en el trabajo, lo cual beneficia a la empresa en el largo plazo al contar con empleados satisfechos de las labores que realizan y así generar mejores empleos, incrementar la productividad, la innovación, y, sobre todo, el crecimiento económico que ayudará a elevar la calidad de vida de las familias mexicanas.

Lo anterior es acorde con lo que ha venido señalando el presidente Enrique Peña Nieto y con la Ley para impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competi-

tividad de la Economía Nacional, la cual establece una política nacional de fomento económico, dirigida a impulsar el incremento sostenido de la productividad y la competitividad, así como potenciar la inversión y promover los cambios en la estructura productiva del país hacia sectores económicos de elevada productividad y competitividad.

Esta ley busca fortalecer las cadenas productivas y a las micro, pequeñas y medianas empresas, el mercado interno, elevar el contenido tecnológico y de valor agregado en la economía nacional, y promover el desarrollo económico y el empleo formal. Pretende dinamizar la inversión pública, privada y social en infraestructura, capital humano, capacitación laboral, formación de competencias de emprendedores y trabajadores y el establecimiento de mecanismos que fomenten la productividad laboral; el impulso al emprendimiento y al escalamiento productivo y tecnológico de empresas; la investigación y el desarrollo, así como la innovación aplicada. Lo anterior no podrá llevarse a cabo si se continúa afectando a las empresas.

A partir de la reforma de 2014, las empresas han optado por reducir sus cargas fiscales, ya sea disminuyendo los conceptos de previsión social que le pagaban a sus trabajadores, o bien, pagando únicamente aquellos que son legalmente obligatorios, tales como la gratificación anual, la prima vacacional y el reparto de utilidades, lo cual ha contribuido a que el salario real disminuya sensiblemente.

La miscelánea fiscal que año con año se aprueba no está logrando el objetivo de promover el trabajo formal y la inversión como se quisiera, por lo anterior se requiere de un replanteamiento de la política recaudatoria, para evitar que se afecte el crecimiento económico, se estimule la inversión y el consumo en el mercado interno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 31, fracción IV, la señala como obligación de los ciudadanos contribuir de manera proporcional y equitativa para los gastos públicos, esto significa que la contribución debe ser de acuerdo con lo establecido en la ley sin que afecte de manera excesiva los ingresos de los contribuyentes, sin embargo, actualmente se puede observar que algunos de los impuestos existentes afectan directamente, como ya lo hemos mencionado, al sector productivo y al sector más vulnerable de la población, a los trabajadores. Sin embargo, se reconoce que se requiere una recaudación de impuestos que otorgue beneficios a todo el país, pero de prolongar con esta aplicación de políticas fiscales, se continuará afectando a estos sectores.

Para que los contribuyentes cumplan cabalmente con su obligación constitucional, el Estado debe generar las condiciones adecuadas para ello, por este motivo es menester que se establezcan las formas y tiempos para que estos contribuyentes efectúen adecuadamente tal obligación; además de que los impuestos que se impongan cumplan todos los principios constitucionales, como proporcionalidad, legalidad, etcétera, para que los mismos tengan validez.

La política fiscal que se ha emprendido, ha tenido fines más bien recaudatorios, aumentando los recursos necesarios para lograr los objetivos del Estado, Sin embargo, se ha afectado a las empresas, que son las generadoras del empleo.

Hay diferentes argumentos respecto a la necesidad de modificar el artículo 28 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, emitidos la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Primera Sala emitió una tesis de jurisprudencia, en la que considera que existen deducciones de tipo estructural que el legislador debe reconocer en acatamiento al principio de proporcionalidad tributaria para que el impuesto resultante se ajuste a la capacidad contributiva de los causantes; y que, así mismo, por principio de contradicción, existen deducciones no estructurales con el objeto de obtener una finalidad específica, propia de la política fiscal del Estado o de carácter extrafiscal.

Acorde con lo anterior, hay sentencia emitida por el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en cuyo análisis consideró que los pagos realizados por el patrón a nombre de sus trabajadores constituyen una deducción de carácter estructural y que, por ende, al no ser procedente su deducibilidad se contraviene el principio de proporcionalidad tributaria previsto por la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dejar de reconocerse el impacto que tales erogaciones tienen en el ingreso obtenido por el patrón, objeto del ISR.

Tratándose de las deducciones en el impuesto sobre la renta y basándose en la Teoría de la Simetría y abandonando los principios de equidad y proporcionalidad, la Segunda Sala de la SCJN señaló en el 2016 que la limitante a las deducciones no está en contra de los principios de la justicia tributaria, ya que aunque se trata de gastos patronales para la generación del ingreso de los trabajadores, lo cierto es que las deducciones estructurales pueden ser limitadas, siempre y cuando sean racionales y razonables. Con lo anterior se determinó que es constitucional la limitante a la

deducción de protección y previsión social y prestaciones laborales y con ello se desalienta la continuidad de otorgar prestaciones sociales a los trabajadores, ya que las empresas se ven afectadas (<http://e-paf.com/resuelve-segunda-sala-amparo-materia-limite-deducciones-28-xxx-lisr-21092016/>).

Es claro que el nuevo esquema beneficia sólo a los trabajadores, pues los montos que el empleador destina a su favor; si no exceden dichas remuneraciones de siete salarios mínimos, no se sujetan a carga fiscal alguna.

La posibilidad de deducir estas cantidades no constituye un beneficio para los patrones, como se ha señalado, ya que simplemente se reconoce que el pago de los salarios y prestaciones que derivan de la legislación laboral es estrictamente indispensable en el que debe incurrirse para generar ingresos para la empresa. Se trata de recursos monetarios que al abandonar la esfera patrimonial de la empresa no pueden sujetarse a una carga fiscal para ella.

La posibilidad que otorga la ley para deducir fiscalmente erogaciones a los empleadores es un reconocimiento esencial de la mecánica del ISR por lo que se grava la utilidad realmente obtenida en el ejercicio fiscal, siendo una visualización contraria a la de la Suprema Corte de justicia de la Nación.

Conforme a la fracción XXX del artículo 28 de la LISR, todas las prestaciones exentas para los trabajadores son no deducibles para los empleadores en la proporción que resulte de aplicar el factor 0.53 al monto de dichos pagos, lo cual significa que es deducible sólo 47 por ciento de dichas prestaciones.

Por lo anterior, la limitación establecida en la ley a partir de 2014, por la que sólo puede deducirse una parte de las erogaciones entregadas a los trabajadores por concepto de previsión social exenta, rompe por completo con la realidad económica de la empresa, al generar una utilidad que estará sujeta al pago de un ISR con recursos que no existen en el patrimonio de la empresa.

Por tanto, la empresa contribuye al gasto público conforme a una situación económica y fiscal que no refleja su auténtica capacidad contributiva, toda vez que se le impone determinar una utilidad que realmente no reporta sus operaciones, lo anterior resulta inconstitucional.

Se entiende la necesidad del gobierno de tener un mayor ingreso tributario, ya que el Estado tiene la necesidad de resarcir la pérdida recaudatoria derivada de la eliminación del impuesto empresarial a tasa única. Pero en estos momentos de dificultad económica que vive el país, se inhibe la posibilidad de inversión privada, la cual ha sido mayor que la inversión pública; así como la falta de nuevas contrataciones y el otorgamiento de prestaciones sociales, que beneficia a los trabajadores, ya que la limitación a las deducciones de las prestaciones laborales los afectará directamente, porque desmotiva a las empresas a otorgar beneficios adicionales a los otorgados por la ley.

México requiere una reactivación del crecimiento económico. Por ello, esa responsabilidad debe compartirse con la parte que tiene mayor capacidad para generar crecimiento.

Por lo anterior se considera que de continuar con la deducibilidad de 100 por ciento para los empresarios, el beneficio se reflejaría en los trabajadores, pues tendrían un aumento en sus ingresos al otorgarles mayores prestaciones, las cuales se han reducido por la tasa de deducción que se aplica a partir de 2014.

En abril de 2016, el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal otorgó un amparo a una empresa contra el artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta. El juzgado concedió el amparo porque consideró que la fracción citada es inconstitucional, pues viola el principio de proporcionalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna.

Esa sentencia precisa que la limitación es desproporcional, pues se trata de una restricción a la deducción de un gasto necesario e indispensable, que impide que se les reconozca el carácter de erogaciones que intervienen en detrimento de la riqueza objeto del ingreso obtenido por el contribuyente. Por tanto, son susceptibles de disminuir la base gravable, lo que contraviene lo establecido en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Actualmente, las empresas tienen mayor pago de impuesto sobre la renta anual y mensual. Al no poder deducir una gran parte de pagos a trabajadores, generará un pago mayor de ISR, pero además las empresas verán afectado su flujo de efectivo mensual, ya que la Ley del Impuesto sobre la Renta obliga a la realización de pagos mensuales de ISR, mismos que se determinan con base en un coeficiente

de utilidad y como ese coeficiente es mayor por no permitir la deducción de diversos conceptos, se verá afectada la operación normal de las empresas al verse mermado su capital de trabajo.

Ante la situación económica que atraviesa el país y al haber una disminución en su perspectiva de crecimiento, es necesario que las empresas tengan una reducción en su carga tributaria, y por tanto que su economía se fortalezca. Lo anterior propiciará una reducción considerable del pago del Impuesto sobre la Renta, además de que incrementarían su infraestructura, generando en las mismas mayores herramientas de competitividad y de inversión.

Podemos medir de forma objetiva los efectos de las diversas reformas, evidentemente hay muchos aspectos que son y siguen pareciendo perfectibles en nuestro sistema fiscal. Por lo anterior es necesario un diagnóstico profundo y corregir aquello que no está funcionando como debería.

Sin embargo, la presente iniciativa pretende atender las demandas de un número importante de la población en nuestro país, aquellos que son propietarios de micro y pequeñas empresas, así como de la clase trabajadora que en ellas labora.

En los años anteriores a 2014, estas prestaciones, cumpliendo los requisitos de ley, eran 100 por ciento deducibles para los patrones. Sin embargo, a partir de 2014 la Ley del ISR establece en el artículo 28, fracción XXX, que dichas prestaciones serán deducibles sólo por la cantidad que resulte de aplicarles el factor de 0.47; esto implica que 0.53 no es deducible, lo cual puede ocasionar un problema de liquidez para las empresas.

A su vez, la misma Ley del ISR establece en el artículo 10 que esa cantidad, que no es deducible para el cálculo del impuesto anual, se puede restar de la base para el cálculo del reparto de utilidades.

Aunque en la ley se trató de disminuir el efecto negativo de la aplicación del factor de no deducibilidad mediante un incentivo en la base para la participación de los trabajadores en las utilidades (PTU), finalmente otorgar prestaciones de seguridad a los trabajadores tiene un efecto negativo en la liquidez de las empresas.

La misma Ley del ISR establece el importe que se deberá exentar en las prestaciones que se les entregan a los traba-

jadores. Asimismo, la Ley Federal del Trabajo establece las prestaciones mínimas que se deben otorgar a un asalariado, entre las cuales se destacan la prima vacacional, el aguinaldo, las horas extra y la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, por lo que la empresa o el patrón debe pagar dichas prestaciones y exentar lo que se establece.

Debido a la limitación de la deducción de prestaciones pagadas a los trabajadores, muchos patrones o empresas interpusieron medios de defensa contra esta aplicación, debido a que viola el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para efectos de la determinación de la PTU, el importe no deducible que se tenga por este concepto se deberá disminuir de los ingresos acumulables.

Una vez calculado el cociente, el patrón o empresa se verá perjudicado financieramente, ya que al tener trabajadores, no podrá deducir una parte de los pagos que les realiza, obteniendo mayor ISR a pagar, lo que viola el principio de proporcionalidad.

Queda claro el interés social y económico que motiva la presente iniciativa que ésta acorde con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que propone hacer más equitativa la estructura impositiva para mejorar la distribución de la carga fiscal; y adecuar el marco legal en materia fiscal de manera eficiente y equitativa, sin olvidar el artículo 1o. de la Carta Magna, piedra angular para un sinnúmero de documentos y normas, en cuanto a la protección de los derechos humanos, enfatizando que toda la legislación nacional no debe ser contradictoria con lo señalado por este artículo.

El Estado tiene la obligación de lograr progresivamente la efectividad de los derechos reconocidos en la Carta Magna. Acorde con el párrafo tercero del precepto citado, “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, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

Por todo lo anterior se reafirma que el principal objetivo de la presente iniciativa es establecer una estructura equitati-

va basada en los principios de equidad y proporcionalidad, con la única finalidad de fortalecer las finanzas de los mexicanos, que el esfuerzo de los trabajadores les dé una mejor calidad de vida y las empresas se fortalezcan para continuar con el desarrollo y fomento del empleo y la inversión.

En consecuencia, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que deroga la fracción XXX del artículo 28 de la Ley del Impuesto sobre la Renta**

**Único.** Se **deroga** la fracción XXX del artículo 28 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar como sigue:

**Artículo 28.** Para los efectos de este título, no serán deducibles

I. a XXIX. (...)

**XXX. Se deroga.**

XXXI. (...)

(...)

#### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de marzo de 2017.— Diputados: **Mario Machuca Sánchez**, Jesús Sesma Suárez (rúbricas).»

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputado Machuca Sánchez. Túrnese a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.**

Saludamos con mucho gusto a jóvenes universitarios de la UNITEC Campus Toluca, invitados a este recinto legislativo por el diputado Carlos Iriarte Mercado, del Grupo Parlamentario del PRI. Sean ustedes bienvenidos.

### **CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Tiene la palabra por cinco minutos la diputada Alicia Barrientos Pantoja, del Grupo Parlamentario de Morena, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 74 y 146 A del Código Fiscal de la Federación.

**La diputada Alicia Barrientos Pantoja:** Con su venia, presidenta. En el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación se indica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar hasta el 100 por ciento de las multas por infracción a las disposiciones fiscales. Sin embargo, el SAT no cuenta con una planeación específica, objetivos, metas o estrategias relacionados con el proceso de determinación, inventario, seguimiento y cobro de los créditos fiscales de baja probabilidad de cobro.

De lo anterior es posible decir que tampoco existen indicadores que permitan establecer una relación entre el abandono de las acciones de cobranza y la recaudación de más recursos, lo cual también resulta indispensable para poder determinar si las cancelaciones de créditos fiscales impactan de algún modo en la eficiencia recaudatoria del SAT.

Sin duda la falta de información sobre los impacto de las condonaciones impide que podamos evaluar cuál es el beneficio para la sociedad de no perseguir los grandes adeudos hasta sus últimas consecuencias.

Si bien es cierto que el Estado puede hacer uso de la condonación para procurar otros beneficios económicos, se necesita más que el anuncio de buenas intenciones para poder determinar si dichas políticas son formuladas de manera proporcional a los fines que pretenden alcanzarse, y los programas de condonación que han tenido mayor impacto en las finanzas públicas como los programas masivos de 2007 y 2013 fueron propuestos y aprobados sin analizar ni evaluar el impacto real que este tipo de programas generarían en términos recaudatorios.

Esta situación provocó que un pequeño grupo de contribuyentes a quienes nunca se les pudo cobrar de manera ordinaria un crédito de importe significativo, fueran los principales beneficiados de ambos programas.

El perdón de créditos debe percibirse como un evento único, extraordinario y de difícil acceso, ya que su repetición periódica puede incentivar a que los contribuyentes prefie-

ran eludir sus obligaciones, bajo la expectativa de que algún día sus adeudos serán perdonados.

En años anteriores, la ausencia de mecanismos de control y seguimiento provocaron la pérdida de grandes cantidades de recursos públicos.

La Auditoría Superior de la Federación identificó a un grupo de contribuyentes a los que no se les realizaron suficientes acciones de fiscalización durante el tiempo que transcurrió entre los programas de condonación. En palabras de la Auditoría Superior de la Federación, el hecho de haber realizado actos de fiscalización no impidió que estos contribuyentes omitieran el pago de algunas de sus contribuciones que el SAT no identificó en sus revisiones, por lo que los contribuyentes pueden generar estrategias fiscales de no pago.

La política tributaria debe enfocarse en generar la mayor cantidad de recursos para poder financiar la realización de los derechos, combatir la concentración de la riqueza y fomentar un mejor ejercicio de rendición de cuentas entre la ciudadanía y las instituciones.

En conclusión, la transparencia, participación y rendición de cuentas deben ser contempladas en todos los procedimientos del ciclo de la política fiscal; asimismo, el diseño e implementación de políticas capaces de generar y recuperar los ingresos.

Es por ello que pongo a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa para reformar los artículos 74 y 146 A del Código Fiscal de la Federación, con el objeto de establecer como obligación del SAT hacer públicas las reglas de carácter general, los requisitos y supuestos por los cuales procederá la cancelación o condonación de créditos fiscales, así como la forma y plazos para el pago de la parte no condonada.

De acuerdo al principio de máxima publicidad enunciado en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo dará aviso al órgano de control interno que corresponda adjuntando la evaluación jurídica y económica que justifique la condonación de los créditos, así como las acciones que fueron realizadas para su recuperación. Para la condonación de los créditos, el SAT realizará una planeación específica que incluya objetivos, metas, estrategias e indicadores de impacto de cada uno de los créditos condonados.

Con ello se abre la posibilidad de conocer cuáles son los criterios y las razones particulares del SAT para realizar las condonaciones, y la Auditoría Superior de la Federación podrá tener información para valoración y dictaminaría si estas condonaciones o cancelaciones son deliberadamente discriminatorias o si se realizan con la intención de beneficiar a ciertos segmentos de contribuyentes.

La aplicación del principio de máxima publicidad aportará una mayor transparencia en la rendición de cuentas. Es cuanto, señora presidenta.

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 74 y 146-A del Código Fiscal de la Federación, a cargo de la diputada Alicia Barrientos Pantoja, del Grupo Parlamentario de Morena

La suscrita, Alicia Barrientos Pantoja, diputada de la LXIII legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, párrafo 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 74 y 146-A del Código Fiscal de la Federación (CFF) al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Las Leyes de Ingresos de 2007 y 2013 facultaron al Servicio de Administración Tributaria (SAT) a condonar total o parcialmente los créditos fiscales consistentes en contribuciones federales, cuotas compensatorias, actualizaciones y accesorios.

A partir de 2014, las Leyes de Ingresos han permitido la reducción de 50 por ciento de las multas generadas por incumplir las obligaciones fiscales distintas a las de pago, como las relacionadas con el Registro Federal de Contribuyentes, con la presentación de declaraciones, solicitudes o avisos y con la obligación de llevar contabilidad, además de las multas generadas por no haber efectuado los pagos provisionales de una contribución. Si los contribuyentes pagan sus impuestos antes de que el SAT les haga saber el monto de sus contribuciones o antes de que éste pueda iniciar con el procedimiento administrativo de ejecución, entonces la reducción será de 40 por ciento sobre el importe de las multas antes mencionadas. Puesto que esta reducción se otorga de manera automática y no se contempló al-

gún tipo de mecanismo que permitiera llevar un registro y control sobre el total de las multas que serían perdonadas, no existe información respecto a los recursos que han sido perdonados ni sobre los contribuyentes que han sido beneficiados, y de acuerdo con información proporcionada por el SAT, esta dependencia no se encontraba obligada a generar este tipo de información.

Conforme a la información proporcionada por el SAT a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), 40 mil 335 millones de pesos fueron recaudados tras la implementación del programa “Ponte al Corriente”, mientras que el monto total de la condonación fue de 166 mil 479 millones de pesos. Cabe señalar que del total de personas morales que fueron beneficiadas (41 mil 399), la ASF (2014) identificó que 36 empresas integraron 50.2 por ciento de las condonaciones autorizadas por 80 mil 161 millones de pesos.

Uno de los principales problemas para poder analizar si las cancelaciones y condonaciones de créditos fiscales se otorgaron de manera justificada para todos los casos consiste en la imposibilidad de acceder a los motivos particulares que tuvo la autoridad para realizarlas.

Si bien es cierto que gracias a la modificación del artículo 69 del CFF y a la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) hoy tenemos más información sobre los nombres de las personas beneficiadas y el monto de sus adeudos, el proporcionar los motivos de las cancelaciones y condonaciones no es motivo de informe al órgano de control interno, ni fue expresamente regulado en estas leyes. Lo anterior ha sido utilizado por el SAT como argumento para negarse a entregar esta información, ello a pesar de que en ocasiones anteriores, antes de que tuvieran lugar estos cambios normativos, la autoridad tributaria había brindado una explicación un poco más exhaustiva sobre los motivos de las cancelaciones.

Un claro retroceso en materia de rendición de cuentas consiste en la desaparición de la obligación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de dar a conocer las reglas de carácter general que eran aplicadas para cancelar créditos fiscales conforme al artículo 146-A del CFF. Esta obligación fue eliminada sin justificación alguna en el contexto de la reforma hacendaria de 2013, lo cual sin duda favorece la discrecionalidad en torno a los procedimientos que deben ser seguidos por la autoridad tributaria al momento de abandonar la recaudación de recursos.

A pesar de los avances en materia de transparencia gracias a la entrada en vigor de la LGTAIP, la batalla por la transparencia en el caso de la cancelación y condonación de créditos fiscales sigue vigente pues la autoridad tributaria en México continúa con la negativa de brindar la información que se requiere para saber quiénes y por qué han sido beneficiados con estos mecanismos.

Hoy en día se conoce el nombre de los contribuyentes que han recibido una cancelación o condonación de sus créditos fiscales a partir de julio de 2015, así como su actividad y sector económico. No obstante, la información de las personas físicas y morales que han recibido la cancelación o condonación antes de esta fecha sigue siendo un misterio, por lo que el secreto fiscal continúa actuando como una barrera al acceso a la información y a la rendición de cuentas.

Tanto en el programa masivo de cancelación de 2007, como en el periodo julio de 2015-julio de 2016, los grandes deudores han sido quienes se han beneficiado del perdón de sus adeudos. Si bien en ambos programas también fueron beneficiados muchas otras personas físicas y morales, la realidad es que en la aplicación de ambas políticas, una proporción menor de empresas y personas físicas han sido las principales beneficiadas. Tomando en cuenta la concentración de beneficiarios, resulta por lo menos cuestionable que el beneficio económico de la cancelación o condonación de créditos sea superior al beneficio de no continuar con las acciones de recuperación.

Cabe destacar que los contribuyentes que más se beneficiaron de la cancelación masiva de 2007 acumularon un monto de mil 643 millones de pesos, siendo el monto más alto un contribuyente (persona física) beneficiado con más de 300 millones de pesos.

El motivo de la cancelación de 8 de los 10 montos más altos se debió a la “incosteabilidad”, lo cual sorprende debido a que este supuesto se da cuando el costo de recuperación es alto en relación al adeudo.

En conjunto, a sólo 10 personas morales se les canceló un monto total de 11 mil 788.92 millones, lo que quiere decir que 0.18 por ciento de los contribuyentes recibieron un beneficio correspondiente a 25 por ciento del total de las cancelaciones. Cabe reiterar que la información disponible a partir de la entrada en vigor de la LGTAIP no contempla los motivos que llevaron al SAT a realizar la cancelación de los créditos, con lo que se vuelve complejo evaluar si se

justifica dicha cancelación, sobre todo para los casos que corresponden a los montos más altos.

Dado que a partir de 2015 se conoce el Registro Federal de Causantes de los contribuyentes que recibieron la cancelación de créditos fiscales, es posible saber la fecha de creación de las personas morales beneficiadas. Al respecto, salta a la vista que casi la mitad del monto total cancelado del 1 de julio de 2015 al 31 de julio de 2016 (21 mil 518 millones de pesos) corresponde a empresas que se crearon en el periodo 2006-2010. El número de personas morales que se crearon en dicho periodo es bajo en comparación al total de contribuyentes que recibieron una cancelación (sólo el 0.2 por ciento del total), sin embargo, estos son los que acumulan los mayores montos de los créditos cancelados.

Si bien esta información no permite sacar conclusiones con respecto al actuar de la autoridad tributaria, es un indicio de que la mayor parte del monto de los créditos que se están generando corresponden a pocas empresas de reciente creación pero que tienen actividades empresariales muy grandes, pues de otra forma no se explica cómo es que acumularon un monto de créditos tan alto. Esta información debería de ser tomada en cuenta por parte del SAT a fin de generar algún tipo de evaluación que permita conocer cuáles fueron las acciones que se llevaron a cabo para intentar recuperar los montos cancelados de estas personas morales, así como saber si no estamos frente a un gran caso de elusión fiscal por parte de los contribuyentes que poseen más recursos.

Puesto que la información publicada por el SAT no ahonda en los motivos por los cuales se cancelan los créditos fiscales ni los tipos de adeudos que son cancelados, aunado a la negativa constante de cumplir con las resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, es imposible saber si estas cancelaciones encuentran alguna justificación. Los 10 contribuyentes que encabezan la lista de montos cancelados (0.11 por ciento de los contribuyentes) se beneficiaron con un monto de 2 mil 15.67 millones de pesos, lo que corresponde a 26 por ciento del monto total cancelado.

Se requiere conocer cuáles son las gestiones que realiza la autoridad para hacer que dichos contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales son interrogantes abiertas que lamentablemente con la información disponible no es posible contestar.

La imposibilidad de conocer cuáles son los criterios y las razones particulares que tiene el SAT para realizar las condonaciones no permite conocer si éstas son deliberadamente discriminatorias o si se realizan con la intención de beneficiar a ciertos segmento de contribuyentes.

La falta de información, en este caso, hace que no se pueda saber si existe una valoración clara y objetiva para otorgar un trato diferenciado a quienes se les cancelan créditos y si la medida es proporcional al fin buscado.

En el artículo 74, se indica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar hasta el 100 por ciento las multas por infracción a las disposiciones fiscales, sin embargo el SAT no cuenta con una planeación específica, objetivos, metas o estrategias relacionados con el proceso de determinación, inventario, seguimiento y cobro de los créditos fiscales de baja probabilidad de cobro.

De lo anterior es posible decir que tampoco existen indicadores que permitan establecer una relación entre el abandono de las acciones de cobranza y la recaudación de más recursos, lo cual también resulta indispensable para poder determinar si las cancelaciones de créditos fiscales impactan de algún modo en la eficiencia recaudatoria del SAT.

Sin duda, la falta de información sobre los impactos de las condonaciones impide que podamos evaluar cuál es el beneficio para la sociedad de no perseguir los grandes adeudos hasta sus últimas consecuencias.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), las condonaciones deben reducirse a un mínimo, si no abiertamente evitarse y, en todo caso, poder justificarse razonablemente en el marco de la Constitución.

Si bien es cierto que el Estado puede hacer uso de la condonación para procurar otros beneficios económicos, se necesitan más que el anuncio de buenas intenciones para poder determinar si dichas políticas son formuladas de manera proporcional a los fines que pretenden alcanzarse.

Los programas de condonación que han tenido mayor impacto en las finanzas públicas, como los programas masivos de 2007 y 2013, fueron propuestos y aprobados sin analizar ni evaluar el impacto real que este tipo de programas generarían en términos recaudatorios.

Esta situación provocó, que un pequeño grupo de contribuyentes a quienes nunca se les pudo cobrar de manera or-

dinaria un crédito de importe significativo, fueran los principales beneficiados de ambos programas.

Un problema común a las distintas modalidades de la condonación es la inexistencia de metodologías que justifiquen el porcentaje del beneficio. En otras palabras, no existen explicaciones de porqué en algunos casos lo conveniente es condonar 100 por ciento y no 90 por ciento –como sucede con el programa de condonación por Retorno de Inversiones–, o si dicho porcentaje es estrictamente necesario para lograr los objetivos deseados. Este tema no es menor, pues tomando en cuenta que en ejercicios anteriores las condonaciones se han concentrado en un pequeño grupo de personas con grandes adeudos, un punto porcentual puede hacer la diferencia en términos de recaudación de recursos.

Tal y como ha sido sustentado por el propio SAT, para que las políticas de condonación cumplan con sus finalidades deben contemplarse medidas que prevengan e impidan que los contribuyentes sean beneficiados en repetidas ocasiones, y deben ser acompañadas con el fortalecimiento de las facultades y las capacidades de las autoridades encargadas de fiscalizar a los contribuyentes (SAT, 2013).

A esto agregaríamos la importancia de que se informe al órgano de control interno de las medidas de condonación como un ejemplo de ese fortalecimiento.

El perdón de créditos debe percibirse como un evento único, extraordinario y de difícil acceso, ya que su repetición periódica puede incentivar a que los contribuyentes prefieran eludir sus obligaciones bajo la expectativa de que algún día sus adeudos serán perdonados. En años anteriores, la ausencia de mecanismos de control y seguimiento provocaron la pérdida de grandes cantidades de recursos públicos.

La ASF identificó a un grupo de contribuyentes a los que no se les realizaron suficientes acciones de fiscalización durante el tiempo que transcurrió entre ambos programas. En palabras de la ASF, “el hecho de haber realizado actos de fiscalización no impidió que estos contribuyentes omitieran el pago de algunas contribuciones que el SAT no identificó en sus revisiones, por lo que los contribuyentes pueden generar estrategias fiscales de no pago, esperándose a los programas de condonación para reconocer sus adeudos por medio de la autodeterminación de contribuciones y pagar montos menores de los debidos, aspectos que no se consideran al autorizar estos programas de condonación.”

Pese a los resultados negativos de estos programas, en 2014 el Estado permitió de nueva cuenta la condonación masiva de créditos fiscales sin incluir algún tipo de medida para impedir que quienes se favorecieron en el pasado continuaran accediendo a este beneficio. Desde dicho año, y con la intención de promover la autocorrección fiscal de los contribuyentes, en el artículo 15 de la Ley de Ingresos de 2015 a 2016 se estableció la posibilidad de disminuir las multas por infracciones que hayan surgido por haber incumplido las obligaciones fiscales federales distintas a las obligaciones de pago o por haber omitido el pago provisional de una contribución.

A pesar de que en términos prácticos la reducción de una multa equivale a su condonación (al grado de que así ha sido entendido por la SCJN), no es posible conocer el nombre de quienes han sido beneficiados por esta vía ya que este beneficio fiscal es calculado de manera automática por los propios contribuyentes, y además, de acuerdo con el SAT, por no tratarse de una condonación en sentido estricto, no está obligado a llevar un registro al respecto. La ausencia de controles para impedir la doble aplicación de beneficios podría estar propiciando que los contribuyentes, sobre todo los de mayores ingresos, incluyan dentro de sus estrategias fiscales el acceso a las múltiples modalidades que existen para lograr la condonación de sus créditos fiscales.

La política tributaria debe enfocarse en generar la mayor cantidad de recursos para poder financiar la realización de los derechos, combatir la concentración de la riqueza y fomentar un mejor ejercicio de rendición de cuentas entre la ciudadanía y las instituciones.

En conclusión, la transparencia, participación y rendición de cuentas deben ser contempladas en todos los procedimientos del ciclo de la política fiscal. Asimismo el diseño e implementación de políticas capaces de generar y recuperar los ingresos, y llevar a cabo los esfuerzos que sean necesarios para fortalecer las capacidades de las autoridades fiscales para mejorar la captación de recursos y combatir las prácticas evasivas que provocan la pérdida de recursos.

En cuanto a la política de condonación de créditos fiscales, esta debería de tener como su principal objetivo la captación de recursos a corto plazo y beneficiar económicamente a la población; sin embargo, la formulación, el diseño y la implementación de las distintas modalidades de la condonación han provocado y podrían estar propiciando la pérdida injustificada de grandes cantidades de recursos públicos.

A pesar de que no existe información suficiente que nos permita saber durante cuántas ocasiones los contribuyentes han accedido al perdón de sus adeudos, tras lo sucedido con el programa masivo de 2013 y del análisis de la información del periodo julio de 2015-julio de 2016, resulta preocupante que continúe la tendencia de beneficiar a contribuyentes que acumulan grandes montos de créditos fiscales.

De replicarse este fenómeno en las demás modalidades de condonación de créditos, lejos de servir como un mecanismo indispensable para lograr la captación de recursos en el corto plazo, la condonación podría estar fungiendo como una herramienta a disposición de los grandes contribuyentes para evitar cumplir con sus obligaciones fiscales.

Es recomendable que el SAT rinda cuentas ante los órganos de control interno sobre los créditos condonados, explicando el supuesto normativo y motivos bajo los cuales se otorgó la condonación del crédito fiscal. Asimismo debería explicar cuáles fueron los actos de fiscalización que se implementaron antes de que la condonación de créditos fiscales tuviera lugar.

Finalmente, también es fundamental que al momento de rendir cuentas sobre su gestión, la autoridad tributaria individualice los tipos y los montos de cada crédito fiscal, además de la fecha exacta en que las personas recibieron el beneficio y el tiempo que transcurrió entre la generación de la deuda y el momento de su condonación.

Por lo expuesto, y de conformidad con las disposiciones invocadas en el proemio sometemos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma los artículos 74 y 146-A del Código Fiscal de la Federación**

**Primero.** Se reforman y adiciona el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

**Artículo 74.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar hasta 100 por ciento las multas por infracción a las disposiciones fiscales y aduaneras, inclusive las determinadas por el propio contribuyente, para lo cual el Servicio de Administración Tributaria establecerá y hará públicas las reglas de carácter general, los requisitos y supuestos por los cuales procederá la condonación, así como la forma y plazos para el pago de la parte no condonada, de acuerdo al principio de máxima publicidad enunciado en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Uni-

dos Mexicanos. Asimismo, dará aviso al órgano de control interno que corresponda adjuntando la evaluación jurídica y económica que justifique la condonación de los créditos, así como las acciones que fueron realizadas para su recuperación.

Para la condonación de los créditos, el SAT realizará una planeación específica que incluya objetivos, metas, estrategias e indicadores de impacto, de cada uno de los créditos condonados.

**Segundo.** Se modifica el artículo 146-A del Código Fiscal de la Federación para quedar como sigue:

**Artículo 146-A.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá cancelar créditos fiscales en las cuentas públicas, por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios.

...

...

Quando el deudor tenga dos o más créditos a su cargo, todos ellos se sumarán para determinar si se cumplen los requisitos señalados. Los importes a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, se determinarán y harán públicos de conformidad con las disposiciones aplicables, las reglas de carácter general y el principio de máxima publicidad enunciado en el art. 6º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Ejecutivo federal cuenta con un plazo de 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, para hacer las adecuaciones conducentes al Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de marzo de 2017.— Diputada **Alicia Barrientos Pantoja** (rúbrica).»

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputada Barrientos. Túrnese a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.**

## LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN Y LEY FEDERAL DEL TRABAJO

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Tiene la palabra por cinco minutos el diputado Luis Ernesto Munguía González, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 9 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y 3 de la Ley Federal del Trabajo.

**El diputado Luis Ernesto Munguía González:** Con su venia, presidenta. Compañeras y compañeros diputados, desafortunadamente en México, como en otros países, existen muchas formas de discriminación, motivada por todo tipo de diferencias entre las personas.

Para los profesionistas que se encuentran en la difícil tarea de conseguir un empleo es muy común encontrar en las ofertas de empleo la siguiente leyenda: se solicita profesionista, preferentemente egresado de las universidades privadas equis, ye o zeta. A pesar de ser una forma de discriminación muy evidente, es muy común ver ese tipo de ofertas emitidas por todo tipo de empresas.

La libertad de la empresa para elegir al personal con sus propios criterios, buscando los mayores estándares de calidad, debe prevalecer. Pero, pensar que ser egresado de universidades privadas es sinónimo de calidad en la formación y serlo de universidades públicas es sinónimo de lo contrario, es sencillamente un prejuicio.

La universidad de la que se es egresado es indicador del origen socioeconómico y no de las capacidades académicas. Si una empresa quisiera asegurarse de obtener la mayor calidad en su plantilla laboral debería asegurarse de examinar a los aspirantes y no descartar de un plumazo a los egresados de las universidades públicas, que en nuestro país son más del 60 por ciento de los egresados de nivel profesional.

La libertad para seleccionar al personal que mejor convenga a las necesidades de la fuente de trabajo jamás puede ser interpretada como libertad para discriminar. Esta forma de discriminación no solo afecta a los egresados de universidades que se vean segregados en los procesos de reclutamiento, sino que afecta directamente a la educación pública, toda vez que el estudiante al elegir universidad también elige la forma de discriminación de la que será objeto.

De acuerdo con una encuesta difundida por la Revista Latinoamericana de Educación Superior, los sueldos que perciben los egresados de universidades públicas son menores que los de las privadas, y al mismo tiempo las tasas de desempleo que enfrentan son mayores.

Por último, en los puestos directivos resultaron mucho mejor posicionados los encuestados egresados de universidades privadas, con un 39.6 por ciento, mientras que los egresados de universidades públicas solo alcanzaron el 7.4 de puestos directivos.

A pesar de que tanto en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, como en la Ley Federal del Trabajo y el Convenio sobre la Discriminación de la OCDE, en 1958, prohíben vagamente la discriminación por motivos socio-económicos para acceder a un empleo, la realidad muestra que es necesario establecer una prohibición específica.

Es por ello que propongo ante esta Cámara de Diputados el reformar el artículo 9, fracción III, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como el 3o. de la Ley Federal del Trabajo, incluyendo el texto de la siguiente forma.

Se entiende que se restringen las oportunidades de acceso al empleo de forma discriminatoria entre otros motivos, cuando en los procesos de reclutamiento de personal profesional, o en las publicaciones o avisos que se hagan con esta finalidad, se establezca como un requisito el ser egresado exclusiva o preferentemente de universidades públicas o privadas, o el serlo de alguna o algunas en particular.

De este modo estaremos eliminando un obstáculo más en el difícil futuro de nuestros jóvenes estudiantes y de aquellos que son egresados y enfrentan todo tipo de retos. Que no sea esta forma de discriminación, solapada por nuestro silencio, un obstáculo más.

Mantendremos postura firme contra cualquier forma de discriminación, porque ver por el presente de nuestros profesionistas y el futuro de nuestros estudiantes es amar a México. Muchas gracias.

«Iniciativa que reforma los artículos 9o. de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación y 3o. de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado Luis Ernesto Munguía González, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Luis Ernesto Munguía González, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por los artículos 71, fracción II, y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 9 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y el artículo 3 de la Ley Federal del Trabajo, por virtud del cual se busca eliminar la discriminación para acceder al empleo por ser egresado de universidades públicas o privadas, bajo la siguiente

### Exposición de Motivos

Desafortunadamente en México, como en otros países, existen muchas formas de discriminación, motivada por todo tipo de diferencias entre las personas. Una de las formas más nocivas y omnipresentes, aunque a veces pase inadvertida, es la discriminación por causas de origen socioeconómico. La fenomenología de esta forma de discriminación es muy variada, a pesar de que se pretende combatir desde el primer artículo de nuestra Carta Magna, desde donde se desprende todo nuestro sistema normativo y nuestras aspiraciones como sociedad:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la **condición social**, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o **cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas**” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Sin embargo, para los profesionistas que se encuentran en la penosa tarea de conseguir un empleo (penosa por la falta de oportunidades laborales que se encuentren a la altura de su nivel de preparación), es muy común encontrar en las ofertas de empleo la siguiente leyenda: “Se solicita profesionista, preferentemente egresado de las universidades privadas X, Y y Z”. A pesar de ser una forma de discriminación crasa, y por ende contravenir las disposiciones contenidas en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, es sorprendente cómo pasa desapercibida, sin ser reconocida como tal; de hecho, es muy común ver este tipo de ofertas emitidas por despachos jurídicos y empresas que cuentan con departamentos, coordinaciones o geren-

cias jurídicas, de quienes se espera que actúen con conocimiento del marco normativo.

Hay quien defiende este tipo de prácticas discriminatorias aduciendo que se trata de ponderar la libertad de la empresa de elegir al personal con sus propios criterios, buscando los mayores estándares de calidad, pero esto es directamente una falacia y es precisamente en este pensamiento en donde radica el germen de la discriminación. Pensar que ser egresado de universidades privadas es sinónimo de calidad en la formación y serlo de universidades públicas es sinónimo de lo contrario es sencillamente un prejuicio. La universidad de la que se es egresado es más bien indicador del origen socioeconómico y no de las capacidades académicas del sujeto en cuestión, por lo que, si una empresa quisiera asegurarse de obtener la mayor calidad en su plantel laboral, debería asegurarse de examinar a los aspirantes y no descartar de un plumazo a los egresados de cierto tipo de instituciones educativas, que son más de 60 por ciento de los profesionistas que produce nuestro país, según los datos provistos por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)<sup>1</sup>. La libertad individual para seleccionar al personal que mejor convenga a las necesidades de una fuente de trabajo, jamás puede ser interpretada como libertad para discriminar.

Esta forma de discriminación no sólo afecta a los egresados de universidades que se vean segregados en los procesos de reclutamiento en los que se establecen este tipo de criterios de exclusión, sino que afecta directamente al principio de educación pública. De este modo, el aspirante a ingresar a un programa de educación superior, no sólo tendrá que revisar cuáles son las universidades de mayor nivel académico y sus propias posibilidades económicas a la hora de decidir, sino que también tendrá que considerar que, a pesar de su esfuerzo académico, de su elección dependerá la forma de discriminación de la que será objeto.

De acuerdo con una encuesta difundida por la *Revista Latinoamericana de Educación Superior*<sup>2</sup>, con datos para el periodo 2008, la media de sueldo mensual bruto para los encuestados de universidades públicas y privadas resultó de 4 mil 375 pesos para los primeros, mientras que los segundos obtuvieron una media de 20 mil 300 pesos. También resulta significativo que el desempleo para los egresados de universidades públicas es más grave que los de universidades privadas, alcanzando 15.3 por ciento de los encuestados en el caso de los primeros y solo 10.1 por ciento en el caso de los segundos. Por último, en los puestos directivos resultaron mucho mejor posicionados los encues-

tados egresados de universidades privadas, 39.6 por ciento, mientras que los egresados de universidades públicas sólo alcanzaron un 7.4 por ciento.

A pesar de que tanto la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación como la Ley Federal del Trabajo prohíben vagamente la discriminación por motivos socioeconómicos para acceder a un empleo:

Artículo 9. [...] se considera como discriminación:

III. Prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo. (Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación).

Artículo 3. [...]

No podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores por motivo de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, **condición social**, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana. (Ley Federal del Trabajo).

La realidad demuestra que es necesaria la prohibición específica de establecer como requisito el ser egresado exclusiva o preferentemente de universidades públicas o privadas, o el ser o no ser egresado de alguna o algunas en particular, para quienes implementen procesos de reclutamiento de personal profesional, o en las publicaciones o avisos que se hagan con dicha finalidad.

En este mismo sentido se expresa el **Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (número 111)** de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por México el 11 de septiembre de 1961, mismo que se encuentra en vigor, al establecer en su artículo 2 que:

“Todo miembro para el cual este convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, **por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.**”

El mismo convenio establece como definición de discriminación:

“(a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u **origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;**”

Por todo lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de:

### **Decreto que reforma el artículo 9 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y el artículo 3 de la Ley Federal del Trabajo**

**Primero.** Se reforma el artículo 9, fracción III, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 9. ...**

...

I. ...

II. ...

III. Prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo. **Se entiende que se restringen las oportunidades de acceso al empleo de forma discriminatoria, entre otros motivos, cuando en los procesos de reclutamiento de personal profesional, o en las publicaciones o avisos que se hagan con esa finalidad, se establezca como requisito el ser egresado exclusiva o preferentemente de universidades públicas o privadas, o el ser o no ser egresado de alguna o algunas en particular;**

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

XXXII. ...

X. ...

XXXIII. ...

XI. ...

XXXIV. ...

XII. ...

**Segundo.** Se reforma el artículo 3, párrafo segundo de la Ley Federal del Trabajo, para quedar de la siguiente manera:

XIII. ...

XIV. ...

**Artículo 3.** ...

XV. ...

No podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores por motivo de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana. **Se considerará que existe discriminación cuando en los procesos de reclutamiento de personal profesional, o en las publicaciones o avisos que se hagan con esa finalidad, se establezca como requisito el ser egresado exclusiva o preferentemente de universidades públicas o privadas, o el ser o no ser egresado de alguna o algunas en particular;**

XVI. ...

XVII. ...

XVIII. ...

XIX. ...

XX. ...

XXI. ...

XXII. ...

...

XXII. Bis. ...

...

XXII. Ter. ...

### Transitorio

XXIII. ...

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

XXIV. ...

XXV. ...

### Notas:

XXVI. ...

1 <http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>

XXVII. ...

2 <https://ries.universia.net/article/view/51/236>

XXVIII. ...

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de marzo de 2017.— Diputado **Luis Ernesto Munguía González** (rúbrica).»

XXIX. ...

XXX. ...

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputado Munguía González. Turnese a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, y de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.**

XXXI. ...

## LEY DE ASISTENCIA SOCIAL

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Tiene la palabra, por cinco minutos, la diputada Angélica Reyes Ávila, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 4 y 28 de la Ley de Asistencia Social.

**La diputada Angélica Reyes Ávila:** Con el permiso de la Presidencia. Compañeras y compañeros diputados, les saludo con respeto y con afecto.

Someto a su consideración la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el párrafo tercero del artículo 4 y el inciso c) del artículo 28, ambos de la Ley de Asistencia Social.

Día a día se suscitan cambios en las distintas legislaciones nacionales, muchos de los cuales dependen del contexto político, económico y social del ámbito a regular. En este entendido, un cambio importante es al marco normativo nacional en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. Se dio en el año 2014, cuando se concluyó en la necesidad de abrogar la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para dar vida jurídica a una nueva ley denominada Ley General de los Derechos de Niñas, de Niños y Adolescentes.

Es de mencionar que en términos generales ambas legislaciones tienen el mismo propósito, el cual consiste en proteger los derechos de este grupo de la población.

No obstante, los artículos 4 y 28 de la Ley de Asistencia Social demuestran que en la actualidad persiste una desarmónización jurídica entre esta legislación y la Ley General de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes.

Su carácter transversal demanda la realización de adecuaciones legislativas, a fin de modificar aquellos preceptos que contravengan lo estipulado en dicha ley general, entre los que se encuentra el ámbito del desarrollo social.

Es preciso establecer en el párrafo tercero del artículo 4 de la Ley de Asistencia Social que se consideran como niñas y niños a los menores de 12 años y como adolescentes aquellos de entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad, tal como lo establece actualmente el artículo 5 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, de los Niños y los Adolescentes.

Al respecto, he de destacar que esta última amplió el paradigma nacional de los menores, ya que su objetivo principal consiste en reconocer explícitamente a las personas menores de 18 años como titulares de sus derechos.

Atendiendo el interés superior de la niñez, creemos oportuno establecer en el artículo 28 de la Ley de Asistencia Social lo que dispone la multicitada Ley General.

En Nueva Alianza, pugnamos por una coherencia legislativa que clarifique las discrepancias en la norma, por ello, optamos por armonizar ambas leyes, considerando como fin superior coadyuvar en la garantía de los derechos de las niñas, de los niños y de los adolescentes de nuestro país. Por su atención, muchas gracias. Es cuanto, presidenta.

«Iniciativa que reforma los artículos 4o. y 28 de la Ley de Asistencia Social, a cargo de la diputada Angélica Reyes Ávila, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Quien suscribe, Angélica Reyes Ávila, diputada federal de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, e integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el párrafo tercero del artículo 4o. y el inciso c) del artículo 28, ambos de la Ley de Asistencia Social, al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

Día con día se suscitan cambios en las distintas legislaciones nacionales, muchos de los cuales dependen del contexto político, económico y social del ámbito a regular.

En ese entendido, un cambio trascendental al marco normativo nacional en materia derechos humanos de niñas, niños y adolescentes se dio en el año 2014, cuando, después de un prolongado, profundo y muy participativo análisis de la Iniciativa Preferente, así como de las Iniciativas presentadas por distintos legisladores y los debates y exposiciones en las audiencias públicas, se concluyó en la necesidad de abrogar la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para dar vida jurídica a una nueva Ley, denominada Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Es de mencionar que, en términos generales, ambas legislaciones tienen el mismo propósito, el cual consiste en proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Empero, debemos tener claro que la nueva Ley se encauzó a crear un Sistema Integral de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el cual mandata a los tres niveles de gobierno a que, de forma coordinada, establezcan políticas públicas orientadas a dotar de mayores niveles de protección y garantía, los derechos de los menores de 18 años.

Es preciso recordar que la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establecía, en sus primeros artículos, la obligación de garantizar el respeto a los derechos humanos, así como determinar la edad para ser considerada niña, niño o adolescente, además de proteger los derechos de dicho grupo poblacional y atender el interés superior de la infancia.

De ahí, la Ley de Asistencia Social estableció en su artículo 4, tercer párrafo, que: "...para los efectos de esta ley son niñas y niños las personas hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos, tal como lo establece el Artículo 2 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes...".

Del mismo ordenamiento se desprende que el artículo 28, inciso c), adoptó que "...con fundamento en lo establecido en los artículos 1o., 4o., 7o. y 8o. de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y atendiendo al interés superior de la infancia. El organismo tendrá como responsabilidad coadyuvar en el cumplimiento de esa ley...".

Estos dos artículos de la Ley demuestran que en la actualidad existe una desarmonización jurídica entre la legislación de Asistencia Social y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Por esa situación, consideramos pertinente hacer los cambios necesarios al marco normativo de la Asistencia Social, a fin de estar acordes con la realidad jurídica que protege y garantiza el interés superior de la infancia y la adolescencia en el país.

### **Argumentos**

Desde la aprobación de la Convención sobre los Derechos de los Niños, por parte de la Asamblea General de las Na-

ciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, diversos instrumentos normativos internacionales han promovido y fortalecido su tutela, impulsando el reconocimiento y vigencia de un derecho humano que está orientado a la satisfacción, no sólo de las necesidades básicas, sino de todo el desarrollo integral de la infancia; México, como Estado parte, ha demostrado estar comprometido en el cumplimiento de las disposiciones que ello implica.

De ese ámbito tutelar se deriva un cuerpo legal y normativo que establece la responsabilidad de las autoridades encargadas de hacer cumplir tal garantía constitucional, mismo que, desde finales de 2012 y durante 2013, fue sujeto a un amplio proceso de reforma estructural.

Previamente, en octubre de 2011, México dio un paso fundamental al elevar a rango constitucional el principio del interés superior de la niñez y señalar, en el artículo 4o. de la ley suprema, que "en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos".

Lo anterior generó un nuevo ordenamiento legal de carácter general: la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en vigor desde el 5 de diciembre de 2014. Con ella, se establece un andamiaje integral y concurrente, que determina precisas competencias y obligaciones para las autoridades federales, estatales y municipales, con el propósito de garantizar la vigencia de los derechos de la infancia y la adolescencia en el país.

Su carácter transversal demanda la realización de otras adecuaciones legislativas, a fin de modificar aquellos preceptos que contravengan lo estipulado en dicha Ley General, entre los que se encuentra el ámbito del desarrollo social.

Bajo ese panorama jurídico, debemos iniciar con la armonización de los artículos 4o., tercer párrafo y 28, inciso c) de la legislación de asistencia social.

En primer lugar, debemos tomar en cuenta que la ley materia de la presente reforma contiene como marco normativo la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, misma que al quedar abrogada, pasó a un estado de inexistencia jurídica.

En ese sentido, es apropiado hacer la apreciación de que es obligatoria una modificación de los apartados citados en

los artículos 4 y 28 de la Ley de Asistencia Social, con el propósito de armonizar dicho instrumento, suprimiendo las referencias a la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y, así, dar paso a las disposiciones contempladas en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en aras de dar cabal cumplimiento a la reforma en materia de niñas, niños y adolescentes de 2014.

Por ello, consideramos acertado establecer en el párrafo tercero del artículo 4 de la Ley de Asistencia Social, que se consideran como niñas y niños a los menores de doce años, y como adolescentes a aquellos de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, tal como lo establece actualmente el Artículo 5 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Ahora bien, no pasa desapercibido que el inciso c) del artículo 28 de la Ley objeto de esta Iniciativa, tomaba como sustento lo establecido en los artículos 1, 4, 7 y 8 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Ante ello, es necesario hacer reminiscencia de lo que trataba cada uno de estos artículos en los que se sustentaba.

El artículo 1 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes establecía que "...la presente ley se fundamenta en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República Mexicana y tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución...".

Así también, el artículo 4 señalaba que "...de conformidad con el principio del interés superior de la infancia, las normas aplicables a niñas, niños y adolescentes, se entenderán dirigidas a procurarles, primordialmente, los cuidados y la asistencia que requieren para lograr un crecimiento y un desarrollo plenos dentro de un ambiente de bienestar familiar y social. La aplicación de esta ley atenderá al respeto de este principio, así como al de las garantías y los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...".

Por su parte, el artículo 7 mencionaba que "...corresponde a las autoridades o instancias federales, del Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus atribuciones, la de asegurar a niñas, niños y adolescentes la protec-

ción y el ejercicio de sus derechos y la toma de medidas necesarias para su bienestar tomando en cuenta los derechos y deberes de sus madres, padres, y demás ascendientes, tutores y custodios, u otras personas que sean responsables de los mismos. De igual manera y sin perjuicio de lo anterior, es deber y obligación de la comunidad a la que pertenecen y, en general de todos los integrantes de la sociedad, el respeto y el auxilio en el ejercicio de sus derechos...".

Por último, el artículo 8 enunciaba lo siguiente: "...a fin de procurar para niñas, niños y adolescentes, el ejercicio igualitario de todos sus derechos, se atenderá, al aplicarse esta ley, a las diferencias que afectan a quienes viven privados de sus derechos...".

De estos artículos podemos deducir que su objetivo era garantizar el respeto a los derechos humanos, tutelado por el interés superior de la infancia, con el propósito de asegurar, proteger y ejercitar los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Cabe resaltar que lo antes mencionado proviene de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos del año 2011.

Al respecto, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes amplió el paradigma nacional de los menores, ya que su objetivo principal consiste en reconocer explícitamente a las personas menores de 18 años como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Uno de los principios especiales que debemos tener muy presente, es el de la integralidad, el cual concibe a niñas, niños y adolescentes como personas autónomas, titulares de derechos, que deben ser protegidas, solidaria y simultáneamente, por la familia, la sociedad y el Estado, a efecto de garantizar el ejercicio pleno sus derechos, así como para prevenir que éstos sean amenazados o vulnerados.

Bajo esos argumentos, creemos oportuno establecer en el artículo 28 de la Ley de Asistencia Social, lo que dispone la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en el sentido de que se atenderá principalmente al interés superior de la niñez.

En Nueva Alianza pugnamos por una coherencia legislativa que clarifique las discrepancias en la norma. Por ello, optamos por armonizar la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes con la Ley de Asistencia Social, considerando como fin superior colaborar en la garan-

tía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en nuestro país.

### Fundamento legal

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

### Decreto por el que se reforman el párrafo tercero del artículo 4 y el inciso c) del artículo 28, ambos de la Ley de Asistencia Social

**Artículo Único.** Se reforman el párrafo tercero del artículo 4o. y el inciso c) del artículo 28, ambos de la Ley de Asistencia Social, para quedar como sigue

#### Artículo 4. ...

...

#### I. ...

##### a) a m)...

**Para los efectos de esta ley son niñas, niños y adolescentes las personas comprendidas en el artículo 5 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.**

#### II. a XII. ...

#### Artículo 28. ...

##### a) y b)...

**c) Con fundamento en lo establecido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el organismo coadyuvará a atender y garantizar el interés superior de la niñez;**

##### d) a z) ...

### Artículo 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 16 de marzo de 2017.— Diputada **Angélica Reyes Ávila** (rúbrica).»

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputada Reyes Ávila. Túrnese a la Comisión de Salud, para dictamen.**

---

### LEY DEL BANCO DE MÉXICO

---

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Tiene la palabra, por cinco minutos, la diputada Melissa Torres Sandoval, del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 39 de la Ley del Banco de México.

**La diputada Melissa Torres Sandoval:** Con su venia, diputada presidenta. El buen funcionamiento de nuestras instituciones depende en gran medida de los conocimientos y experiencias de las personas que las encabezan.

Hay pocas instituciones que requieren conocimientos técnicos tan complejos como lo son las instituciones financieras. La Ley del Banco de México señala cuáles son los requerimientos para ser miembro de la Junta de Gobierno del Banco de México.

Uno de los requisitos es no tener más de 65 años cumplidos en la fecha de inicio del periodo durante el cual desempeñará su cargo. Comprendo que la lógica de este requisito es asegurar que al cargo llegue una persona en pleno uso de sus capacidades, para afrontar los retos y desafíos que exige una actividad tan demandante.

Me parece que en muchos centros de trabajo ha quedado demostrado que las personas de 65 años o mayores siguen siendo productivas, creativas, responsables y profesionales. Pongamos como ejemplo el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la edad no es una limitante para ejercer este cargo, se valora la experiencia y el conocimiento.

Con la limitante de la edad que actualmente existe se cierra la puerta a personas que, por su experiencia, pudieran contribuir a realizar un excelente papel como miembros de la Junta de Gobierno. Es decir, la actual disposición legal hace que se descarten personajes que han dedicado su vida al estudio de la economía y las finanzas de nuestro país.

Como lo señalé antes, para ser miembro de la Junta de Gobierno de una institución tan relevante, como lo es el Banco de México, se requiere de una gran experiencia y de conocimientos técnicos complejos. Por lo cual, me parece que la edad debiera ser un requisito de elegibilidad, pero a la inversa, es decir, debe establecerse una edad mínima para poder ocupar el cargo.

Recurro de nuevo al ejemplo de los ministros de la Corte, una labor tan delicada debe ser encomendada a una persona que demuestre ser una autoridad en la materia, que posea madurez y experiencia. Por ello se fija la edad de 35 años, edad mínima para ocupar el cargo, dado que lo que se busca es el contar con bases justas de elegibilidad de un miembro de la Junta de Gobierno del Banco de México, quien podría convertirse en aspirante a gobernador del mismo, propongo que se reforme la citada ley para establecer que la edad mínima para ocupar el puesto sea de 40 años.

A través de esta modificación legislativa se garantiza que el cargo sea ocupado por una persona capaz, con amplio entendimiento de las finanzas mexicanas y con una trayectoria ejemplar.

Las y los diputados de Encuentro Social tenemos un firme compromiso con la sociedad. Sabemos que el bienestar de las finanzas públicas impacta positivamente en los hogares mexicanos. Por ello, hoy queremos garantizar que las personas más capacitadas y competentes en la materia sean las que dirijan nuestro banco central. Es cuanto.

«Iniciativa que reforma el artículo 39 de la Ley del Banco de México, a cargo de la diputada Melissa Torres Sandoval, del Grupo Parlamentario del PES

Melissa Torres Sandoval, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social en la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Ley del Banco de México,

para establecer una edad mínima para ser designado miembro de su Junta de Gobierno, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 28, párrafo séptimo, lo siguiente:

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. **La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia** (sic DOF 20 de agosto de 1993). Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

Se señala, como dice el texto, que la conducción del Banco de México estará a cargo de las personas designadas por el titular del Ejecutivo, con la aprobación de la Cámara de Senadores. En este párrafo no se establece limitación para quien ocupe este encargo.

En la Ley del Banco de México se plantea, con mayor detalle, cuáles deben de ser los requisitos para ser miembro de la Junta de Gobierno del Banco de México, además, se señala la posibilidad para este miembro de ser el gobernador.

En el artículo 39, fracción I, de dicha ley queda asentado que para ser miembro de la Junta de Gobierno el ciudadano no deberá tener más de sesenta y cinco años de edad cumplidos en la fecha de inicio del periodo durante el cual desempeñaría el cargo de miembro de la Junta de Gobierno:

Artículo 39. La designación de miembro de la Junta de Gobierno deberá recaer en persona que reúna los requisitos siguientes:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y **no tener más de sesenta y cinco años cumplidos en la fecha de inicio del período durante el cual desempeñará su cargo.**

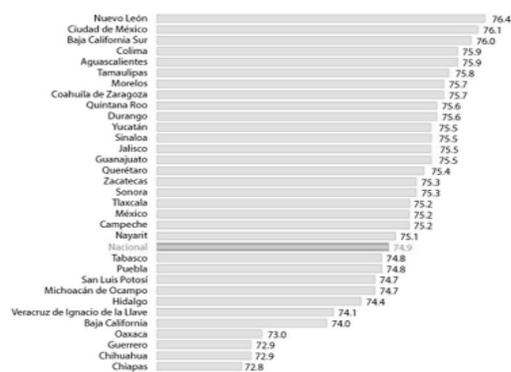
Al respecto, considero que la edad no debe ser limitativa para el que un ciudadano mexicano pueda ser designado como miembro de la Junta de Gobierno.

Con la actual limitación de la edad se cierra la puerta a personas que por su edad y experiencia pudieran contribuir a realizar un excelente papel como miembros de la Junta de Gobierno y, por ende, se descartan personajes que han dedicado su vida al estudio de la economía y las finanzas de nuestro país y que, siendo mayores de 65 años aún podrían tener un buen desempeño en el cargo.

Cada vez más los mexicanos a dicha edad, e incluso en años subsecuentes, continúan su vida laboral. Esto se debe a diversos factores, pero quizá el más relevante es la esperanza de vida de quienes vivimos en México.

En los últimos 5 años se ha incrementado la esperanza de vida en México, siendo que para el año 2015 la media nacional se ubicó en 76 años de edad, según lo indica el Inegi y como se aprecia en la siguiente gráfica (<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/esperanza.aspx?tema=P>):

Esperanza de vida por entidad federativa, 2015



Fuente: INEGI. Esperanza de vida al nacimiento/ Sexo y entidad federación, 2010 a 2015. Consultar

Tras analizar la gráfica, notamos que mientras la media nacional es de 74.9 años, en la Ciudad de México, es de 76.1.

Es decir, en una medición de estados con mayor grado de urbanización, la esperanza de vida es mayor que en aquellos estados donde haya amplias zonas de marginación.

La fracción II del artículo 39 indica que otro de los requisitos de elegibilidad es que cuenten con reconocida competencia en materia monetaria y que haya ocupado cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera. Para el cumplimiento de esta fracción, por tanto, los aspirantes debieron haber radicado en alguno de los estados que les proporcionara la posibilidad de haber ocupado los cargos a los cuáles se hace mención, por lo que su esperanza de vida, podría considerarse, quizás, por arriba de la media nacional.

Ante el cambio de gobernador que se realizará en poco menos de seis meses en el Banco de México, considero oportuna la revisión de la presente ley, a efecto de que la edad, como criterio de elegibilidad, quede descartado para que permita, por un lado, una libre competencia con base en su experiencia y cargos desempeñados, y no en la pertenencia a un grupo etario.

De ahí que lo mejor sería que el requisito de edad sea visto en sentido contrario, es decir, que establezca una edad mínima para ocupar dicho cargo, como sucede, por ejemplo, con los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los que no se les limita, por su edad, para ocupar el cargo, sino que se establece que para poder ser nombrados deberán tener por lo menos 35 años de edad.

Con base en lo expuesto y dado que se busca contar con bases justas de elegibilidad de un miembro de la Junta de Gobierno del Banco de México quien podría convertirse en aspirante a gobernador, propongo que se reforme la citada fracción para establecer que la edad mínima para ocupar el puesto sea de 40 años.

Por ello presento ante esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma del artículo 39, fracción I, de la Ley del Banco de México, para establecer como edad mínima para ser nombrado miembro de la Junta de Gobierno del Banco de México la de 40 años**

**Único.** Se reforma el artículo 39, fracción I, de la Ley del Banco de México, para quedar como sigue:

**Artículo 39.** La designación de miembro de la Junta de Gobierno deberá recaer en persona que reúna los requisitos siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y **tener cuando menos cuarenta años cumplidos en la fecha de inicio del periodo durante el cual desempeñará su cargo.**

...

### 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 reglamentarias que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

Dado en el salón de plenos de la Cámara de Diputados, a 9 de marzo de 2017.— Diputada **Melissa Torres Sandoval** (rúbrica).»

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputada Melissa Torres. Túrnese a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.**

---

## LEY DE MIGRACIÓN

---

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Tiene la palabra, por cinco minutos, la diputada Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, del Grupo Parlamentario del PRI, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 29, 73 y 112 de la Ley de Migración, y suscrita por diputados integrantes de diversos grupos parlamentarios.

En una sola intervención presenta dos iniciativas. Asimismo, también la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

**La diputada Alicia Guadalupe Gamboa Martínez:** Con su permiso, diputada presidenta. Estimados compañeros

diputados y compañeras diputadas, vengo ante ustedes a presentar dos iniciativas que buscan enriquecer el marco jurídico para mejorar la calidad de nuestras niñas, niños y adolescentes de México.

La primera de ellas busca dar mayores herramientas a nuestras autoridades migratorias para atender a los menores de edad que cruzan nuestro país. Tiene como justificación las más de 38 mil niñas, niños y adolescentes migrantes de todas las nacionalidades, de los cuales más de 20 mil viajan solos.

Este interés es válido y legítimo por alcanzar mejores condiciones de vida. Conlleva enfrentar infinidad de obstáculos y lo tenemos claro. Es por ello que la legislación mexicana debe robustecerse, a fin de proteger sus derechos humanos. No podemos pedir lo que no estamos dispuestos a ofrecer.

Esta iniciativa, apoyada por legisladores de todos los grupos parlamentarios tiene el espíritu de hacer justicia a este grupo especialmente vulnerable. La vigente Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes establece lineamientos básicos, por lo que les pido su apoyo para llevar estas normas a la Ley de Migración, para armonizarla, adecuarla y de esta forma lograr un nuevo paradigma en la protección de los menores migrantes acompañados y no acompañados.

Hay quienes de manera populista, demagógica y con un discurso de odio buscan construir muros y anuncian medidas para separar a los menores de edad de sus familias. Hagámosles saber que en México tenemos otra visión de mundo, una incluyente y respetuosa, en donde la fortaleza de nuestro país radica precisamente en la solidaridad y pluralidad de nuestro pueblo. Hagámosles saber que en México cuentan con todos nosotros aquí en la Cámara de Diputados.

Por otra parte, la segunda iniciativa que presento promueve el establecimiento de una clasificación de videojuegos hecha por el gobierno mexicano. Se estima que cerca de 46.8 millones de mexicanos utilizan videojuegos, de los cuales la gran mayoría son menores de edad y es una cifra alarmante.

Hay que reconocer que los videojuegos pueden ser un estímulo afirmativo para el desarrollo de una persona, siempre y cuando enfrenten los retos acordes a su edad. Sin embargo, cuando estos rebasan su madurez y comprensión podri-

an ser contraproducentes y en muchos casos y en muchas familias está viviéndose esta situación.

A través de una clasificación de videojuegos mexicana se estarían reforzando los mecanismos con los que cuenta el Estado para proteger a nuestras niñas, niños y adolescentes en México, así como existen clasificaciones para otros materiales audiovisuales como las películas o programas de televisión. Con la clasificación de videojuegos se dotaría a los padres de familia una herramienta más para decidir qué videojuegos son aptos para que sus hijos los tengan en casa.

Para lograr esta clasificación es indispensable dotar de facultades necesarias a la Secretaría de Gobernación para establecer lineamientos donde incluya una clasificación de videojuegos que se comercializan dentro del territorio nacional y que todos los días los vemos.

Diputadas y diputados, espero contar con su respaldo para probar estas dos iniciativas, uno de los principales motores que impulsan nuestro trabajo legislativo son nuestras niñas, niños y adolescentes en México. Pero quiero pedirles, hagamos una reflexión, cuántos padres de familia están al pendiente de los contenidos de los videojuegos que utilizan sus hijos en casa, hasta nosotros mismos lo hemos estado viviendo en nuestras casas, por eso les pido todo su apoyo para aprobar estas dos iniciativas.

Trabajemos por nuestros niños, niñas y adolescentes de México, son el presente y el futuro. Espero contar con su apoyo, muchas gracias.

«Iniciativa que reforma los artículos 29, 73 y 112 de la Ley de Migración, a cargo de la diputada Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, del PRI, e integrantes de diversos grupos parlamentarios

Las suscritas, Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, Nora Liliana Oropeza Olguín, Mariana Arámbula Meléndez, Rafael Hernández Soriano, Daniela de los Santos Torres, María Antonia Cárdenas Mariscal, Angélica Reyes Ávila y Norma Edith Martínez Guzmán integrantes, de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México, Movimiento de Regeneración Nacional, Nueva Alianza y Partido Encuentro Social 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 Uni-

dos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78, 285 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Migración en materia protección de niñas, niños y adolescentes migrantes.

Anualmente, miles de niñas, niños y adolescentes emprenden viajes solos o acompañados, recorren caminos que ponen a prueba sus fortalezas y se enfrentan a peligros que muchas veces ponen en riesgo sus vidas. Son diversas las circunstancias que provocan que miles de niños abandonen su hogar, pero todo se resume en la búsqueda de mejores oportunidades económicas y de calidad de vida.

Según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el número de casos de niñas, niños y adolescentes extranjeros que migraban sin la compañía de un adulto y fueron detectados por autoridades migratorias mexicanas aumentó de 5 mil 596 a 18 mil 650 casos entre 2013 y 2015, es decir 333 por ciento<sup>1</sup>.

El informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional<sup>2</sup>, elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) retoma una hipótesis realizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que identifica las causas por las cuales las niñas, niños y adolescentes dejan sus lugares de origen para migrar:

“las causas de salida de las niñas, niños y adolescentes son objetivas y estructurales, y en ellas se pueden identificar tres principales: 1) por el contexto de violencia, criminalidad e inseguridad ciudadana prevaleciente en la zona; 2) por razones económicas, derivadas de las desigualdad social y precariedad económica; y 3) por los movimientos encaminados a la reunificación familiar(...) Es así que 48.6 por ciento de los niños, niñas y adolescentes han salido de sus países por una situación de violencia, 22.2 por ciento por reunificación familiar y 29.2 por ciento por motivos económicos. Las formas de violencia que experimentan las niñas, niños y adolescentes en sus países son: 1) la violencia vivida en el ámbito privado, que correspondería al hogar o grupo domestico; y 2) la violencia vivida en el ámbito público, exaltada en la colonia, barrio o departamento.”

Como se demuestra en la cita anterior, el interés de estas niñas, niños y adolescentes migrantes para abandonar su

lugar de residencia es para buscar un ambiente de bienestar, donde puedan alcanzar un mejor desarrollo personal junto a su familia, de ser posible. Este interés válido y legítimo, conlleva arriesgarse a un sinnúmero de obstáculos, es por ello que la legislación mexicana debe ser protectora de los derechos humanos de estas niñas, niños y adolescentes que buscan mejorar sus vidas.

Los derechos de las niñas y niños migrantes deben ser protegidos en todo momento, en el lugar donde se encuentren y sin importar su sexo, nacionalidad o condición social; todos los migrantes, y principalmente las niñas, niños y adolescentes, tienen derecho a gozar de los derechos fundamentales que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como lo establece su artículo primero, así como los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país.

Este reconocimiento implica que no sólo los nacionales gozarán de los mismos, sino que la población migrante, independientemente de su condición jurídica en el país, le son reconocidos todos los derechos que al resto de las personas y, por ende, deben ser respetados. El respeto absoluto de los derechos humanos de la población migrante es uno de los principios en los que se sustenta la Ley de Migración publicada el 25 de mayo de 2011.

Asimismo, la Constitución Política en su artículo 4o., párrafo ocho, hace referencia que: “En todas las actuaciones y decisiones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos”. Por lo que es imprescindible señalar que es deber del Estado mexicano procurar el bienestar de las niñas, niños y adolescentes.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley General), cuenta con un capítulo especial para este grupo en estado de vulnerabilidad, en el cual se señalan las medidas especiales de protección que las autoridades deben adoptar para garantizar sus derechos sin importar su estatus migratorio.

Todas las autoridades que son creadas o referidas a partir de la Ley General, como son la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, las Procuradurías de Protección de cada Entidad Federativa, el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia, los Sistemas Locales de Protección y de la Ciudad de México, así como los Sistemas de Protección Integral, Nacional, Local y Mu-

nicipal, tienen la obligación de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos y otorgar una debida protección integral a las niñas, niños y adolescentes migrantes.

La Ley General y su Reglamento establecen los lineamientos principales para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, es por ello que es necesaria la armonización de esta norma con la Ley de Migración, al ser esta última la que señala los derechos y obligaciones de las personas migrantes y las obligaciones en materia de respeto a los derechos humanos, la procuración e impartición de justicia y al reconocimiento de su personalidad jurídica de las dependencias de gobierno.

Esta inclusión de la Ley General representaría un nuevo paradigma en la protección de las niñas, niños y adolescentes migrantes acompañados y no acompañados que viajan por nuestro territorio, y reforzaría lo establecido en la ley de migración en materia de respeto de los derechos humanos e impartición de justicia; porque cada uno de esas niñas, niños y adolescentes, sin importar su estatus migratorio, debe contar con el respaldo de una norma robustecida y debidamente complementada para garantizar su interés superior.

La Ley General en sus artículos 120, fracción I y 122, fracción I, señala que el Sistema Nacional DIF, las Procuradurías de Protección, tanto federal como local, son las encargadas de la protección y procuración integral de los derechos niñas, niños y adolescentes migrantes, así como de velar por su restitución en caso de que sean vulnerados.

Luego entonces, también es importante reconocer dentro de la Ley de Migración, la participación de las Procuradurías de Protección al momento de brindar asistencia, porque son estas las que proporcionaran las acciones y medidas de protección especial que establece la Ley General a fin de restituir los derechos de los infantes migrantes. Es fundamental que este procedimiento que establece en la Ley General sea reconocido por la Ley de Migración para todos los casos de niñez migrante acompañada o no acompañada.

En el mismo orden de ideas, cabe señalar que el artículo 112, fracción I, párrafo segundo de la Ley de Migración hace mención que se dará aviso al Comité Estatal del Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de los Derechos del Niño a fin de garantizar y proteger los derechos de los infantes, sin embargo, tras la entrada en vigor

de la Ley General esas atribuciones las deben realizar las Procuradurías de Protección, como lo menciona el artículo 122 de la propia Ley General.

Las niñas, niños y adolescentes migrantes, por su proceso de madurez necesitan de protección y cuidado especiales, así lo establece el interés superior de la niñez, consagrado en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ello, es indispensable la participación de las procuradurías de protección, porque como se refiere en párrafos anteriores, de esta forma se estaría estableciendo que la situación migratoria de la niña, niño o adolescente se apegará a la determinación de la protección especial y al plan de restitución de derechos realizado por las procuradurías de protección.

La Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación señaló que en 2015 se aseguró a 38 mil 514 niñas, niños y adolescentes migrantes de los cuales 20 mil 368 eran no acompañados<sup>3</sup> Luego entonces, poco más de 18 mil infantes migrantes viajaban acompañados de un familiar o alguien que estaba a su cargo; por ello es necesario, que se mencione a las niñas, niños y adolescentes migrantes acompañados dentro de la ley de migración, a fin de que sea más clara y se les reconozcan los derechos que la norma en la materia de migración reconoce y protege.

De igual forma, la Ley General al ser mencionada dentro de la normatividad que rige la migración en México, dota de mayor seguridad al migrante infantil en el respeto de sus derechos y se logra armonizar nuestra legislación a fin de brindar una mejor protección a los menores de edad, por ello, sometemos a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Migración en materia protección de niñas, niños y adolescentes migrantes**

**Artículo único:** Se reforman los artículos 29, primer párrafo y fracción IV; artículo 73; artículo 112, fracciones I y III y párrafo tercero de la Ley de migración para quedar como sigue:

**Artículo 29.** Corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y a los **Sistemas de las Entidades, en coordinación con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y las procuradurías de protección de niñas, niños y adolescentes de cada entidad federativa según corresponda:**

I. a III. ...

IV. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento, **la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, su reglamento** y demás disposiciones jurídicas aplicables.

**Artículo 73.** La Secretaría deberá implementar acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes migrantes **acompañados o no acompañados**, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y las adultas mayores.

**Artículo 112.** ...

I. El Instituto procederá a canalizar de manera inmediata a la niña, niño o adolescente migrante no acompañado al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, o a los **Sistemas de las entidades según corresponda**, con objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria y dará aviso al consulado de su país.

Cuando por alguna circunstancia excepcional las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados lleguen a ser alojados en una estación migratoria, en tanto se les traslada a las instalaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, o a los **Sistemas de las entidades según corresponda**, deberá asignárseles en dicha estación un espacio específico para su estadía distinto al del alojamiento de los adultos. La autoridad deberá respetar en todo momento los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados previstos en la presente ley, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y demás legislaciones aplicables, dándose aviso inmediato a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las comisiones estatales de derechos humanos, así como a la **Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o las Procuradurías de protección de niñas, niños y adolescentes de la entidad federativa que corresponda**, a efecto de que coadyuven en la garantía y protección de sus derechos.

II. ...

III. Se notificará al consulado del país de nacionalidad o residencia del niño, niña o adolescente, la ubicación de las instalaciones del Sistema Nacional **para el Desarrollo Integral de la Familia, Sistemas de las entidades** o estación migratoria a la cual se le canalizó y las condiciones en las que se encuentre, salvo que a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular;

IV. y V. ...

VI. ...

...

Tratándose de niña, niño o adolescente migrante nacional no acompañado, corresponderá al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, **en coordinación y coadyuvancia con los Sistemas de las entidades que corresponda, garantizar el eficaz retorno asistido de niñas, niños y adolescentes con sus familiares adultos, atendiendo en todo momento su interés superior y su situación de vulnerabilidad**, considerando las causas de su migración: reunificación familiar, en busca de empleo, violencia intrafamiliar, violencia e inseguridad social, entre otras.

### Transitorios

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

**Segundo.** Las dependencias y entidades de la administración pública federal, en el ámbito de su competencia, realizarán las modificaciones legislativas atendiendo a lo dispuesto en el presente decreto, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor.

**Tercero.** Las acciones que las dependencias y entidades de la administración pública federal deban realizar para dar cumplimiento a lo establecido en el presente Decreto, se sujetarán a la disponibilidad presupuestaria aprobada para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente.

### Notas:

1 Informe Anual 2015 UNICEF México; consultado el 29 de noviembre de 2016; <http://www.donaunicef.org.mx/informe-anual/#unBuenComienzo>

2 Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional; Comisión Nacional de los Derechos Humanos; consultado el 29 de noviembre de 2016; [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Slider/Informe\\_NNACMNA\\_1.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Slider/Informe_NNACMNA_1.pdf)

3 Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional; Comisión Nacional de los Derechos Humanos; consultado el 7 de diciembre de 2016; [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Slider/Informe\\_NNACMNA\\_1.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Slider/Informe_NNACMNA_1.pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2017.— Diputadas y diputados: **Alicia Guadalupe Gamboa Martínez**, Nora Liliana Oropeza Olguín, Mariana Arámbula Meléndez, Rafael Hernández Soriano, Daniela de los Santos Torres, María Antonia Cárdenas Mariscal, Angélica Reyes Ávila, Norma Edith Martínez Guzmán, María Gloria Hernández Madrid, Arlet Mólgora Glover, Jesús Salvador Valencia Guzmán, Jorge Enrique Dávila Flores, José Hugo Cabrera Ruiz, María Bárbara Botello Santibáñez, María del Rocío Rebollo Mendoza, María Luisa Beltrán Reyes, Rosa Guadalupe Chávez Acosta, Santos Garza Herrera, Timoteo Villa Ramírez (rúbricas).»

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputada Gamboa Martínez. Turnese a la Comisión de Gobernación, para dictamen y a la Comisión de Asuntos Migratorios, para opinión.**

---

## LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN

---

**La diputada Alicia Guadalupe Gamboa Martínez:** «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal y Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a cargo de la diputada Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional 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, 77, 78, 285 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma diversas disposiciones de las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, y Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en materia de clasificación de videojuegos.

Desde el surgimiento de los videojuegos se ha gestado una gran controversia sobre los beneficios y daños que éstos provocan en las personas que los utilizan; sin duda, son uno de los sistemas más atractivos para el esparcimiento, y en la actualidad se trata de unas de las actividades preferidas por niños y adolescentes tanto por el interés que genera como por el tiempo que les dedican.

En el país, se estima que cerca de 46.8 millones de mexicanos utilizan videojuegos, y representan un mercado de cerca de 1.2 billones de dólares para las empresas productoras y comercializadoras de videojuegos.<sup>1</sup> Esta industria del entretenimiento ha gestado un arraigo importante en la sociedad, y continua en un franco crecimiento no sólo en México sino a escala mundial como lo revelan los estudios en la materia.<sup>2</sup>

Por ser una alternativa de entretenimiento que permite vivir una realidad diferente, en la cual el jugador se enfrenta a diversos retos que lo invitan a crear soluciones y estimular su capacidad de tomar decisiones, sin enfrentar una consecuencia permanente en la vida real, puede ser un estímulo afirmativo para su desarrollo cuando enfrenta a retos acorde con su edad, sin embargo, cuando esto rebasa su madurez y comprensión podría ser contraproducente. Esto toma una principal relevancia cuando la afición por los videojuegos, en la mayoría de las ocasiones, comienza en la etapa temprana de la vida de las personas.

Diversos especialistas concluyen que el uso de videojuegos no es negativo en sí. Un estudio realizado por investigadores del Hospital del Mar y el Instituto de Salud Global de Barcelona, publicado en 2016 por la revista científica *Annals of Neurology* y reseñado por la agencia española de noticias EFE,<sup>3</sup> señala que los infantes en edad escolar que juegan con videojuegos tienen mejores habilidades motoras y un mejor rendimiento escolar, sin embargo, sostiene

que jugar más de nueve horas a la semana podría provocar la aparición de problemas de conducta, conflictos con los compañeros y menores habilidades sociales.

Enseñar y orientar a los niños para que hagan un uso racional del juego es fundamental para que puedan diferenciar entre el mundo de ficción que le plantean los videojuegos y la vida real, para ello es indispensable que los padres de familia se involucren en esta actividad así como marcar tiempos de juego y el tipo de juegos que consumen.

Luego entonces, si un padre de familia tiene conocimiento sobre el juego, la edad recomendada y el uso que dará el niño, se estaría previniendo un uso equívoco; lo que vuelve importante que cuente con las herramientas necesarias para distinguir entre los tipos y géneros de videojuegos que existen, así como la edad para la cual va dirigido el contenido.

Los videojuegos se han convertido en una de las principales formas de entretenimiento, e incluso de información, para los menores de edad. En el país, los derechos de los infantes al descanso y esparcimiento y al acceso a la información que se encuentra garantizado en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en sus capítulos décimo segundo y décimo cuarto, respectivamente, ambos fundamentales para el desarrollo cognitivo y el desarrollo de la propia personalidad de los infantes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 4o. que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará por cumplir el interés superior de la niñez, en este caso, es necesario reforzar las normas vigentes para que el entretenimiento e información que reciben nuestros infantes sea la idónea para su desarrollo, y que repercuta en la formación de mejores ciudadanos mexicanos.

Actualmente, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión señala una serie de derechos para los consumidores finales de servicios de radio y televisión sobre los contenidos que ofrecen los concesionarios, de los cuales, y al que me gustaría hacer referencia, es el conocer la clasificación de los contenidos de la barra programática de estas entidades.

La clasificación de los contenidos es una herramienta que permite al consumidor conocer que tan apto es un contenido según la edad de quien lo consume o utiliza, esto permite realizar un juicio de valor a discreción del receptor, o

en caso de ser un menor de edad, dota a los padres o tutores información para considerar la pertinencia de ver o escuchar su contenido.

Este mecanismo de clasificación es utilizado en los videojuegos que se comercializan en nuestro país, y tiene la misma finalidad que el sistema establecido por parte del gobierno mexicano, evitar que material inapropiado para cierto sector de la población, según su edad, sea consumido por ellos.

Actualmente, la mayoría de los videojuegos que se comercializan en México provienen de Estados Unidos de América y Canadá, donde la *Entertainment Software Association*,<sup>4</sup> a través de la *Entertainment Software Rating Board* (ESRB),<sup>5</sup> le otorga una clasificación con base en la edad mínima de las personas a la que va dirigido su contenido.

Si bien la clasificación de la ESRB ayuda a los padres de familia conocer el contenido de los videojuegos, el Estado mexicano no cuenta con una norma que verifique la pertinencia del contenido de los videojuegos para la población, según su edad, la cual sería pertinente para establecer una base para subsecuentes normas que regulen la comercialización y publicidad de los videojuegos vayan dirigidos al grupo poblacional indicado.

Lo anterior, siempre respetando la libre manifestación de ideas, el derecho al libre acceso a la información y el derecho al acceso a las tecnologías de la información y comunicación establecidos en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, establecido en el artículo 7o. de ésta.

La propuesta de establecer una clasificación a los videojuegos, no busca estigmatizar los mismos o censurarlos, como se ha establecido anteriormente estos pueden ser herramientas útiles para desarrollar habilidades psicomotoras y desarrollar la capacidad de la toma de decisiones de las personas que lo utilizan siempre y cuando sea utilizado en la edad adecuada.

Para lograr esta clasificación, es indispensable dotar de las facultades necesarias a la Secretaría de Gobernación, quien es la entidad gubernamental encargada de velar por que los materiales audiovisuales y las publicaciones impresas se mantengan dentro de los límites del respeto y la dignidad personal, como lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Luego entonces, es necesario modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para que la Secretaría de Gobernación tenga la potestad necesarias para establecer lineamientos donde se implante una clasificación a los videojuegos que se comercializan en el territorio nacional.

A través de una clasificación de videojuegos por parte del gobierno mexicano, se estaría reforzando los mecanismos con los que cuenta el estado mexicano para proteger la formación de nuestras niñas, niños y adolescentes, así como existen clasificaciones para otros materiales audiovisuales, como las películas y programas de televisión; se dotaría a los padres de familia una herramienta más para decidir con base en los valores familiares la pertinencia de que sus hijos consuman un producto, por lo que someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma diversas disposiciones de las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, y Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**

**Primero.** Se **reforma** el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 27.** A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. a XXXIX. ...

XL. Vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas y **los videojuegos**, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público.

XL. a XLIII. ...

**Segundo.** Se **reformen** los artículos 217, fracción VIII, 226 y 228 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y radiodifusión, para quedar como sigue:

**Artículo 217.** ...

I. a VII. ...

VIII. Verificar que las transmisiones de radio y televisión, **así como los videojuegos** cumplan los criterios de

clasificación, que se emitan en términos de la presente ley, incluidos los relativos a la programación dirigida a la población infantil, de conformidad con los lineamientos que emita en términos de la presente ley;

IX. a XI. ...

...

**Artículo 226.** A efecto de promover el libre desarrollo armónico e integral de niñas, niños y adolescentes, así como contribuir al cumplimiento de los objetivos educativos planteados en el artículo 3o. constitucional y otros ordenamientos legales, la programación radiodifundida **y los videojuegos dirigidos** a este sector de la población deberá

I. a XV. ...

...

Los concesionarios que presten servicios de radiodifusión o de televisión y audio restringidos y los programadores, **así como los fabricantes, importadores, proveedores y comerciantes de videojuegos**, en relación con sus respectivos contenidos, adoptarán las medidas oportunas para advertir a la audiencia de contenidos que puedan perjudicar el libre desarrollo de la personalidad de niñas, niños y adolescentes.

**Artículo 228.** Los concesionarios que presten servicios de radiodifusión o de televisión y audio restringidos y los programadores, **así como los fabricantes, importadores, proveedores y comerciantes de videojuegos**, en relación con sus respectivos contenidos, deberán hacer del conocimiento del público la clasificación y advertir sobre determinados contenidos que puedan resultar impropios o inadecuados para los menores, de conformidad con el sistema de clasificación de contenidos de programas, películas cinematográficas **y videojuegos** que se establezcan en las disposiciones reglamentarias.

...

### Transitorios

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

**Segundo.** Las acciones que las dependencias y entidades de la administración pública federal deban realizar para dar cumplimiento de lo establecido en el presente decreto se sujetarán a la disponibilidad presupuestaria aprobada para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.

**Tercero.** La Secretaría de Gobernación, en el marco de sus atribuciones, expedirá las disposiciones reglamentarias y los lineamientos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en el presente decreto.

### Notas:

1 *El mercado de los videojuegos en México*, 2015, Consultoría Newzoo, <https://newzoo.com/insights/infographics/newzoo-summer-series-22-mexican-games-market/> Consultado el 1 de febrero de 2017.

2 *Reporte global del mercado de videojuegos de 2016*, Consultoría Newzoo, <https://newzoo.com/insights/trend-reports/regional-breakdown-99-6-bn-global-games-market-free-report/> Consultado el 1 de febrero de 2017.

3 <http://www.efe.com/efe/espana/sociedad/dos-horas-de-videojuegos-semanales-son-beneficiosas-9-causan-problemas-salud/10004-3032196>

4 La *Entertainment Software Association* es una sociedad que aglomera y representa a los principales productores de videojuegos de Estados Unidos de América.

5 La *Entertainment Software Rating Board* es una organización autorreguladora que asigna una clasificación a los contenidos generados por las empresas que integran la Entertainment Software Association.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2017.— Diputadas y diputados: **Alicia Guadalupe Gamboa Martínez**, Arlet Mólgora Glover, Jesús Salvador Valencia Guzmán, Jorge Enrique Dávila Flores, José Hugo Cabrera Ruiz, María Bárbara Botello Santibáñez, María Del Rocío Rebollo Mendoza, María Gloria Hernández Madrid, María Luisa Beltrán Reyes, María Mercedes Aguilar López, María Verónica Agundis Estrada, Miguel Ángel Huepa Pérez, Rosa Guadalupe Chávez Acosta, Santos Garza Herrera, Timoteo Villa Ramírez (rúbricas).»

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Se turna a las Comisiones Unidas de Gobernación, y de Radio y Televisión, para dictamen.**

**El diputado Jesús Salvador Valencia Guzmán** (desde la curul): Gracias, diputada presidenta. Solo para pedir la au-

torización de la diputada Alicia Gamboa para adherirme a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley de Migración.

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** La diputada Gamboa da su conformidad para que pueda usted adherirse, diputado Valencia; está aquí en la Secretaría de esta Mesa Directiva. Gracias.

---

#### LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

---

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Tiene la palabra por cinco minutos la diputada Minerva Hernández Ramos, del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, suscrita por diputados integrantes de diversos grupos parlamentarios.

**La diputada Minerva Hernández Ramos:** Con el permiso de la Presidencia. Diputadas y diputados. Acudo a esta tribuna para presentar a nombre de las y los diputados que integramos el Caucus Anticorrupción, así como del Grupo Parlamentario de Acción Nacional y de varias organizaciones de la sociedad civil, esta iniciativa que busca poner en el centro del debate la creación de un órgano técnico de las finanzas públicas que fortalezca el rol de ambas Cámaras del Congreso de la Unión dentro del análisis y aprobación del paquete económico que promueva un análisis objetivo y una discusión sustantiva sobre la política fiscal, a fin de contar con las capacidades necesarias para tomar decisiones basadas en la evidencia del ingreso del gasto y de la deuda pública.

En esta administración se ha vuelto una regla que en los pronósticos contenidos en los Pre-Criterios Generales de Política Económica y en las proyecciones de la Secretaría de Hacienda presenten variaciones profundas, con diferencias de lo que sucede en la realidad económica.

Cada año Hacienda pronostica variables que asumimos como un dogma de fe, y lo mismo sucede con las estimacio-

nes de los ingresos y de los gastos que generan un margen discrecional de recursos sin un control efectivo por parte de esta soberanía.

Para la aprobación anual del paquete económico, como legisladores, tenemos en contra la asimetría de información respecto de la avalancha de datos y estadísticas que presenta Hacienda y el brevísimo tiempo con que contamos para hacer el análisis.

Ante esto, resulta imposible contrastar los números que presenta la Secretaría de Hacienda, y a lo más que llegamos es a modificar la paridad cambiaria, el precio del barril del petróleo o la plataforma de producción con los retos y dificultades que esto conlleva en el futuro.

Consideramos, por tanto, urgente el surgimiento de este nuevo órgano técnico de las finanzas públicas que pueda proveer de información clave a los legisladores de esta Cámara y del Senado de la República, a fin de mejorar la calidad en las decisiones respecto de la recaudación y del ejercicio de los recursos públicos, además de la generación de informes, de investigaciones técnicamente robustas y sin orientaciones de tipo partidista.

Este órgano técnico ha sido sugerido por el Fondo Monetario Internacional buscando contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas a través del suministro de evidencia sustantiva e imparcial. Entendemos que bajo esa premisa se creó el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con que cuenta actualmente la Cámara de Diputados.

Sin embargo, a pesar de los notables esfuerzos realizados por este Centro y por la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez, del Senado de la República, el marco normativo que les rige no les ha permitido ir más allá, no han podido generar información realmente distinta a la que reporta la Secretaría de Hacienda y, en consecuencia, el Legislativo no ha podido ejercer a cabalidad sus facultades de análisis, aprobación, control y fiscalización del Presupuesto.

Se requiere entonces de una reestructuración que garantice el carácter eminentemente técnico, la autonomía de gestión e independencia política que promuevan un análisis más objetivo y una discusión más sustantiva sobre la política fiscal y la presupuestaria a través de la labor de personal altamente calificado cuyos procesos de selección se apeguen a estándares internacionales.

Esta iniciativa recoge las conclusiones surgidas del foro internacional El Poder Legislativo y su rol frente al proceso presupuestario, que el mismo Caucus Anticorrupción organizó en esta Cámara en septiembre pasado.

Por lo expuesto solicito a las comisiones dictaminadoras a valorar de manera crítica, y sin ópticas partidistas, esta iniciativa por la que se crea el órgano técnico de las finanzas públicas, ya que su aprobación contribuirá a mejorar la calidad del contrapeso constitucional del Poder Ejecutivo que estamos obligados a realizar desde este Poder Legislativo. Es cuanto, diputada presidenta.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo de la diputada Minerva Hernández Ramos, del PAN, y suscrita por integrantes de diversos grupos parlamentarios

Los que suscriben, Minerva Hernández Ramos, Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, María Guadalupe Cecilia Romero Castillo, Cecilia Guadalupe Soto González, Francisco Xavier Nava Palacios, Rafael Hernández Soriano, Vidal Llerenas Morales, Juan Romero Tenorio, Candelaria Ochoa Avalos y Karina Sánchez Ruiz, diputados federales de la LXIII Legislatura al Honorable Congreso de la Unión e integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional; de la Revolución Democrática; Morena; Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa que contiene proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria al tenor del siguiente

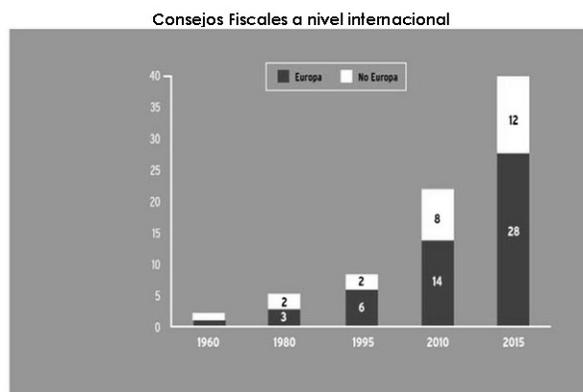
## I. Exposición de Motivos

### a) Antecedentes históricos

A nivel mundial fue en 1945, en Holanda, cuando se estableció el primer **consejo fiscal** mediante la Oficina para el Análisis de Política Económica de los Países Bajos (The Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis), el cual

contó con Jean Tinbergen como su primer director, y quien en 1969 fuera el primero en recibir el Premio Nobel en Economía.

De acuerdo con la base de datos del Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI) hasta abril de 2015, existe un total de 39 consejos fiscales.



NOTA: DATOS A ABRIL DE 2015. SE INCLUYE EL CF DE PERÚ, REFERENDADO EN DICIEMBRE DE 2015.  
FUENTE: FMI, FISCAL COUNCIL DATASET, 2015.

País	Año de inicio	País	Año de inicio
Países Bajos	1945	Reino Unido	2010
Japón	1950	Rumania	2010
Dinamarca	1962	Irlanda	2011
Alemania (GCEE)	1963	República Eslovaca	2011
Estados Unidos	1974	Serbia	2011
Bélgica (HRF/CSF)	1989	Australia	2012
Eslovenia (UMAR)	1991	Portugal	2012
Bélgica (FPB)	1994	Croacia	2013
Georgia	1997	Finlandia	2013
México	1999	Francia	2013
Uganda	2001	Chile	2014
Austria	2002	Chipre	2014
Corea del Sur	2003	España	2014
Suecia	2007	Estonia	2014
Canadá	2008	Italia	2014
Eslovenia (Fiscal Council)	2009	Letonia	2014
Hungría	2009	Luxemburgo	2014
Kenia	2009	Sudáfrica	2014
Alemania (Stabilitätstsrat)	2010	Lituania	2015
Grecia	2010	Perú	2015

FUENTE: FMI, FISCAL COUNCIL DATASET, 2015.

La crisis financiera internacional ha sido la causa del deterioro de las finanzas públicas de diversos países y muchos de estos se han enfrentado a la necesidad de fortalecer la credibilidad y predictibilidad de sus marcos macroeconómicos, mediante la creación de los **consejos fiscales**, así, 25 de estos (63 por ciento de los existentes) se han creado entre 2009 y 2015.

En México, van varios años de una política fiscal expansionista apoyada en déficits recurrentes. Pareciera que dichos estímulos no han propiciado mayor crecimiento en la economía. La existencia de compromisos de carácter legal: servicio de deuda, pago de pensiones, fórmulas para el gasto federalizado, aunados al envejecimiento que vive la

población mexicana presentan importantes riesgos para el sistema fiscal.

Es de llamar la atención que los **consejos fiscales** son **es- casos en economías emergentes**. En el caso de América Latina se han conformado en tres países **Chile, México** y Perú.

## b) ¿Cómo funcionan los consejos fiscales?

Entre las tareas que tiene el Consejo Fiscal se encuentran:

- Promoción de la **sostenibilidad fiscal**. Esta es la principal función y es la que comparten casi todos los consejos existentes. La idea general es la de reducir el sesgo al déficit de los gobiernos, quienes, al no contar con una visión de Estado a largo plazo, tienen incentivos hacia mayores niveles de gasto.
- Análisis, monitoreo y revisión de la **política fiscal**. Esto incluye la revisión de los proyectos de presupuesto de mediano plazo y se toma como referencia los objetivos del gobierno, el cumplimiento de las reglas fiscales y la sostenibilidad de las cuentas fiscales.
- Desarrollo y revisión de **proyecciones macroeconómicas y de presupuesto**. Este mandato busca que las proyecciones sean rigurosas, se ajusten a los fundamentos de la economía y se alineen con la sostenibilidad de las cuentas fiscales, y
- Evaluación de **diferentes escenarios**. Esto permite que las decisiones sean tomadas de modo más consensuado, centrando el debate en las opciones de política económica que afectan a las finanzas públicas. Una opinión independiente, técnica y neutral.<sup>1</sup>
- Evaluar el **impacto fiscal** de las propuestas legislativas.

## II. Planteamiento del Problema

### a) Inoperabilidad del Consejo Fiscal en México

Los recientes efectos de la crisis económica global han puesto en el centro del debate, en los sistemas democráticos, el rol del Poder Legislativo dentro del ciclo presupuestario y el ejercicio de sus funciones relacionadas con el control democrático de los recursos públicos. Una de las respuestas observadas en diversos países, ha sido el fortalecimiento de atribuciones de los poderes legislativos, en el tema del monitoreo del comportamiento de las finanzas públicas nacionales; así como una participación más activa en el diseño y evaluación de políticas fiscales y generación de información sobre las finanzas públicas, con independencia de los insumos producidos por los ejecutivos.

El fortalecimiento de las atribuciones de los Poderes Legislativos ha venido acompañado del surgimiento de órganos de carácter técnico con especialización en el análisis de diversas dimensiones de las finanzas públicas, cuya labor se centra tanto en el apoyo a los parlamentarios, como en la generación de una serie de investigaciones y recomendaciones técnicamente robustas y sin orientaciones partidistas. Con las fortalezas y debilidades de variables clave de las finanzas públicas en cada Nación, con un horizonte temporal no sólo inmediato, sino también con orientación al mediano y largo plazos y sobre todo, buscando contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través del suministro de evidencia sustantiva.<sup>2</sup>

En el caso mexicano, la necesidad del fortalecimiento del Poder Legislativo Federal en materia presupuestaria surgió como respuesta a un contexto político cambiante, donde por primera ocasión el partido en el Poder Ejecutivo no contó con una mayoría en la Cámara de Diputados y ello supuso para las y los legisladores, la necesidad de ejercer realmente las facultades de contrapeso al Ejecutivo. Bajo esta premisa se crea en 1999 el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (en adelante, CEFP).<sup>3</sup>

Sin embargo, de acuerdo con diversos análisis,<sup>4</sup> la creación del CEFP (así como de la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez <<en adelante, DGFIBD>> que apoya a la Cámara de Senadores en materia hacendaria) y las amplias facultades para la revisión, análisis, aprobación, control y auditoría del presupuesto,<sup>5</sup> con las que cuenta el Poder Legislativo, no han sido suficientes<sup>6</sup> para que los integrantes de este Poder las ejerzan a cabalidad. Hecho que toma gran relevancia dado el momento económico que experimenta el país, bajo la presión de recursos cada vez más escasos y el crecimiento acelerado del endeudamiento nacional.<sup>7</sup>

Actualmente, el CEFP (y de manera difusa la DGFIBD), cuenta con un mandato para apoyar técnicamente a las y los legisladores en sus labores con respecto al presupuesto. Sin embargo, los marcos normativos en los que se asientan las responsabilidades para cada órgano son laxos y carecen de definiciones puntuales sobre las tareas y productos es-

pecíficos a generar por parte de los citados cuerpos técnicos.<sup>8</sup> De igual forma, tanto para el CEFP como para la DGFIBD, no se define claramente la orientación de los análisis que deben realizar, si éstos deben o no incorporar un enfoque sistémico que incluya las dimensiones de ingresos, gasto, deuda pública y pasivos contingentes; si deben circunscribirse a emitir productos exclusivamente en el corto plazo o si bien, deben generarse también insumos orientados a proveer evidencia en el mediano y largo plazos de las diferentes variables que integran las finanzas públicas, así como la ausencia de un enfoque que establezca como pilares principales a la sostenibilidad de las finanzas públicas y la vigilancia sobre el nivel de endeudamiento nacional.

Por otra parte, ambos cuerpos carecen de un modelo de gobernanza que les permita sustraerse de la dinámica política tanto en la Cámara de Diputados, como en el Senado de la República,<sup>9</sup> por lo que se requiere una reestructuración de dichas reglas que busque **garantizar el carácter inminentemente técnico, la autonomía de gestión e independencia política, que promueva un análisis más objetivo y una discusión más sustantiva sobre la política fiscal, así como garantizar que cuenten con personal altamente calificado, cuyos procesos de selección se apeguen a estándares internacionales en la materia.**

La evidencia comparada disponible nos indica que el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los cuerpos legislativos (a través de un diseño institucional y atribuciones adecuadas) puede contribuir sustantivamente a la mejora en el desempeño fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales.<sup>10</sup>

Adicionalmente, la reciente reforma constitucional de 2013 que permite la reelección de las y los legisladores a partir del año 2018, modifica los incentivos para la generación de carreras profesionales legislativas con especializaciones en temáticas particulares, como el caso de las finanzas públicas.

## b) Opiniones de autoridades hacendarias

El FMI ha recomendado que los países implementen **Consejos Fiscales independientes y apartidistas** para promover una mejor discusión fiscal, así como una toma de decisión más objetiva en materia de política fiscal y endeudamiento, para evitar el frecuente sesgo político.

México cuenta con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en la Cámara de Diputados, el cual **no es una figura independiente ni apartidista.**

La falta de credibilidad fiscal de un gobierno hace que los posibles inversionistas pidan una mayor tasa de interés a cambio de prestarle sus recursos a ese gobierno, porque existe una mayor percepción de riesgo. Se puede prescindir de un Consejo Fiscal, pero le saldrá más caro al Estado contraer deuda.

Recientemente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante, Secretaría) rechazó la recomendación del FMI para establecer un Consejo Fiscal en México, toda vez que de acuerdo con la Secretaría, México no necesita un Consejo Fiscal porque se han sostenido las inversiones en el país y eso es aval suficiente para la credibilidad en el manejo de las finanzas públicas.

No obstante, se considera que estos argumentos de la Secretaría son insostenibles debido a

- El sistema de pesos y contrapesos en el tema presupuestario es un modelo agotado.
- El descontrol del déficit público del gobierno federal en un contexto de bajo crecimiento económico con una capacidad de pago limitada por el desplome del ingreso petrolero y de crecientes tasas de interés internas y externas es una muestra de la mala toma de decisiones que impera en los asuntos fiscales.
- Se privilegia la operación del gobierno, incluso en actividades no prioritarias (por ejemplo la comunicación social), en lugar del gasto en inversión física y capital humano. Un mecanismo de balance de poder como el Consejo Fiscal ayudaría a orientar las decisiones de gasto y endeudamiento desde una perspectiva de **mayor responsabilidad presupuestaria.**

## c) Nuevo Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal en México

Con base en el análisis comparado de órganos técnicos con funciones similares<sup>11</sup> en diferentes contextos institucionales y recientes experiencias exitosas nacionales de conformación de nuevos órganos de naturaleza técnica para el control democrático,<sup>12</sup> se presenta la siguiente propuesta para la creación de un **Nuevo Órgano Técnico de las Fi-**

**nanzas Públicas del Poder Legislativo Federal** con la función principal de generar información, análisis y datos sobre las finanzas públicas nacionales con base en estudios técnicos, que sirvan de apoyo parlamentario para la toma de decisiones en ambas Cámaras de acuerdo a las facultades de cada órgano legislativo.

Esta propuesta incluye los siguientes atributos para la conformación del órgano:

- a) Naturaleza jurídica;
- b) Principios de actuación, y
- c) Atribuciones<sup>13</sup>

### III. Fundamento Legal

A esta iniciativa le son aplicables diversas disposiciones contenidas en los marcos jurídicos siguientes:

#### a) Leyes

- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

### IV. Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa que contiene proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

### V. Texto normativo propuesto

**Artículo Primero.** Se **reforma** el numeral 3 del artículo 49; se **adicionan** un Título Séptimo denominado **Del Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal**, con un Capítulo Único; y los artículos 145; 146; 147; y 148 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### Artículo 49.

[...]

**3. La Cámara contará también, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los centros de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias; de estudios sociales y de opinión pública; de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, y de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género.**

#### Título Séptimo

#### Del Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal

#### Capítulo Único

#### Artículo 145.

**1. El Congreso de la Unión contará con un Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal que tiene como objetivos fortalecer las capacidades técnicas de las Cámaras en el ámbito de sus facultades respectivas, así como contribuir al equilibrio presupuestal mediante el análisis y evaluaciones técnicas sobre los temas de la Hacienda Pública.**

**2. El Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal se deberá regir en el desempeño de sus funciones bajo los principios de independencia, profesionalismo, objetividad, certeza, imparcialidad, especialización técnica y funcional, transparencia, y rendición de cuentas.**

**3. Para el desempeño de sus funciones el Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal operará con independencia técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, organización interna, funcionamiento y estudios, en los términos de sus disposiciones normativas aplicables.**

#### Artículo 146.

#### 1. Son atribuciones del Órgano Técnico:

- a) Analizar y emitir informes de revisión y opinión de los documentos enviados al Congreso de la Unión por el Ejecutivo federal, el Banco de México, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

b) Llevar a cabo el monitoreo de las reglas fiscales vigentes emitiendo reportes periódicos en la materia;

c) Preparar las bases para proyecciones presupuestales anuales y multianuales; esto incluye consideraciones de gastos e ingresos públicos, y por ende los déficits en que se incurriría, así como el estado de la deuda pública.

d) Asesorar a las comisiones de las Cámaras en el desempeño de sus funciones;

e) Capacitar a los diputados, senadores, funcionarios o asesores de ambas Cámaras, y

f) Las demás que le otorguen su reglamento interno y disposiciones legales aplicables.

#### Artículo 147.

1. El Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal estará compuesto por miembros de probada experiencia en las materias hacendaria y financiera.

2. El Consejo Directivo establecerá las políticas, lineamientos, y la visión estratégica del Órgano Técnico.

3. El Consejo Directivo estará integrado por cinco miembros. Para su integración, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, así como de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, emitirán la convocatoria para la selección de los miembros del Consejo Directivo. Los miembros serán elegidos por el voto de la mayoría de los senadores y diputados, procurando que prevalezca la equidad de género. Los miembros del Consejo Directivo durarán en su cargo cuatro años con la posibilidad de reelegirse hasta por un periodo adicional.

4. Los miembros del Consejo Directivo deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

b) Ser profesional distinguido y demostrar amplia experiencia en elaboración de análisis, estudios o in-

vestigaciones en las materias hacendaria o financiera;

c) Haber ocupado, por lo menos durante cinco años, algún cargo de alto nivel en los sectores público o privado, o ser un académico o miembro de la sociedad civil de reconocido prestigio en las materias hacendaria o financiera;

d) No haber ejercido cargos de elección popular o en partidos políticos en los últimos tres años, y

e) Durante el ejercicio de su encargo no podrán formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, con excepción de actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

#### Artículo 148.

1. El director del Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal se elegirá por el pleno de la Cámara de Diputados y Senadores. Ninguno de los miembros del Consejo Directivo podrá ocupar el cargo de director.

2. El reglamento interno del Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal establecerá el procedimiento para su designación.

3. El director del Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal durará en su cargo cuatro años con la posibilidad de reelegirse hasta por un periodo adicional.

**Artículo segundo.** Se reforman el párrafo tercero del artículo 18; la fracción III, del inciso d) del artículo 41; el último párrafo del 42; el párrafo tercero del artículo 106; el párrafo cuarto del artículo 107 de **Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, para quedar como sigue:

#### Artículo 18....

...

Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del **Órgano Técnico de**

las **Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal**, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.

...

#### Artículo 41. ...

##### I. a II. ...

##### III. a) a c) ...

d) La demás información que contribuya a la comprensión de los proyectos a que se refiere este artículo así como la que solicite la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y, en su caso, el **Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal**.

...

#### Artículo 42. ...

##### I a IX. ...

En este proceso, el **Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal** apoyará técnicamente las funciones de la misma, en materia tanto de la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación.

#### Artículo 106....

...

Los ejecutores de gasto deberán remitir al Congreso de la Unión la información que éste les solicite en relación con el ejercicio de los recursos públicos que les fueron asignados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos de las disposiciones generales aplicables. Dicha solicitud se realizará por los órganos de gobierno de las Cámaras o por las comisiones competentes, así como el **Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal**

...

#### Artículo 107....

[...]

La Secretaría presentará al Congreso de la Unión los datos estadísticos y la información que tenga disponibles, incluyendo los rubros de información a que se refiere la fracción anterior, que puedan contribuir a una mejor comprensión de la evolución de la recaudación, el endeudamiento, y del gasto público, que los legisladores soliciten por conducto de las Comisiones competentes, así como la que le solicite el **Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal**. La Secretaría proporcionará dicha información en un plazo no mayor de 20 días naturales, a partir de la solicitud.

...

...

...

#### Transitorios

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

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

**Tercero.** El Congreso de la Unión deberá expedir en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales, el reglamento del **Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal**.

**Cuarto.** Se derogan las disposiciones reglamentarias correspondientes a el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores.

**Los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores, pasarán a formar parte del Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal una vez que quede integrado en términos del presente decreto.**

#### Notas:

1 Céspedes, Nikita; Huarca, Roy; Ramírez Wilder; El Consejo Fiscal Peruano; Moneda.

2 Debrun, X. & Kinda, T., *Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise—A New Dataset*. IMF Working Paper. 2014. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1458.pdf>

3 Con el antecedente en 1997 de la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados en 1998.

4 González, Alejandro. *Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas del Congreso para la Rendición de Cuentas*. Red por la Rendición de Cuentas. México. 2013; y Ugalde, Luis Carlos. *La negociación política del presupuesto en México 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*. SITESA. 2014.

5 De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su Reglamento, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación, el poder Legislativo cuenta con las siguientes atribuciones dentro del ciclo presupuestario:

a) Revisión, análisis y aprobación del Paquete Económico: La iniciativa de Ley de Ingresos es revisada y aprobada por la Cámara de Diputados y el Senado, mientras que el Presupuesto de Egresos de la Federación es analizado, modificado y aprobado únicamente por las y los Diputados.

b) Control y auditoría del presupuesto: Se realiza a través de la revisión de los informes trimestrales enviados por la SHCP al Congreso de la Unión, los ejercicios de comparecencias de funcionarios y la revisión de la Cuenta Pública Federal anual.

Sin embargo, las atribuciones con las que cuenta el Poder Legislativo para el monitoreo y revisión del gasto público son limitadas. Los efectos de las limitantes del Legislativo en cuanto a atribuciones para el seguimiento del presupuesto durante su ejecución se encuentran documentadas en México Evalúa. Descifrando la Caja Negra del Gasto. 2014. Disponible en: <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/04/MEX-EVA-CAJANEGRA-VF.pdf>

6 De acuerdo con Ugalde (2014), el comportamiento mostrado por la Cámara de Diputados a partir de 2002 y hasta 2012 con respecto a la aprobación del Presupuesto de Egresos (PEF) se reflejó en el aumento del monto aprobado por encima de lo originalmente propuesto por el Ejecutivo. En particular, para la creación de una “bolsa negociable” del presupuesto. En su mayoría este monto se ubicó en la parte del gasto programable considerado “no ineludible” (no comprometido al pago de obligaciones del gobierno), en promedio, 9.56% del total del PEF. Sin embargo, dichas ampliaciones carecieron de una justificación técnica

sobre su pertinencia, fuera de los criterios políticos que prevalecieron en su negociación.

7 De acuerdo con Andrade Hernández & Domínguez Rivas (2016), el crecimiento del endeudamiento nacional, expresado en el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), se ha dado de la siguiente forma: de 2007 a 2013 el endeudamiento pasó de del 29.1 por ciento a 40.4 por ciento del PIB, mientras que en tan solo dos años (2014 y 2015), el SHRFSP se incrementó en 7.2 por ciento como proporción del PIB, al situarse en 47.6%. Andrade Hernández & Domínguez Rivas. *Consejos Fiscales, una alternativa institucional para fortalecer el desempeño y la sostenibilidad de las finanzas públicas*. Cuadernos de Investigación en Finanzas Públicas, Número 6. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. México. 2016.

8 La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 42 establece que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apoyará técnicamente a ésta en sus funciones relacionadas con el presupuesto, por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 49, numeral 3, que la Cámara de Diputados contará con un Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, sin establecer claramente sus funciones. En el caso del Senado, en el artículo 300, numeral 4 de su Reglamento Interior, se estipula que el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República tiene a su cargo tareas de investigación jurídica y legislativa (sin mencionarse las atribuciones de las unidades que lo integran).

9 En el caso de la Cámara de Diputados, en el Artículo 2016, numeral 1, del Reglamento de su Reglamento, se establecen las atribuciones de los Comités que dirigen las labores de los Centros de Estudios (incluido el de Finanzas Públicas) y que se encuentran integrados por diputadas y diputados de las distintas fracciones parlamentarias. En el caso del Instituto Belisario Domínguez, el Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, establece en su capítulo primero (artículos 41 al 55) la conformación y atribuciones de las partes que integran al Instituto, donde el Comité Directivo se erige como el órgano de gobierno y se encuentra integrado por cuatro Senadores de la República.

10 Debrun, op. cit., pág.

11 Con base en Debrun, X. & Kinda (2014) y OCDE, Principles for Independent Fiscal Institutions and Country Notes (2015).

12 Como el proceso realizado para la selección de los Comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) o el modelo para la selección de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

13 La propuesta planteada se realizó con base en una revisión comparada de 19 órganos presupuestarios de países de la OCDE (Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Corea del Sur, México, Holanda, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos). Se pudo identificar que para dichos órganos (con excepción del CEFP), éstos cuentan con un presupuesto promedio anual en USD de \$6, 139,458.89; el presupuesto anual del CEFP es de alrededor de USD \$4, 000,000.00 (\$2, 139,458.89 debajo del promedio de los países mencionados en el estudio, sin considerar el costo de vida de los habitantes por país). A través de una estimación realizada sobre el monto promedio por empleado, con base en el presupuesto total anual por órgano, el cálculo fue de USD \$104,522.54 por persona, mientras que en el caso del CEFP fue de \$67,796.61 (USD \$36,725.93 debajo del monto promedio por empleado de los demás órganos técnicos), por lo que resulta idóneo establecer, para el cálculo del presupuesto total anual del Nuevo Órgano, un monto mínimo promedio por cada persona empleada, cuya sumatoria se acerque al promedio del presupuesto total por órgano internacional mencionado, que se ajuste anualmente, con base en la inflación anual.

Fuente: OCDE. *Principles for Independent Fiscal Institutions and Country Notes*. 201. Disponible en: [https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/Principles\\_for\\_Independent\\_Fiscal\\_Institutions\\_and\\_Country\\_Notes\\_x\\_Draft\\_for\\_Discussion\\_xOECD\\_Secretariatx.pdf](https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/Principles_for_Independent_Fiscal_Institutions_and_Country_Notes_x_Draft_for_Discussion_xOECD_Secretariatx.pdf)

Salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de marzo de 2017.— Diputadas y diputados: **Minerva Hernández Ramos**, Agustín Francisco de Asís Basave Benítez, Alejandra Gutiérrez Campos, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Angélica Moya Marín, Arlette Ivette Muñoz Cervantes, Armando Alejandro Rivera Castillejos, Baltazar Martínez Montemayor, Carlos Alberto De La Fuente Flores, Carlos Alberto Palomeque Archila, Carlos Bello Otero, Cecilia Guadalupe Soto González, Cesar Augusto Rendón García, Claudia Sánchez Juárez, Edmundo Javier Bolaños Aguilar, Elías Octavio Iñiguez Mejía, Eloisa Chavarrias Barajas, Elva Lidia Valles Olvera, Emma Margarita Alemán Olvera, Exaltación González Ceceña, Francisco José Gutiérrez De Velasco Urtaza, Francisco Xavier Nava Palacios, Gabriela Ramírez Ramos, Gerardo Federico Salas Díaz, Gerardo Gabriel Cuanalo Santos, Gina Andrea Cruz Blackledge, Héctor Barrera Marmolejo, Herminio Corral Estrada, J. Apolinar Casillas Gutiérrez, Jacqueline Nava Mouett, Javier Antonio Neblina Vega, Jesús Antonio López Rodríguez, Joaquín Jesús Díaz Mena, Jorge Triana Tena, José Antonio Salas Valencia, José Everardo López Córdova, José Hernán Cortés Berumen, José Máximo García López, José Teodoro Barraza López, Juan Alberto Blanco Zaldívar, Juan Carlos Ruíz García, Juan Corral Mier, Juan Pablo Piña Kurczyn, Juan Romero Tenorio, Justo Federico Escobedo Miramontes, Karina Sánchez Ruiz, Karla Karina Osuna Carranco, Kathia María Bolio Pinelo, Leonel Gerardo Cordero Lerma, Lilia Arminda García Escobar, Lorena del Carmen Alfaro García, Luis

Agustín Rodríguez Torres, Luis Fernando Mesta Soule, Luz Argelia Paniagua Figueroa, Manuel Jesús Clouthier Carrillo, María Candelaria Ochoa Avalos, María de los Ángeles Rodríguez Aguirre, María del Rosario Rodríguez Rubio, María Eloísa Talavera Hernández, María Guadalupe Cecilia Romero Castillo, María Mercedes Aguilar López, María Verónica Agundis Estrada, Mariana Arámbula Meléndez, Marisol Vargas Bárcena, Martha Cristina Jiménez Márquez, Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, Miguel Ángel Huepa Pérez, Miguel Ángel Salim Alle, Nadia Haydee Vega Olivas, Nelly del Carmen Márquez Zapata, Patricia Sánchez Carrillo, Pero Garza Treviño, Rafael Hernández Soriano, Rocío Matesanz Santamaría, Sergio Emilio Gómez Olivier, Teresa de Jesús Lizárraga Figueroa, Víctor Ernesto Ibarra Montoya, Vidal Llerenas Morales, Wenceslao Martínez Santos, Ximena Tamariz García (rúbricas).»

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias diputada Minerva Hernández. Turnese a las Comisiones Unidas de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y de Presupuesto y Cuenta Pública, para dictamen.**

---

## LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA

---

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Tiene la palabra, por cinco minutos, el diputado Rafael Hernández Soriano, para presentar en una sola intervención dos iniciativas: iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Defensoría Pública; e iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General de Inclusión, Participación y Desarrollo Integral de las Juventudes.

**El diputado Rafael Hernández Soriano:** Muchas gracias. Con la venia de la Mesa y de la Presidencia. Aprovecho la intervención para recordar que el Estado mexicano está en deuda con nuestra juventud. Se le han reconocido derechos de primera generación, de segunda, de tercera y de cuarta generación; sin embargo, se ha hecho muy poco para ejercer el cumplimiento de los mismos.

Por eso es necesario que esta Cámara resuelva de una vez y por todas, en este período, la minuta que está en la Comisión de Puntos Constitucionales para que permita a esta plenaria legislar en materia de juventudes, y le reconozcamos en primer lugar el principio de participación a los jóvenes, y también se le reconozca la posibilidad de proponer alternativas de políticas públicas a los diferentes

órdenes de gobierno, y con ello materializar un derecho que es de los más importantes para la juventud, su derecho de inclusión, de desarrollo integral y también el derecho de participación.

Esta propuesta de ley integral que hemos elaborado, la hemos consultado con diversas escuelas, diversas universidades, agradecemos a la Facultad de Derecho de la UNAM, a la FES, a organizaciones e institutos como el Mexicano de la Juventud, el de la Ciudad de México, y organizaciones ciudadanas de jóvenes como las JIZ, del PRD; y también como Motiva, que es una organización juvenil, que han sido activos promotores porque en este país se le reconozcan los derechos integrales a los jóvenes y, algo muy importante, que las leyes que hablan de juventud, que los programas que existen en diversas dependencias respecto a la atención a la juventud sean exigibles, porque es muy loable que se le reconozcan estos derechos, pero sería importante que también les demos el derecho a las y los jóvenes para que los hagan exigibles, y no se quede solamente en retórica.

La segunda iniciativa, que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Defensoría Pública, la presentamos para atender una situación que está pasando todos los migrantes, las personas migrantes dentro de nuestra frontera. Es cierto, hemos atendido en esta Cámara propuestas del Ejecutivo y se han elaborado más para atender a nuestros connacionales que están en Estados Unidos y aquellos que están siendo deportados: niñas, niños, jóvenes y las familias que están siendo divididas.

Pero hemos tenido una ausencia, no nos hemos referido legislativamente a las personas migrantes de diversas nacionalidades, como los haitianos que están en la frontera norte, como los africanos y los cubanos, que están en Tapachula y que viven las mismas circunstancias de división familiar, de desatención, de vulnerabilidad respecto a su defensa.

Y esta reforma pretende atender esta situación, atendiendo los principios de reciprocidad, de humanismo, de congruencia a nuestra reforma histórica del artículo 1o. del 2011, que reconoce todos los instrumentos que ha firmado el Estado mexicano, fundamental y particularmente me refiero a los de materia migratoria. Por ello, con esta reforma pretendemos que el Estado mexicano garantice el derecho a la defensa adecuada a toda persona que se encuentre dentro de su jurisdicción. Y, repito, pretendemos que atienda en un ambiente de humanidad, de reciprocidad, la atención

inmediata mediante la defensoría que da el Estado en forma gratuita a todas las personas, también a las personas que habitan el mundo, independientemente de su nacionalidad, pero que estén bajo la jurisdicción del Estado mexicano.

Es importante, es apremiante y solicitamos el respaldo de ustedes para ambas propuestas. Gracias, presidenta.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Defensoría Pública, a cargo del diputado Rafael Hernández Soriano, del Grupo Parlamentario del PRD

### Planteamiento del problema

México enfrenta, sin duda, una crisis migratoria no sólo en el lado norte de su frontera, sino también en el lado sur. Las presiones y medidas impuestas y anunciadas por el gobierno entrante de Estados Unidos para impedir el ingreso de personas migrantes a su territorio, ha tendido a agudizar el tránsito de personas de la parte centro del continente, así como de África, Cuba, entre otros países, con el fin de agilizar su llegada a territorio estadounidense, previo a la consecución de dichas medidas.

Corresponde, pues, a nuestro país exigir y velar por el respeto y protección de los derechos humanos no sólo para nuestros connacionales, tanto de este como del otro lado de la frontera, sino también para todo aquél que, tal como la marca nuestra Carta Magna, se encuentra bajo la jurisdicción del Estado mexicano.

En este escenario, una de las asignaturas pendientes para este sector es la vigencia del derecho a la defensa, en general y, en particular, el derecho a la defensa por parte de los migrantes irregulares, pues nuestro actual entramado legal, en lo que corresponde a los migrantes irregulares –o en presunta situación de irregularidad–, es omiso en cuanto a su condición de vulnerabilidad o desventaja<sup>1</sup>.

Ya sea que estos se encuentren privados de su libertad en estaciones migratorias, o bien, imposibilitados para cumplir con los requisitos que marca la Ley Federal de Defensoría Pública para ser acreedores a sus servicios, la referida Ley –y su respectiva reglamentación– no realiza previsión alguna para atender dichos escenarios.

Con ello, invisibiliza y, por tanto, no sólo revictimiza, sino que discrimina a este sector de la población –en lo que ha-

ce a su derecho a una tutela judicial efectiva— que, por mandato constitucional y convencional, es también objeto de su protección.

### Argumentación

México es uno de los países en el continente americano que más instrumentos, en materia o con contenido de derechos humanos, ha promovido, signado y ratificado en los distintos sistemas de protección internacional de derechos humanos<sup>2</sup>. Con ello, se ha comprometido no sólo a cumplir las obligaciones en ellos establecidas, sino también a responder ante la comunidad internacional por su incumplimiento<sup>3</sup>.

En contraparte, México es, al mismo tiempo, uno de los países que con más tardía ha incorporado, formalmente, dichos instrumentos a su marco normativo nacional<sup>4</sup>, lo que no le resta fuerza vinculante a sus obligaciones internacionales, pero sí ha representado una fuente de disminución para la legítima aplicabilidad de sus normas y jurisprudencia en el ámbito doméstico.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, promulgada en 2011, constituyó una medida que visibilizó, fortaleció y legitimó la integración formal de los tratados internacionales —y su jurisprudencia— en el marco jurídico nacional, así como su aplicabilidad en las decisiones judiciales, al dar lugar al referido “Bloque de constitucionalidad”. No obstante, en el terreno legislativo, está aún pendiente la plena armonización del marco legal secundario con dicho Bloque de constitucionalidad, pues un primer paso para que un gran número de disposiciones normativas de fuente internacional resulten operativas y eficaces, es que los estados las integren a su sistema legal interno, toda vez que ello facilita a los sujetos de protección su invocación e implementación, sin necesidad de acudir a segundas instancias, ya sean éstas administrativas o jurisdiccionales.

Por tal virtud, tanto el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH), y sus correspondientes jurisprudencias —ambos signados y ratificados por México—, disponen respectivamente que:

**Artículo 2.2. (PIDCP).** Cada Estado parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, *las medidas* oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer

efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter. (Cursivas añadidas)

**Artículo 2. (CADH).** “Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, *las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.*” (Cursivas añadidas)

En lo que respecta a la jurisprudencia, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la interpretación del alcance de las disposiciones del párrafo segundo del artículo 2o. del PIDCP, ha señalado que: “los Estados se encuentran obligados a introducir en el momento de la ratificación, los cambios de las normas y prácticas internas que sean necesarias para garantizar su conformidad con el Pacto”<sup>5</sup>. Con ello clarifica también que la adopción de las medidas que hagan efectivas las disposiciones del Pacto constituyen acciones de efecto inmediato, y que no están sujetas a la voluntad y disposición de condiciones sociales, políticas, culturales o económicas en los Estados<sup>6</sup>.

Este punto de vista es compartido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de acuerdo con la cual, el cumplimiento por parte del Estado con relación a las obligaciones derivadas de la CADH, no implica tan sólo el abstenerse de violar los derechos humanos, impone también la realización de acciones positivas tendientes a la creación del ambiente propicio para el pleno goce y ejercicio de los derechos establecidos en la CADH. Por ello, una de las obligaciones principales de los Estados es la de asegurar que las normas internacionales operen dentro de su jurisdicción, incorporando dichas normas o promulgando normas internas que las reproduzcan, creando recursos adecuados y eficaces para la protección de los derechos protegidos por normas internacionales, y revisando las leyes internas para adecuarlas a las normas internacionales.<sup>7</sup>

El cumplimiento de este deber permite asegurar, a su vez, el cumplimiento del primerísimo deber establecido en ambos instrumentos.

**Artículo 2.1. (PIDCP).** Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a *respetar y a ga-*

*garantizar* a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.” (Cursivas añadidas.)

**Artículo 1.1. (CADH).** Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos *en ella y a garantizar* su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (Cursivas añadidas.)

La obligación de garantizar el ejercicio de los derechos establecidos tanto en el Pacto como en la Convención, impone a los Estados la creación de las condiciones necesarias para que ese ejercicio pueda hacerse realidad. Una de ellas es, que tales disposiciones sean incorporadas en el espacio doméstico, a través de su integración al marco jurídico nacional.

De esta forma, “no resulta exagerado afirmar que las legislaciones nacionales en ocasiones se convierten en verdaderos obstáculos para la lucha [en] favor de los derechos humanos, porque están mal redactadas, no están modernizadas, o están llenas de contradicciones con relación a los instrumentos internacionales.”<sup>8</sup>

Un claro ejemplo de lo anterior, es en nuestro país el derecho a la defensa, en general, y el derecho a la defensa de los migrantes irregulares, en particular, pues tal como está regulado en la correspondiente Ley nacional –la Ley Federal de Defensoría Pública–, resulta omiso respecto de las disposiciones internacionales, signadas y ratificadas por México, como se describe a continuación.

En lo que corresponde al Sistema Universal de los Derechos Humanos, de acuerdo con el artículo 14.3.d del PIDCP, que contiene los derechos y garantías relativos a la administración de la justicia, éste establece que:

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; **a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo**, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, **a que se le nombre defensor de oficio**, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;... (Negritas añadidas.)

Al respecto, en su Observación General número 13, el Comité de Derechos Humanos de la ONU establece en su numeral 2 que:

2. ... **el artículo se aplica** no sólo a los procedimientos para la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra una persona, sino también **a los procedimientos para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...**<sup>9</sup> (Negritas añadidas.)

Adicionalmente, en lo que al derecho a la defensa corresponde, dicha observación dicta en su numeral 9 que:

9. ... Cuando el acusado no desee defenderse personalmente ni solicite una persona o una asociación de su elección, debe poder recurrir a un abogado... Los abogados deben poder asesorar y representar a sus clientes de conformidad con su criterio y normas profesionales establecidas, sin ninguna restricción, influencia, presión o injerencia indebida de ninguna parte.

Por su parte, dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la CADH, en su artículo 8, dispone que:

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

e) **derecho irrenunciable** de ser asistido por un **defensor proporcionado por el Estado**, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; ...”(negritas añadidas)

Sobre el particular, la CIDH ha sostenido que: “Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto ‘sino al conjunto de requisitos que

deben observarse en las instancias procesales’, a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlo. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el proceso legal... [es decir,] el elenco de garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, ... el orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter... “En cualquier materia... la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada...”<sup>10</sup>

En el caso específico de los migrantes, la CIDH en la Opinión Consultiva 18/03<sup>11</sup>, denominada “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados” y solicitada por México, estableció que:

122. La Corte considera que el derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, **independientemente de su estatus migratorio**. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso se aplica no solo *ratione materiae* sino también *ratione personae* sin discriminación alguna.

De igual forma, y en estricta relación con el derecho a la defensa –el cual forma parte del derecho al debido proceso– en la referida Opinión Consultiva, la CIDH estableció la vulneración a la protección judicial de los migrantes por la ausencia de un servicio público gratuito de defensa legal:

126. Se vulnera el derecho a las garantías y a la protección judicial por varios motivos: por el riesgo de la persona cuando acude a las instancias administrativas o judiciales de ser deportada, expulsada o privada de su libertad, y por la negativa de la **prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a su favor**, lo cual impide que se hagan valer los derechos en juicio. Al respecto, el Estado debe garantizar que el acceso a la justicia sea no solo formal sino real...

Ahora bien, en lo que respecta al marco jurídico nacional y su jurisprudencia, la Constitución en su artículo 20 apartado B, fracción VIII, prevé lo siguiente:

El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

...

B. De los derechos de toda persona imputada:

...

VIII. Tendrá derecho a una **defensa adecuada por abogado**, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y...

De lo anterior, es posible notar que la definición que la Constitución establece de defensa adecuada se encuentra acotada al ámbito penal. No obstante, la misma garantía puede y debe ser extendida a otras materias en plena armonía con lo establecido en los referidos instrumentos internacionales y su jurisprudencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. constitucional a partir de la referida reforma de 2011. Así lo reafirma la recientemente publicada Contradicción de Tesis 293/2011, en la que la SCJN determina que:

... en caso de que **tanto normas constitucionales como normas internacionales** se refieran a un mismo derecho, éstas se articularán de manera que se **prefieran aquéllas cuyo contenido proteja de manera más favorable a su titular** atendiendo para ello al principio pro persona. Por otro lado, ante el escenario de que un derecho humano contenido en un tratado internacional del que México sea parte no esté previsto en una norma constitucional, la propia Constitución en su artículo 1 contempla la posibilidad de que **su contenido se incorpore al conjunto de derechos que gozarán todas las personas y que tendrán que respetar y garantizar todas las autoridades...** (Negritas añadidas.)

La Primera Sala de la SCJN ha reconocido, de hecho, en la Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.), un núcleo de garantías mínimas con que debe contar toda persona en un procedimiento de naturaleza distinta a la jurisdiccional, pero que implique un ejercicio de la potestad punitiva del Estado:

Dentro de las garantías del debido proceso existe un “núcleo duro”, que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro [núcleo] de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un **ejercicio de la potestad punitiva del Estado**. Así, en cuanto al “núcleo duro”, las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la “garantía de audiencia”. La garantía de audiencia establecida por el artículo **14 constitucional** consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el **elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona** cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, **que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera**, dentro de las que están, por ejemplo, **el derecho a contar con un abogado**, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el **derecho de igualdad ante la ley**, y que protege a aquellas **personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja** frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traduc-

tor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.”<sup>12</sup> (Negritas añadidas.)

Como se observa, en dicha tesis la SCJN reconoce, asimismo, que también forman parte de ese núcleo aquellas garantías necesarias para lograr que las personas que pudieran encontrarse en situación de desventaja, les sea posible hacer efectivo su derecho de igualdad ante la ley. En el caso en análisis, el derecho a la defensa por parte de grupos vulnerables en ciertos ámbitos o materias, resulta claramente una garantía de esta especie.

De esta forma, aun cuando el ámbito protector del derecho a la defensa en esta tesis jurisprudencial es menos amplio que aquel contemplado por la norma de fuente internacional –pues se restringe a los casos en los que el Estado ejerce sus facultades punitivas–; es clara su aplicabilidad en el terreno migratorio a los casos de privación de la libertad por cuestiones administrativas, como lo es la falta de documentación migratoria.

Por tanto, si bien es cierto que la Ley Federal de Defensoría Pública prevé la prestación de servicios de defensoría pública mediante defensores públicos –en asuntos de orden penal federal– y asesores jurídicos –en materias administrativa, fiscal, civil, en asuntos derivados de causas penales y en todas las materias, tratándose de juicios de amparo–, también lo es que limita la noción de defensa adecuada al ámbito penal. En este sentido, la presente iniciativa de ley propone, por un lado, armonizar dicha noción con la norma y jurisprudencia internacionales.

Y, por otro, tal como lo mandata la SCJN, hacer valer el derecho a la igualdad de las personas pertenecientes un grupo vulnerable o en situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico –como lo es el caso de los migrantes irregulares–, en lo que se refiere al elenco de garantías mínimas de debido proceso de que toda persona debe gozar y del cual forma parte el derecho a la defensa<sup>13</sup>. Esta última modificación es de vital importancia, toda vez que la igualdad, de acuerdo con la SCJN:

“... puede ser concebida como derecho o como principio. En su acepción de principio, **la igualdad subyace en todo el sistema jurídico mexicano**. La Primera Sala reconoce que “el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de **criterio básico pa-**

**ra la producción normativa** y su posterior interpretación y aplicación. Desde esta perspectiva, el principio de igualdad y no discriminación se convierte en un lente interpretativo de todo el sistema jurídico, en especial de los demás derechos fundamentales, siendo que todas las personas tienen los mismos derechos y deben tener igual acceso a ellos. Así, **se trata de uno de los principios sobre los que se sustentan los derechos humanos en general** y, aun cuando no existe jerarquía entre ellos, el derecho a la igualdad y a la no discriminación se entiende como subyacente a todo el resto de los derechos; es decir, todo derecho debe ser ejercido en condiciones de igualdad.”<sup>14</sup> (Negritas añadidas.)

Por tanto:

“... la finalidad del principio de igualdad no puede limitarse a nivelar, con el método de similitud-diferencia, a las personas en situaciones concretas y frente a comparaciones específicas. Más bien, dicho principio debe asegurar, por un lado, que **las diferencias ingresen al ámbito de protección de la ley** y sean reconocidas por las instituciones sociales con el propósito de evitar que las mismas determinen no sólo una menor comparecencia frente a los derechos –por ejemplo, los obstáculos que de facto enfrentan las personas en situación de vulnerabilidad históricamente determinada para acceder a la justicia y defender adecuadamente sus derechos– sino, incluso, **una exclusión absoluta por parte del derecho** o de las instituciones sociales.”<sup>15</sup>

En el caso de los migrantes irregulares es justamente la falta del reconocimiento del derecho a una defensa adecuada –y su correspondiente garantía– en el ordenamiento legal interno, en donde yace el incumplimiento del Estado mexicano de su obligación de garantizar, plenamente y sin discriminación alguna, el derecho a la tutela y protección judicial efectivas, no sólo de sus nacionales, sino también de los no nacionales que se encuentran bajo su jurisdicción.

### Fundamento legal

El suscrito, Rafael Hernández Soriano, diputado de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a con-

sideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de protección a migrantes

**Artículo Único:** Se reforma el artículo 1; la fracción I, del artículo 6 y el primer párrafo del artículo 16. Se reforman y adicionan las fracciones VI y VII del artículo 15. Se deroga el segundo párrafo del artículo 16. Y, se adiciona un segundo párrafo al artículo 10 y los artículos 14 Bis y 16 Bis. Todos de la Ley Federal de Defensoría Pública, para quedar como sigue:

**Artículo 1.** La presente Ley tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa adecuada y el acceso a la justicia a toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción del Estado mexicano, mediante la orientación, asesoría y representación jurídica, en cualquier orden o materia y en los términos que la misma establece.

...

**Artículo 6.** Los defensores públicos y asesores jurídicos están obligados a:

Prestar personalmente el servicio de orientación, asesoría y representación a toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción del Estado mexicano y que lo solicite en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley y las demás disposiciones aplicables;

**Artículo 10.** ...

Adicionalmente, en el caso de que los defendidos sean migrantes, el servicio de defensoría pública deberá ser prestado, de manera inmediata, independientemente, de su situación migratoria; y de ser ellos, quienes realicen la solicitud, bastará con que ésta consista en la mera expresión de su voluntad para recibirlo.

**Artículo 14 Bis.** En el caso específico de las estaciones migratorias, el Instituto deberá asignar, conforme a sus bases generales de organización y funcionamiento, un asesor jurídico que, de manera permanente, preste los servicios a

los migrantes en retención administrativa, a efecto de brindarles toda la información necesaria en relación a los procedimientos y recursos a los que tienen derecho respecto a su situación migratoria.

En estos casos, los servicios de asesoría jurídica se brindarán de manera gratuita y sin que medie solicitud por escrito, bastando que el migrante exprese su voluntad de recibir la asesoría.

**Artículo 15.** Los servicios de asesoría jurídica se prestarán, preferentemente, a:

I. a V. ...

VI. Las personas migrantes cuya situación migratoria sea irregular o no se encuentre acreditada, y

VII. Las personas que por cualquier otro motivo o circunstancia se encuentren en situación o riesgo de vulnerabilidad.

**Artículo 16.** Para determinar si el solicitante de los servicios de asesoría jurídica reúne los requisitos establecidos para que se le otorgue el servicio, se requerirá un estudio social y económico, elaborado por un trabajador social del Instituto Federal de Defensoría Pública, salvo en el caso de que pertenezca a un grupo en situación de vulnerabilidad, como los establecidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 15 de esta Ley, en los que el servicio deberá ser otorgado de manera gratuita.

**Artículo 16 Bis.** Se considerarán casos de urgencia, además de los previstos en las bases generales de organización y funcionamiento, aquéllos en los que los derechos a la libertad, la seguridad o la integridad personales estén siendo vulnerados o restringidos, o se encuentren en riesgo de serlo, en asuntos de orden no penal. En estos casos, los servicios de asesoría jurídica se deberán prestar de inmediato, sin esperar los resultados del estudio socioeconómico.

### Transitorios

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

**Segundo.** El Instituto Federal de Defensoría Pública deberá realizar los ajustes derivados del contenido de la presen-

te reforma a las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, en un plazo no mayor a 180 días naturales.

**Tercero.** Los procedimientos administrativos en materia migratoria que, al momento de la entrada en vigor de este decreto, se encuentren solventándose, deberán ajustarse a los términos del presente.

### Fuentes

Álvarez Ledesma Mario Ignacio (2005). “La lucha contra la tortura. Los niveles de análisis”, en Instrumentos nacionales e internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, SER-Unión Europea, nota 6, páginas 193-199.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2011). “Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación”, Programa de capacitación y formación profesional de derechos humanos, Fase de actualización permanente, página 10, disponible en: [http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv\\_prof/pdf/compre\\_ampl.pdf](http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/compre_ampl.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, párrafos 124, 125 y 126.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03. Serie A Número 18 disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf)

De los Santos Miguel Ángel (2008). “Derechos Humanos: Compromisos Internacionales, Obligaciones Nacionales”, en Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, Número 12 (disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/12/cle/cle13.htm#P41>)

Medina Cecilia (1996). “El derecho internacional de los derechos humanos”, en Medina Quiroga, Cecilia y Mera Figueroa, Jorge (editores), Sistema jurídico y derechos humanos: el derecho nacional y las obligaciones internacionales de Chile en materia de derechos humanos, Santiago de Chile, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Serie Publicaciones especiales, número 6, nota 19, páginas 27-84.

Observación General número 31, aprobada en la 2187 sesión, 29 de marzo de 2004, párrafos 13-14.

Organización de las Naciones Unidas (1984). Observación General número 13, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Dere-

chos Humanos, artículo 14, Administración de justicia, vigésimo primero período de sesiones. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 154 (disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom13.html>)

Semanario Judicial de la Federación. “Derecho al Debido Proceso. Su Contenido” (disponible en

<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/2003/2003017.pdf>)

#### Notas:

1 Este sector es de particular relevancia en nuestro país, pues México constituye el primer corredor migratorio a nivel mundial, en el que la principal característica de las personas que transitan por él es, precisamente, su calidad de migrantes irregulares.

2 A 2012, México había firmado 181 tratados internacionales de derechos humanos: 21 regionales y 160 mundiales. <http://canaljudicial.wordpress.com/2012/10/11/mexico-ha-firmado-181-tratados-de-derechos-humanos/>

3 Los sistemas universales y regionales de protección de los derechos humanos poseen órganos encargados de proteger el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por parte de los Estados. No obstante, tienen un carácter sólo subsidiario o complementario a la acción de los Estados.

4 Colombia y Guatemala son dos países que han incorporado los tratados de derechos formalmente a sus marcos constitucionales. Cfr. Ortiz Anlf Loretta, “Integración de las Normas Internacionales de Derechos Humanos en los Ordenamientos Estatales de los Países de Iberoamérica”, Anuario Mexicano de Derecho Internacional (disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/3/art/art10.htm>)

5 Observación General número 31, aprobada en la 2187 sesión, 29 de marzo de 2004, Párr. 13

6 *Ibid.*, párrafo 14.

7 Medina Cecilia (1996). “El derecho internacional de los derechos humanos”, en Medina Quiroga, Cecilia y Mera Figueroa, Jorge (editores), *Sistema jurídico y derechos humanos: el derecho nacional y las obligaciones internacionales de Chile en materia de derechos humanos*, Santiago de Chile, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Serie Publicaciones especiales, núm. 6, nota 19, páginas 27-84.

8 Álvarez Ledesma Mario Ignacio (2005). “La lucha contra la tortura. Los niveles de análisis”, en *Instrumentos nacionales e internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura*, Programa de Coope-

ración sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, SER-Unión Europea, nota 6, páginas 193-199.

9 Organización de las Naciones Unidas (1984). Observación General número 13, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 14 - Administración de justicia, 21° período de sesiones. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 154 (disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom13.html>)

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, párrafos 124, 125 y 126.

11 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultativa OC-18/03. Serie A número 18 disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf)

12 Semanario Judicial de la Federación. “Derecho al Debido Proceso. Su Contenido” (disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/2003/2003017.pdf>)

13 En el marco de la Ley Federal de Defensoría y sus bases reglamentarias, denominadas “Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública”, tan sólo el artículo 29 de éstas últimas, menciona dentro de los rubros de intervención del Instituto los asuntos migratorios. Sin embargo, no se reconoce la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes, en general, ni mucho de aquellas privadas de la libertad en estaciones migratorias.

14 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2011). “Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación”, Programa de capacitación y formación profesional de derechos humanos, Fase de actualización permanente, p. 10 (disponible en [http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv\\_prof/pdf/compre\\_ampl.pdf](http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/compre_ampl.pdf))

15 *Ibid.*, página 20.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 21 de marzo de 2017.— Diputado **Rafael Hernández Soriano** (rúbrica).»

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputado Rafael Hernández Soriano. Túrnese a la Comisión de Justicia, para dictamen.**

## EXPIDE LA LEY GENERAL DE INCLUSIÓN, PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO INTEGRAL DE LAS JUVENTUDES

**El diputado Rafael Hernández Soriano:** «Iniciativa que expide la Ley General de Inclusión, Participación y Desarrollo Integral de las Juventudes, a cargo del diputado Rafael Hernández Soriano, del Grupo Parlamentario del PRD

### Planteamiento del Problema

Un sector altamente vulnerado y vulnerable en nuestro país es la juventud. A pesar de representar una alta proporción de la población –más del 30 por ciento–, México carece de una política de juventud efectiva en: reconocer a las y los jóvenes como sujetos plenos de derecho y como actores estratégicos del desarrollo; promover el respeto a su diversidad, pluralidad y cultura; crear mayores y mejores oportunidades de educación, empleo y salud; garantizar su acceso a la justicia, a la información y a la participación política y social, pero sobre todo en garantizar su derecho a la vida, a la integridad personal y al desarrollo humano. En suma, ha sido incapaz de adoptar las medidas legislativas, administrativas y de política pública necesarias para garantizar el ejercicio y goce efectivo de sus derechos humanos –sociales, económicos, políticos, culturales y medioambientales–, a fin de asegurar su bienestar, formación integral y participación en condiciones de igualdad y seguridad.

Responder a la juventud, en sus circunstancias y problemáticas particulares, de manera integral y coordinada, en el marco de una Ley específica en la materia, es fundamental si México aspira a reconstruir su tejido social, fortalecer su cohesión como nación, lograr un crecimiento y desarrollo equitativo y sostenible, y alcanzar la paz y la seguridad. Grandes contingentes de jóvenes sin expectativas, con baja educación, pocas oportunidades de acceder al mundo laboral formal y un alto riesgo de ser cooptados por el crimen organizado, implican, en el futuro, la reproducción de la pobreza, la exclusión y la violencia. Dicho escenario es ético y políticamente inadmisibles y perpetúa, en lugar de revertir, la desigualdad y la desesperanza que prima en amplias regiones del país.

### Argumentación

Según estimaciones de las Naciones Unidas, durante la presente década y la siguiente, México contará con un registro histórico de 21 millones de adolescentes y jóvenes de entre 15 y 24 años de edad, lo cual representará el 20 por

ciento de la población total. Si con los datos disponibles a la fecha, se considera población joven a aquella comprendida entre los 12 y los 29 años de edad –de acuerdo a lo que indica la Ley de Instituto Mexicano de la Juventud–, dicho porcentaje asciende a cerca del 33 por ciento, al ser más de 32 millones de personas las que se encuentran en dicho rango de edad.<sup>1</sup> De éstos, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH) 2010, un 30 por ciento reside en localidades con menos de 2,500 habitantes.

No obstante, a pesar de representar una tercera parte de la población y una oportunidad demográfica inigualable para nuestro país, pues existirá una cantidad inédita de personas en edad productiva (entre 15 y 64 años de edad) que prácticamente duplicará, durante las primeras décadas del siglo XXI,<sup>2</sup> a la población en edad económicamente dependiente (0 a 14 años y 65 y más años), ser joven en México es sinónimo de pertenecer a un sector socialmente invisibilizado; políticamente ignorado, reprimido o criminalizado; económicamente relegado; y, normativamente, olvidado.

Lo anterior se debe a que nuestro país ha sido incapaz de reconocer a las y los jóvenes como sujetos plenos de derecho y, por tanto, como un sector con características singulares relacionadas con factores culturales, geográficos, socioeconómicos, psico-sociales y de identidad, que requiere, por parte del Estado, de la implementación de acciones específicas e integrales. Esto es así, pues, la adolescencia y la juventud constituyen un período de la vida donde comienzan a establecerse lazos y compromisos comunitarios y sociales, se adquieren los conocimientos y las habilidades que permitirán consolidar la personalidad y contribuir al desarrollo del entorno local y nacional, se forja la seguridad personal, y se definen y establecen las bases de un proyecto de vida. Todo ello en un marco cultural y social particular.

Por ello, no resulta sorprendente que la juventud o –atendiendo a la pluralidad de los grupos e individuos que la componen, las juventudes– enfrenta, en la actualidad, un complejo panorama marcado por la falta de oportunidades, la desigualdad, la violencia, el crimen organizado y la desesperanza. En pocas palabras, por la falta de respeto absoluta a sus derechos humanos. Específicamente:

**A. Pobreza:** El 51 por ciento de la juventud enfrenta algún grado de pobreza (18.3 por ciento vive en una situación de pobreza extrema y el 32.7 por ciento en pobreza moderada), destacando que los grupos de edad con mayores índices de pobreza –ya sea extrema o mo-

derada— son aquellos entre los 12 y los 17 años.<sup>3</sup> Más aún, el 53.8 por ciento de la población menor de 18 años es pobre (41.7 millones), o pobre extremo (12.1 millones), mostrando una preocupante tendencia al alza en los últimos años.<sup>4</sup>

**B. Educación:** De manera general, de acuerdo con los datos de la ENIGH 2010, las y los jóvenes en México tienen en promedio 9.3 años de escolaridad. Sin embargo, 1.4 por ciento de éstos no tiene ningún grado de escolaridad, 6 de cada 10 jóvenes de entre 15 y 24 años no asisten a la escuela y el porcentaje más alto de jóvenes sin escolaridad se concentra en el subgrupo de 25 a 29 años de edad.<sup>5</sup>

Esto es, a pesar de que ha aumentado el nivel de asistencia escolar en la población joven en general, la deserción en la adolescencia y adultez temprana es un problema crítico y centra la atención ya no en el acceso e inclusión de los jóvenes a la educación básica, sino a la educación media superior y superior de calidad. En 2009, 8 de cada 10 adolescentes de 15 años continuaban en el sistema educativo, mientras que sólo 4 de cada 10 personas de 20 años presentaban la misma circunstancia.

En términos globales, esto se refleja en que el grueso de la población joven (52 por ciento) tiene un nivel de escolaridad de secundaria o menor,<sup>6</sup> pues las y los alumnos que se gradúan de dicho nivel e ingresan al medio superior tienden a abandonar progresivamente el sistema educativo. En ese nivel de estudio —media superior—, la tasa anual de deserción es del 15 por ciento, en promedio. La principal razón de inasistencia escolar, dentro de la población de jóvenes entre 15 y 17 años de edad —que eventualmente se convierte en deserción—, es la falta de interés; mientras que los motivos económicos tienen mayor frecuencia para aquellos y aquellas estudiantes entre los 18 y 19 años de edad.<sup>7</sup>

No obstante lo anterior, es fundamental reconocer que pese a estos importantes avances, es necesario analizarlos a la luz de variables como el sexo, el origen étnico, el nivel socioeconómico, la presencia de discapacidades y el lugar de residencia y su tamaño, pues los indicadores educativos muestran que las diferencias asociadas a tales variables persisten y contribuyen a la agudización de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad social y económica.<sup>8</sup>

Así, mientras que en el caso de la población hablante de lengua indígena de entre 15 y 19 años la tasa de analfabetismo es de 8.1 por ciento, para las personas jóvenes hispanohablantes en el mismo rango de edad, ésta es de 1.5 por ciento. De la misma forma, la tasa de analfabetismo en la población indígena de México es del 31.3 por ciento, mientras que la de la población hispanohablante es del 6.7 por ciento.<sup>9</sup>

Por otro lado, en cuanto al tema de jóvenes con discapacidad, el Censo 2010 identificó que para la población de entre 12 y 29 años de edad, cerca del 2 por ciento vive con algún tipo de discapacidad. Sin embargo, aun cuando el sistema educativo atendió a más del 90 por ciento de dicha población, el número de escuelas así como de servicios ofrecidos, tendió a reducirse entre 2009 y 2010.

**C. Seguridad alimentaria:** Considerando la escala desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), más del 25 por ciento de las y los jóvenes del país vive en hogares que presentan inseguridad alimentaria. Sin embargo, al observar los subgrupos de edad, destaca que hay mayor incidencia en los menores de edad, en el que alrededor de un 30 por ciento de las y los jóvenes entre 12 y 17 años padece inseguridad alimentaria, mientras que en jóvenes entre 18 y 29 años, el dato oscila entre el 21 y 24 por ciento.<sup>10</sup>

**D. Violencia y mortalidad:** Las formas de violencia contra niñas y niños se han incrementado y diversificado. De acuerdo con diversos estudios, la narcoexplotación de niñas, niños y adolescentes continúa siendo una constante que está lejos de ser atendida.<sup>11</sup> Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha señalado que en México más de 11 millones de jóvenes, de 15 a 19 años de edad, se enfrentan a violencia e integración en pandillas. Específicamente, advierte que el 37 por ciento ha sufrido algún tipo de violencia en los planteles educativos de Educación Media Superior; el 21 por ciento de los estudiantes aceptó haber ingresado algún tipo de arma; y 53 por ciento reconoció pertenecer a pandillas en las calles o dentro de las escuelas.<sup>12</sup>

En lo que respecta a la mortalidad, entre 2000 y 2009, se observó un crecimiento de 17.3 por ciento dentro de la población de jóvenes, concentrándose en las personas jóvenes mayores de 20 años, más del 65 por ciento de los casos. Sin embargo, la tasa de mortalidad que, en la

población menor de 18 años por homicidio había registrado un decremento importante en 2007, a partir del 2008 aumentó hasta llegar a 4 muertes por cada 100,000 habitantes en 2012, es decir, la más alta de la última década.

El caso de homicidios de jóvenes de entre 15 y 17 años de edad es de especial preocupación, pues se observa un aumento pronunciado, con una tasa de mortalidad por homicidio que casi se ha triplicado en los últimos cinco años, pasando de 5.3 por cada 100,000 habitantes en el 2007 a 16.3 en el 2012.<sup>13</sup>

Cabe destacar que la sobremortalidad masculina es una característica de las defunciones en este segmento de la población. A nivel nacional, fallecen 323 hombres por cada 100 mujeres de 15 a 29 años, siendo las tres principales causas de muerte: las agresiones (32.2 por ciento),<sup>14</sup> los accidentes de transporte (17.1 por ciento) y las lesiones autoinfligidas intencionalmente (6.6 por ciento). Todas ellas catalogadas como violentas y que en conjunto representan el 55.9 por ciento de las defunciones totales de este grupo de población; mientras que en las mujeres representan, en su conjunto, apenas la cuarta parte.<sup>15</sup>

**E. Salud:** Tomando, nuevamente, como base la definición del CONEVAL, se consideró con carencia de acceso a los servicios de salud a la población joven que no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército, Marina) y los servicios médicos privados. En este segmento, se ubica más del 36 por ciento de las y los jóvenes. Sin embargo, para los grupos de edad de 17 a 24 años, dicha tasa es superior al 40 por ciento.<sup>16</sup>

Por otra parte, resulta relevante analizar los rubros más significativos en materia de salud que afectan a la población joven:

**a. Adicción a las drogas:** Según la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) 2008, entre los hombres de 12 a 25 años de edad se detectó que más de una cuarta parte ya ha sido expuesta a drogas ilegales (25.4 por ciento), mientras que entre las mujeres en el mismo rango de edad, se le ha ofrecido a 10.7 por ciento de ellas. Asimismo, dentro de las escuelas, el ofrecimiento de drogas ilegales a los jóvenes de en-

tre 12 y 25 años representó el 12.2 por ciento; mientras que para aquellos que están fuera de ellas, el ofrecimiento de drogas fue del 19.1 por ciento. No obstante, de acuerdo con el PNUD, el 28 por ciento de los estudiantes, entre 15 y 19 años de edad, reconoce que consume drogas dentro de la escuela o en las cercanías de la misma.<sup>17</sup> Asimismo, se observó que las y los jóvenes que pertenecían a núcleos familiares, incluyendo los uniparentales, tienen una menor exposición a la oferta de drogas regaladas que las y los jóvenes que no viven en familia, sólo el 15 por ciento frente al 80 por ciento, respectivamente.<sup>18</sup>

**b. Salud materna:** De acuerdo con el Inegi, los casos de mortalidad materna en México no han disminuido de manera significativa entre 1998 y 2009. Sin embargo, las defunciones por mortalidad materna dentro de la población de mujeres entre 15 y 19 años de edad, así como de entre 34 y 39 años, muestran una tendencia negativa. No obstante, los casos de defunciones maternas ocurren con mayor frecuencia entre mujeres de 20 a 29 años de edad. Cabe destacar que existe una zona gris de información respecto al número de partos en el rango de edad que va de los 10 a los 14 años, por lo que a pesar de que se tiene registro de defunciones relacionadas con la salud materna en éste, no es posible saber su frecuencia relativa.<sup>19</sup>

**c. Vida sexual:** La edad de inicio de la vida sexual es un factor importante pues impacta directamente en diversos riesgos relacionados con la salud. Un ejemplo de lo anterior es que a edad temprana, las y los adolescentes aún no están completamente preparados físicamente para enfrentar los riesgos en términos de embarazos e infecciones sexualmente transmisibles. Sin embargo, México ocupa el primer lugar mundial en embarazos entre adolescentes debido, en parte, a la falta de garantía de sus derechos sexuales y reproductivos, de acuerdo con la ONU y diversas organizaciones no gubernamentales. Según datos oficiales, en México, entre el 2008 y 2011, del total de nacimientos registrados, 19 por ciento corresponde a mujeres que estuvieron entre los 15 y 19 años de edad, lo que constituye una fuente de deserción escolar. Asimismo, los números revelan que los jóvenes son el sector más vulnerable a contagiarse del Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH-SIDA), de modo tal que, en 2013, se registraron 1,184

casos de VIH por transmisión sexual entre jóvenes de 10 a 24 años, de los cuales, 400 correspondieron a jóvenes entre 15 y 19 años. En estrecha vinculación con lo anterior, es de resaltar que 17 de cada 100 hombres y 37 de cada 100 mujeres adolescentes que iniciaron su vida sexual en el país no usó ningún tipo de protección en su última relación.<sup>20</sup>

**F. Vivienda y su infraestructura:** Al considerar los servicios básicos de la vivienda, se observa que alrededor del 10 por ciento de la población de jóvenes vive en hogares que carecen de acceso al agua. Un porcentaje similar carece de infraestructura de drenaje y más del 13 por ciento carece de combustibles adecuados (gas o electricidad) para cocinar. Dichas carencias afectan de manera más severa a las categorías de menores de 20 años, con una mayor prevalencia entre las y los jóvenes de 12 a 14 años.<sup>21</sup>

**G. Crédito y ahorro para la vivienda:** Los datos disponibles en la materia indican que sólo el 23 por ciento de las y los 14.3 millones de jóvenes que declaran tener un trabajo remunerado en la ENIGH 2010, cuenta con el derecho de solicitar un crédito para vivienda como una de las prestaciones que tienen en su trabajo. Aun así y, de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Juventud (ENJ) 2010, cerca del 44 por ciento de las y los jóvenes estima que hoy en día puede tener una vivienda propia con más facilidad que generación de sus padres.<sup>22</sup>

**H. Delincuencia y acceso a la justicia:** La Secretaría de Desarrollo Social, recién iniciada la presente administración, dio a conocer que el 36 por ciento de los delitos reportados en México son cometidos por jóvenes entre los 12 y 25 años.<sup>23</sup> Al respecto, UNICEF dio a conocer que el robo constituyó el 80 por ciento de dichos delitos. Sin embargo, según la Encuesta Nacional de la Juventud (ENJ) 2005, las faltas a la moral y el manejar bajo influencia del alcohol constituyen dos de las principales causas de arresto (29.1 por ciento y 21.4 por ciento, respectivamente), entre las y los jóvenes. Las detenciones arbitrarias también representan una proporción considerable de los casos de reclusión en este grupo poblacional (13.5 por ciento).<sup>24</sup>

Por otro lado, y como se muestra en la Tabla 2, los individuos entre 18 y 30 años de edad representaron el 39.7 por ciento del total de los reclusos mayores de edad en 2009. Si bien no son la mayoría (siendo ésta la ubicada

entre los 31 y 40 años de edad), sí representan un segmento importante en los reclusorios de México.<sup>25</sup>

**I. Ocupación y empleo:** La ENJ 2010 revela que alrededor del 50 por ciento de las y los jóvenes entre 14 y 29 años de edad son económicamente activos. Estima también, que el 21 por ciento de las y los jóvenes de entre 12 y 29 años de edad no trabaja ni estudia, sin embargo, es importante mencionar que de éstos, alrededor del 75 por ciento son mujeres dedicadas a labores domésticas y cuidados de la familia, por lo que, la inclusión de dichas mujeres en el grupo de jóvenes inactivos económicamente es debatible, debido al hecho de que esas mujeres sí realizan un trabajo, aun cuando éste no sea remunerado.<sup>26</sup>

En México, la tasa de desocupación en los jóvenes durante el primer trimestre de 2014 fue del 8.4 por ciento, casi el doble de la tasa estimada a nivel nacional para la población de 15 años y más (4.8 por ciento). Un análisis por edad, muestra que los adolescentes de 15 a 19 años (9.8 por ciento) y los jóvenes de 20 a 24 (9.2 por ciento) tienen el mayor nivel de desocupación. Uno de los problemas que enfrenta la población joven al momento de buscar trabajo es la falta de experiencia laboral: 18.7 por ciento de los jóvenes desocupados no cuenta con ella.

Un aspecto que caracteriza la ocupación en la población joven, identificado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su informe: “Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013”, es que un mayor número de ésta acepta trabajos temporales o empleos de tiempo parcial, “los empleos seguros, que en una época eran lo habitual para generaciones anteriores –por lo menos en las economías avanzadas– han pasado a ser más difíciles de conseguir para los jóvenes de hoy”.<sup>27</sup> En México, 7.7 por ciento de la población ocupada de 15 a 29 años declaró estar subocupada, es decir, tienen la necesidad y la disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual les permite.

La OIT identifica también un desajuste en las competencias laborales de las y los jóvenes y señala que “la sobreeducación y el exceso de competencias coexisten con la subeducación y la escasez de competencias”.<sup>28</sup> Una forma operativa de visualizar esta problemática es analizar el trabajo informal: 61.7 por ciento de los jóvenes ocupados cumplen esta condición y se hace más notoria cuando su escolaridad es baja (84.3 por ciento de los jóvenes ocupados con primaria incompleta y 90.3 por ciento con prima-

ria incompleta son trabajadores informales). Por otra parte, existe una importante proporción de jóvenes (44.8 por ciento) con estudios medio superiores y superiores que se ocupa de manera informal.

La vulnerabilidad de la población que se ocupa de manera informal se manifiesta de diversas maneras. Una de ellas es el ingreso que perciben por su trabajo: la proporción de jóvenes que se ocupan de manera informal y que reciben hasta un salario mínimo es de 17.7 por ciento; uno de cada tres (32.2 por ciento) recibe más de uno y hasta dos salarios mínimos; mientras que uno de cada seis (17.1 por ciento) no reciben remuneración. En suma, estas tres categorías representan el 67 por ciento de la población joven que se ocupa de manera informal.

Este contexto no hace más que perpetuar la falta de crecimiento y desarrollo. Así lo explica el citado informe: “Mientras menos jóvenes tengan un trabajo decente y productivo, menor será el crecimiento económico; mientras menor sea el crecimiento del empleo, habrá menos oportunidades que permitan a los jóvenes encontrar un trabajo productivo. Este es el enigma de los mercados laborales en las economías en desarrollo”.<sup>29</sup>

**Expectativas:** Los jóvenes mexicanos se encuentran en el grupo de países que son menos optimistas respecto al futuro, según lo revela el Índice de Expectativas Juveniles de la Primera Encuesta Iberoamericana de Juventudes, elaborada por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) en 2013. De acuerdo con el ranking de este índice, México se ubica en el lugar 16 de los 20 países Iberoamericanos tomados en cuenta para esta medición. El índice indaga sobre las expectativas de los jóvenes iberoamericanos en las áreas de corrupción, pobreza, violencia, desigualdad, medioambiente, participación, derechos inmigrantes, empleo, calidad de vida, salud, educación y vida propia. A los encuestados se les preguntó sobre su percepción respecto a los principales obstáculos que tiene su generación. Las respuestas se concentraron en la delincuencia y la violencia, sobre todo en el caso de México.<sup>30</sup>

Este panorama genera, a su vez, otros fenómenos como el de la migración, tanto nacional como internacional, ya sea, entre la población con poca o nula escolaridad que busca oportunidades de empleo e ingreso, o entre aquella, que teniendo un grado de escolaridad superior al universitario, tampoco encuentra en México las oportunidades laborales y de desarrollo acordes con ello.

En este panorama, “La importancia de la población joven... radica no sólo en que actualmente representan, a pesar de la tendencia a la baja en su proporción y crecimiento, cerca de la tercera parte de ese llamado ‘bono demográfico’, sino también en que los jóvenes de hoy y de mañana serán parte de dicho fenómeno hasta el término del mismo. Esto hace indispensable crear las condiciones socioeconómicas necesarias para integrar adecuadamente a este grupo de población a la sociedad, al sistema educativo y al mercado laboral en provecho de ellos mismos y de la colectividad. De lo contrario, el efecto del excedente poblacional en este grupo de edad puede resultar adverso, agudizando los problemas derivados de una futura población envejecida que... contará con un perfil educativo aún insuficiente, oportunidades laborales aún más precarias y complejos cuadros epidemiológicos, [sin contar que serán, como son ahora, rehenes de la delincuencia].

Por ello, es necesario reconocer [como se refirió anteriormente] las necesidades específicas de los jóvenes, teniendo en cuenta que no se trata de un grupo homogéneo, sino que [las diferencias en su] interior, tales como las de [sexo, cultura], origen étnico y estratificación socioeconómica, pesan de manera notable en su comportamiento demográfico y, en última instancia, en su desarrollo.”<sup>31</sup>

Esta situación no cambiará en tanto no se cuente con un marco legal que construya y fortalezca un sistema nacional de garantía de sus derechos humanos, combata la fragmentación que existe en la atención a algunos de ellos, y genere los sistemas de protección que aún no existen.

Al respecto, cabe destacar que, a pesar de que en el mes de octubre de 2005 México firmó la *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*, dicho documento no ha sido ratificado, impidiendo a la juventud mexicana gozar de la protección de este instrumento internacional que, precisamente, concentra el catálogo de derechos específicos de que son titulares las y los jóvenes, y del cual se nutre, en diversos aspectos –así como de otras iniciativas presentadas en diversas legislaturas–, la presente propuesta de ley.

### Fundamento legal

El suscrito, licenciado Rafael Hernández Soriano, diputado de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1;

77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometido a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se expide la Ley General de Inclusión, Participación y Desarrollo Integral de las Juventudes.**

**Artículo Primero:** Se expide la Ley General de Inclusión, Participación y Desarrollo Integral de las Juventudes, para quedar como sigue:

#### **Título Primero Disposiciones Generales**

#### **Capítulo I Del Ámbito y Objeto**

**Artículo 1.** Las disposiciones contenidas en la presente Ley son de orden público, interés social y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 2.** El objeto de la presente Ley es establecer el marco institucional para garantizar a las personas jóvenes el ejercicio pleno y efectivo de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados y Convenios Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte; la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización; y, el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad que faciliten su participación efectiva e incidencia en la vida social, económica, cultural y política del país, con la participación solidaria y corresponsable de la sociedad, la comunidad y la familia, mediante:

I. El reconocimiento, enunciativo mas no limitativo de los derechos humanos de las personas jóvenes, en materia civil, política, económica, social, cultural y ambiental;

II. El reconocimiento de las obligaciones del Estado y el establecimiento de la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, en materia de respeto, garantía y promoción de los derechos humanos de las personas jóvenes;

III. La definición de los principios y ejes rectores que orienten el diseño y la implementación de las políticas, programas y acciones para la participación, el desarrollo integral y la inclusión de las personas jóvenes, en los tres órdenes de gobierno;

IV. El establecimiento de las directrices para la implementación de la Política Nacional de Juventud;

V. La creación del Sistema Nacional para la Inclusión, Participación y Desarrollo Integral de las Juventudes, y;

VI. La creación de los Consejos Nacional, Estatales y Locales de las Juventudes como instancias de participación directa de las personas jóvenes.

**Artículo 3.** Son finalidades de la presente Ley:

I. Respetar, promover, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las personas jóvenes reconocidos en esta Ley, los Tratados Internacionales y demás leyes aplicables;

II. Garantizar el reconocimiento de las personas jóvenes como sujetos plenos de derecho y protagonistas del desarrollo nacional desde el ejercicio de la diversidad y la pluralidad;

III. Promover el desarrollo integral de las juventudes en un marco de igualdad y no discriminación;

IV. Respetar y garantizar la participación, concertación e incidencia de las personas jóvenes en las decisiones que los afectan en los ámbitos social, económico, político, cultural y ambiental;

V. Promover el establecimiento de relaciones de igualdad entre las personas jóvenes de distintos géneros e identidades y entre aquéllos pertenecientes a distintos ámbitos como el rural, urbano y la autoadscripción, y el local y nacional, así como entre las generaciones;

VI. Promover una cultura de respeto e inclusión hacia las personas jóvenes en el ámbito familiar, comunitario y social, así como en el público y el privado.

**Artículo 4.** Se considera persona joven a toda aquella persona, nacional o extranjera, cuya edad esté comprendida entre los doce y los veintinueve años cumplidos, que residan o transiten en el país; así como a aquellas de nacionalidad mexicana, que por cualquier circunstancia residan fuera del territorio nacional.

Esta definición no sustituye los límites de edad establecidos en otras leyes o Tratados Internacionales para niñas, niños y adolescentes, en los que se establecen garantías pe-

nales, sistemas de protección, responsabilidades civiles y/o derechos ciudadanos.

**Artículo 5.** Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I. Constitución: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Comités de las Juventudes: Los Comités de Participación de las Juventudes Nacional, en las Entidades Federativas, y en los Municipios y Alcaldías de la Ciudad de México;

III. Consejo Nacional: El Consejo Nacional para la Inclusión, Participación y Desarrollo Integral de las Juventudes;

IV. Derechos de las Juventudes: Los derechos humanos reconocidos en esta Ley, en la Constitución, en los Tratados Internacionales y en los demás ordenamientos jurídicos vigentes;

V. Desarrollo Integral: El proceso sistémico económico, social, cultural y político, que garantiza el mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.;

VI. Juventudes: Las personas jóvenes que, a partir de prácticas, relaciones, y características individuales y socioculturales particulares, conforman un grupo etario de población heterogénea;

VII. Sistema Nacional: El Sistema Nacional para la Inclusión, Participación y Desarrollo Integral de las Juventudes;

VIII. Sistema Nacional de Información: El Sistema Nacional de Información de las Juventudes;

IX. Tratados Internacionales: Los Tratados y Convenios Internacionales de Derechos Humanos, o aquellos que en su contenido se refieran a ellos y de los cuales el Estado Mexicano sea parte.

**Artículo 6.** El Estado, a través de los órganos e instituciones de los tres niveles de gobierno, adoptará las medidas legislativas, administrativas y judiciales necesarias para

garantizar a las personas jóvenes el pleno e integral disfrute de sus derechos.

## **Capítulo II De los Principios y Ejes Rectores**

**Artículo 7.** Son principios que guiarán la aplicación e interpretación de la presente Ley:

I. Autonomía: Las personas jóvenes son agentes capaces de elaborar y poner en práctica sus planes de vida, tomar decisiones con independencia, ejercer la autodeterminación en las formas de organizarse, y de expresarse de acuerdo con sus necesidades y perspectivas;

II. Aplicación e interpretación más favorable a la persona joven (Principio pro persona): Las normas de la presente ley se aplicarán e interpretarán en el sentido más favorable a la vigencia plena de los derechos humanos de la persona joven. Esto es, se aplicará la norma más amplia o la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, se aplicará la norma o la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites al ejercicio de derechos de las personas jóvenes.

III. Corresponsabilidad: La familia y la sociedad son, en conjunto con el Estado, corresponsables en la realización y cumplimiento de las acciones dirigidas al desarrollo de las personas jóvenes, y al respeto, protección y promoción de sus derechos en los ámbitos tanto privados como públicos;

IV. Dignidad: Las personas jóvenes, al igual que todas las personas, tienen derecho a una vida digna y segura;

V. Igualdad de género: Las personas jóvenes tienen derecho a la igualdad de condiciones, de oportunidades y de trato. La igualdad de resultados entre géneros será un principio, cuya vigencia deberán promover todas las políticas, programas y acciones emanados de esta Ley;

VI. Igualdad: Todas las personas jóvenes gozan de igualdad en términos de su acceso efectivo y ejercicio pleno de los derechos humanos y garantías establecidos en la Constitución, los Tratados Internacionales, esta Ley y demás normatividad aplicable. Cuando las circunstancias y contexto específicos, ya sean legales, estructurales o sociales, impidan el ejercicio de este prin-

cipio, se deberán establecer las medidas de protección tendientes a su garantía;

VII. No discriminación: Ninguna persona joven podrá ser discriminada por razones de nacionalidad, origen étnico, lugar de residencia, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, opiniones, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, discapacidad, apariencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y de los que les sean propios;

VIII. Interés juvenil: Máxima satisfacción integral y simultánea de todos los derechos de las personas jóvenes en un marco de participación de las personas jóvenes, libertad, respeto y dignidad, para lograr el desarrollo integral de su personalidad y potencialidades;

IX. Pluralidad: Característica esencial de este sector de la población, por lo que sus integrantes deben ser reconocidos bajo una perspectiva diferencial según sus condiciones sociales, físicas, económicas, origen étnico, orientación e identidad sexual, lugar de residencia, cultural, género y contextos de vulnerabilidad para garantizar el principio de igualdad y no discriminación antes señalado;

X. Respeto, protección y garantía de los derechos humanos: El Estado, con estricto apego a lo establecido en el artículo 1º constitucional, es el responsable de garantizar a las personas jóvenes las condiciones que permitan el disfrute pleno de sus derechos, y;

XI. Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos: Todas las personas jóvenes gozan de los mismos derechos, los cuales son interdependientes e indivisibles. El Estado debe, permanentemente, generar las condiciones que permitan observar una constante evolución en el nivel de satisfacción de los derechos humanos de la población joven.

**Artículo 8.** Son ejes rectores en los que se sustentará la implementación de la presente Ley, así como las políticas, planes, programas y acciones que de ella emanen:

I. Coordinación: Establecimiento, en el ámbito de las atribuciones de los diferentes niveles de gobierno, de una coordinación efectiva para evitar la duplicidad de acciones dirigidas a las juventudes, y fomento de su implementación de manera integral y transversal;

II. Desarrollo Humano Integral: Generación de oportunidades para decidir, a partir del reconocimiento y promoción de los derechos, capacidades y potencialidades de las personas jóvenes;

III. Inclusión: Consideración de las diferencias como elementos centrales para el diseño de políticas o acciones, a fin de alcanzar sus objetivos, superando las condiciones que crean o reproducen marginación, exclusión, intolerancia y violencia;

IV. Integralidad: Aplicación de una perspectiva integradora que interrelacione los distintos ámbitos de la vida de las personas jóvenes y la acción del Estado en torno a ellos;

V. Participación juvenil libre, directa y democrática: Participación de las personas jóvenes, de manera individual o colectiva, en los asuntos de interés público, así como en la planeación, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia social, económica, política, cultural y ambiental, dirigidas a ellos o en cualesquiera otras que afecten, directa o indirectamente, el goce de sus derechos;

VI. Seguridad Humana: Garantía de las condiciones mínimas que generen seguridad emocional, física, psicológica y social, con el fin de evitar la violencia en cualquiera de sus formas y expresiones y asegurar, de esta forma, la convivencia pacífica en la familia, la comunidad, los espacios públicos, privados y laborales y en la sociedad, en general.

VII. Transparencia y rendición de cuentas: Acceso de la ciudadanía a la información relativa a las políticas, programas y acciones dirigidos a las juventudes, en cuanto a su diseño, presupuesto, operación y resultados, conforme a la legislación en la materia, y;

VIII. Transversalidad: Incorporación del interés juvenil en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas emanadas de esta Ley, así como en la estructura administrativa y programática de los tres poderes y niveles de gobierno.

## Título II De los Derechos de las Juventudes

### Capítulo Único De los Derechos de las Juventudes

**Artículo 9.** Los jóvenes son titulares de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reconocidos en la Constitución, en los Tratados Internacionales y en las normas que los desarrollan o reglamentan.

**Artículo 10.** De manera enunciativa más no limitativa, y sin menoscabo de lo previsto en el artículo anterior, así como de lo establecido en el artículo segundo de esta Ley, las personas jóvenes son titulares de los siguientes derechos:

#### I. Derechos Civiles y Políticos:

a) Derecho a la vida: Incluye la garantía de un desarrollo físico, moral e intelectual que permita su incorporación a la vida colectiva con niveles óptimos;

b) Derecho a la protección contra abusos sexuales: Abarca la prevención contra el abuso, la violación, la explotación, el turismo sexual y cualquier otro tipo de violencia o maltrato sexual; así como la recuperación física, psicológica, social y económica de aquellas personas jóvenes que hubieren sido víctimas de tales situaciones;

c) Derecho a la objeción de conciencia: Por el cual las personas jóvenes tienen derecho a objetar el servicio militar obligatorio y a no participar, ni ser involucrados en modo alguno en hostilidades militares;

d) Derecho a la justicia y a la no criminalización: Implica el derecho a la denuncia, la audiencia, la defensa, a un trato justo y digno, a una justicia gratuita, a la igualdad ante la ley y a todas las garantías del debido proceso. Las personas jóvenes condenados por una infracción a la ley penal tienen derecho a un tratamiento digno que estimule su respeto por los derechos humanos y a que se tenga en cuenta su edad y la necesidad de promover su resocialización, a través de medidas alternativas al cumplimiento de la pena privativa de la libertad. Las personas jóvenes que deban cumplir pena privativa de la libertad tienen derecho a contar con un espacio específico y con

condiciones humanas dignas en el centro de internamiento, que incluyan opciones de educación y capacitación;

e) Derecho a la identidad y personalidad propias: Incluye el derecho a tener una nacionalidad, a no ser privado de ella y a adquirir otra voluntariamente; así como el derecho a su propia identidad, consistente en la formación de su personalidad, en atención a sus especificidades y características de sexo, nacionalidad, etnia, filiación, orientación e identidad sexual, creencias y cultura; y, a la erradicación de situaciones que los discriminen en cualquiera de los aspectos concernientes a su identidad;

f) Derecho al honor, la intimidad y la propia imagen: Comprende el derecho a la intimidad personal y familiar y a la protección contra cualquier tipo de explotación de su imagen o prácticas que dañen su condición física y mental o mermen su dignidad personal;

g) Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión: Por el cual las personas jóvenes gozan de especial protección contra cualquier forma de persecución o represión;

h) Derecho a la libertad de expresión, reunión y asociación: Incluye el derecho de expresarse, por cualquier medio y en torno a cualquier tema o materia, en el marco de los valores democráticos y los principios establecidos en esta Ley; así como a reunirse o manifestarse, de manera pacífica, en el espacio público. Asimismo, implica el derecho a disponer de foros juveniles de expresión y a crear, con recursos propios o con apoyos gubernamentales, organizaciones y asociaciones, independientes y autónomas que alienten su inclusión social;

i) Derecho a formar parte de una familia: Implica pertenecer activamente a un núcleo familiar, en sus diversas formas o composiciones, en el que se promuevan relaciones donde primen el afecto, el respeto, la solidaridad, la unión y la responsabilidad mutua entre sus miembros, y en el que estén protegidos de todo tipo de maltrato o violencia. Las personas jóvenes menores de edad, para efectos de la definición de su guardia y custodia, tienen derecho a que su opinión sea tomada en cuenta, en caso de divorcio o separación de sus padres;

j) Derecho a la formación de una familia: Incluye la libre elección de la pareja, la vida en común, la constitución del matrimonio, o de la libre convivencia, en un marco de igualdad de sus miembros, así como su disolución de acuerdo con la legislación en la materia. También incluye el derecho a optar, de manera responsable, por la maternidad y la paternidad, ya sea, en pareja o fuera de ella; y, a que se garantice la conciliación entre la vida laboral y familiar, a fin de permitir el continuo desarrollo personal, educativo, formativo y laboral de sus miembros, y;

k) Derecho a la participación política: Implica el derecho a inscribirse en agrupaciones políticas, a elegir y ser elegidos para puestos de elección popular conforme a la legislación vigente en la materia; así como a participar en la formulación de las políticas y leyes referidas, directa o indirectamente, a sus derechos y a que éstas sean atendidas;

## II. Derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales:

a) Derecho a la educación: Implica una educación integral, continua y de calidad, en la cual se promueva el conocimiento y respeto por los derechos humanos, las culturas étnicas, la paz, la solidaridad, la aceptación de la diversidad, la tolerancia y la igualdad de género; se fomente la práctica de los valores democráticos, las artes, las ciencias, la técnica y se garantice el acceso universal a las nuevas tecnologías;

b) Derecho a la educación sexual: Al formar parte del derecho a la educación, se basa en el reconocimiento de la educación sexual como fuente de salud, desarrollo personal y expresión afectiva. Las personas jóvenes tienen el derecho a recibir educación sexual, dentro y fuera de los centros escolares, que incluye información y orientación sobre el ejercicio responsable de la sexualidad, la prevención de las enfermedades de transmisión sexual, la reproducción, los embarazos no deseados y el abuso o violencia sexual;

c) Derecho a la salud: Además del derecho a contar con servicios de salud integrales y de calidad, incluye el derecho a la atención primaria gratuita, la educación preventiva, la nutrición, la atención y el cui-

dato especializado de la salud juvenil, la promoción de la salud sexual y reproductiva, la información y prevención del alcoholismo, el tabaquismo y el uso indebido de drogas, así como a la investigación sobre los principales problemas de salud que se presentan en la edad juvenil. Asimismo, comprende, el derecho a la confidencialidad y al respeto por parte del personal de los servicios de salud, en particular, en lo relativo a la orientación y atención a la salud sexual y reproductiva;

d) Derecho a la cultura y el arte: Implica el derecho a ser parte de una cultura y a la libre creación y expresión artística conforme a ella; así como a disfrutar de las diversas manifestaciones artísticas en el marco de los derechos que, como público, tienen todas las personas. Asimismo, comprende el derecho a la obtención de recursos económicos o de otra especie, de manera equitativa entre las personas jóvenes pertenecientes o representantes de distintas culturas o sectores sociales, a fin de promover la preservación cultural y la producción y creación artística;

e) Derecho al trabajo: Las personas jóvenes tienen derecho a un trabajo digno. En el derecho al trabajo, las personas jóvenes gozan de una especial protección, con pleno apego a la perspectiva de género y al principio de no discriminación, tanto en lo que se refiere a las opciones de vinculación laboral, capacitación y autoempleo e inserción laboral, como a las garantías y derechos laborales con que deberán contar una vez que han accedido a él, las cuales incluyen, entre otras, la igualdad de oportunidades y de trato en lo relativo a la remuneración, promoción y condiciones en el trabajo, así como todas aquellas que prohíban cualquier forma de explotación económica y actividad que ponga en peligro su salud, educación o su desarrollo físico y psicológico. Dicha protección será aún mayor cuando se trate de jóvenes entre 15 y 17 años de edad, de acuerdo con las normas internacionales del trabajo;

f) Derecho a la protección social: Abarca la protección social frente a situaciones de orfandad, enfermedad, accidentes laborales, invalidez, viudez y todas aquellas situaciones de falta o de disminución de medios de subsistencia o de capacidad para el trabajo;

g) Derecho a un medioambiente saludable: Implica el derecho a vivir en un entorno sano y seguro, apropiado para el bienestar físico y mental de las personas jóvenes, en el que sea posible lograr un alto estándar de salud y un desarrollo ecológicamente sustentable, en el que el Estado haga un uso racional de los recursos naturales que permita satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. Asimismo, incluye el derecho a recibir información relacionada con los vínculos entre salud y medio ambiente, particularmente, en casos de riesgo, crisis ecológicas o ecodidios;

h) Derecho al esparcimiento y al ocio: Comprende, en general, el derecho al disfrute del tiempo libre y, en particular, el derecho al ocio, que se refiere a la realización de actividades sin un fin concreto, de acuerdo con las preferencias e intereses de cada joven, en el marco del respeto a los derechos humanos. Asimismo, incluye el derecho a contar con opciones plurales de recreación y esparcimiento, en condiciones de seguridad y respeto, y;

i) Derecho al deporte: Comprende el derecho a la educación física en el ámbito escolar y a contar, dentro y fuera de él, con infraestructura y programas de apoyo para la práctica del deporte tanto profesional como recreativo, y el cual deberá estar presidido por los valores de respeto, inclusión, tolerancia, perseverancia, disciplina, superación personal y colectiva, trabajo en equipo y solidaridad.

**Artículo 11.** Para dar cumplimiento al artículo anterior, las estrategias y acciones que implemente el Estado en sus tres poderes y niveles de gobierno, deberán abarcar las siguientes medidas:

I. Prevención: Aquéllas dirigidas a evitar actos y situaciones que generen amenaza, vulneración o violación de uno o varios derechos a las personas jóvenes;

II. Protección: Aquéllas orientadas a detener amenazas, vulneraciones o violaciones de derechos humanos que afecten a las personas jóvenes;

III. Garantía: Aquéllas encaminadas a la realización y el ejercicio efectivo de los derechos de las personas jóvenes;

IV. Promoción: Aquéllas orientadas a propiciar la realización y el ejercicio efectivo de los derechos de las personas jóvenes;

V. Sanción: Aquéllas encauzadas a imponer correctivos a funcionarios del Estado o particulares que participen en actos o situaciones de amenaza y/o vulneración de derechos de las personas jóvenes;

VI. Reparación: Aquéllas dirigidas a lograr la plena restitución de los derechos vulnerados, cuando ello sea posible, o su adecuada retribución, en caso contrario. En ambos casos, procurando con ello su no repetición.

### **Título Tercero** **De las Políticas de Juventud y el** **Sistema Nacional para la Inclusión, Participación y** **Desarrollo Integral de las Juventudes**

#### **Capítulo I** **De las Políticas de Juventud**

**Artículo 12.** Por Políticas de Juventud debe entenderse el proceso permanente de articulación y desarrollo de principios, acciones, medidas y estrategias que orientan la actividad del Estado, así como las acciones de colaboración que establezca con la sociedad, para el respeto, protección, promoción y garantía de los derechos de las juventudes, que les permitan ejercerlos de manera digna, autónoma, responsable y trascendente, con base en los principios establecidos en el artículo 7 de esta Ley.

**Artículo 13.** Para el cumplimiento del artículo anterior, los tres poderes y niveles de gobierno deberán formular e implementar Políticas de Juventud, de conformidad con los lineamientos que se acuerden en el marco del Sistema Nacional, garantizando una asignación presupuestal y un apartado específico y diferenciado en los Planes o Programas de Desarrollo.

Dicha asignación presupuestal deberá ser, cuando menos, del 50 por ciento anual para las dependencias que encabezan la atención a las juventudes, y de, al menos, el 5 por ciento para el resto.

**Artículo 14.** Las Políticas de Juventud deberán responder a las necesidades, problemáticas, expectativas, capacidades, potencialidades e intereses de la población joven objetivo en cada nivel de gobierno, así como afirmar la condi-

ción de las personas jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo.

**Artículo 15.** Las Políticas de Juventud deberán ser transversales a la estructura administrativa y programática de cada nivel de gobierno. Su implementación se centrará en incorporar el interés juvenil en cada una de las acciones y políticas públicas sectoriales. Las políticas de juventud no reemplazan a otras políticas sectoriales, sino que las sustentarán y articularán para el logro de objetivos en lo referente a las juventudes.

## **Capítulo II De la Política Nacional de Juventud**

**Artículo 16.** La Política Nacional de Juventud deberá considerar, al menos, las siguientes acciones:

I. Promover y difundir la salvaguarda de los derechos de las juventudes, atendiendo los principios establecidos en esta Ley;

II. Diseñar estrategias, políticas públicas, acciones y proyectos de inversión social, conforme a las medidas establecidas en el artículo 11 de esta Ley, dirigidas a que las juventudes logren el pleno ejercicio de sus derechos, en el marco de las obligaciones del Estado mexicano consagradas en el artículo 1º constitucional;

III. Garantizar la asignación sostenida y progresiva de recursos físicos, técnicos, humanos especializados y financieros que permitan la implementación de políticas públicas, planes, programas y proyectos para el goce efectivo de los derechos de las personas jóvenes;

IV. Diseñar estrategias para el fortalecimiento de las capacidades de las personas jóvenes y para lograr su reconocimiento como protagonistas del desarrollo nacional;

V. Asegurar la participación de las personas jóvenes en el diseño de las políticas, programas y acciones dirigidos a garantizar sus derechos, así como en los procesos de toma de decisiones del gobierno que estén relacionadas, directa o indirectamente, con su cumplimiento;

VI. Desarrollar acciones diferenciadas para las personas jóvenes, de acuerdo con su situación de vulnerabilidad o estado de riesgo;

VII. Diseñar proyectos y acciones de inclusión y convivencia entre jóvenes, procurando la pluralidad étnica, social, económica, cultural e ideológica;

VIII. Facilitar a las juventudes las condiciones que les permitan el cumplimiento de sus deberes de manera calificada y cualificada;

IX. Asegurar la capacitación, formación y actualización de los funcionarios de los tres poderes y niveles de gobierno en materia de los derechos de las juventudes, a efecto de que estén en posibilidad de cumplir y hacer cumplir el objeto de la presente Ley;

X. Garantizar la realización de investigaciones y estudios especializados sobre la situación de las personas jóvenes en los distintos ámbitos de acceso a sus derechos, social, económico, político, ambiental y cultural, así como diagnósticos que permitan determinar las causas y los obstáculos que impiden su pleno ejercicio;

XI. Asegurar la realización, de manera periódica, de las evaluaciones correspondientes a las estrategias, políticas y acciones implementados;

XII. Impulsar convenios de coordinación y colaboración entre las distintas dependencias de los tres niveles y poderes de gobierno, el sector privado, el sector académico y los organismos internacionales, a fin de lograr el cumplimiento de la presente Ley;

XIII. Promover la inclusión prioritaria en el Plan Nacional de Desarrollo de las estrategias, políticas y acciones encaminadas a garantizar el goce efectivo de los derechos de las juventudes, y;

XIV. Promover alianzas con entidades y organismos de carácter público o privado, nacional o internacional, que contribuyan a la garantía y el cumplimiento de los derechos de las juventudes.

**Artículo 17.** Los recursos destinados para el cumplimiento de la presente Ley, deberán especificarse, anualmente, en un Anexo del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

**Capítulo III**  
**Del Sistema Nacional**  
**para la Inclusión, Participación y**  
**Desarrollo Integral de las Juventudes**

**Artículo 18.** El Sistema Nacional para la Inclusión, Participación y Desarrollo de las Juventudes es el conjunto de actores, instituciones, procesos, planes, programas y proyectos, que mediante la creación y el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil, el sector privado y las personas jóvenes, tiene por objeto articular, dar seguimiento y evaluar las políticas de juventud; administrar el Sistema Nacional de Información de las Juventudes y realizar la coordinación intersectorial e interinstitucional.

**Artículo 19.** Para el cumplimiento de sus funciones, el Sistema Nacional estará compuesto por:

- I. El Subsistema Institucional de las Juventudes, y;
- II. El Subsistema de Participación de las Juventudes.

**Sección I**  
**Del Subsistema Institucional de las Juventudes**

**Artículo 20.** El Subsistema Institucional de las Juventudes estará conformado por el Consejo Nacional, del cual formarán parte representantes de los tres Poderes de la Unión, de las instancias creadas o designadas en las Entidades Federativas para la atención de las juventudes; así como representantes del Comité Nacional de las Juventudes y de la Sociedad Civil.

**Artículo 21.** El Consejo Nacional es la instancia deliberativa y de coordinación del Sistema Nacional, encargada de articular, dar seguimiento y evaluar las políticas de juventud, nacional y locales.

**Artículo 22.** El Consejo Nacional estará integrado por las y los titulares de:

- I. La Presidencia de la República;
- II. La Secretaría de Gobernación;
- III. La Secretaría de Educación Pública;
- IV. La Secretaría de Salud;
- V. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social;

VI. La Secretaría de Desarrollo Social;

VII. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

VIII. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;

IX. La Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres;

X. El Instituto Mexicano de la Juventud, el cual ocupará la Secretaría Ejecutiva;

XI. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;

XII. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;

XIII. La Presidencia del Instituto Nacional del Emprendedor;

XIV. La Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos;

XV. Las Presidencias de las Comisiones encargadas de atender los asuntos de la Juventud de la Cámara de Diputados y de Senadores;

XVI. La Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XVII. La Rectoría de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Director General del Instituto Politécnico Nacional, y;

XVIII. Las dependencias de los Estados y de la Ciudad de México, encargados de coordinar la atención a las juventudes;

Asimismo, formarán parte del Consejo Nacional:

I. Tres representantes del Comité Nacional de las Juventudes, de preferencia provenientes de las tres principales zonas geográficas en las que se divide el país, los que serán designados conforme a la reglamentación interna de éste;

II. Tres representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil, cuya labor esté relacionada con la promoción y

defensa de los derechos humanos de las personas jóvenes;

El Consejo será presidido por el Presidente de la República.

**Artículo 23.** El Consejo Nacional celebrará sesiones ordinarias, por lo menos, cuatro veces al año. De manera extraordinaria, podrá sesionar cuando así lo proponga su Presidente o, cuando menos, la tercera parte de sus miembros. El Consejo Nacional sesionará válidamente con la asistencia de, por lo menos, la mitad más uno de sus integrantes.

**Artículo 24.** Los acuerdos y resoluciones el Consejo Nacional se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes, teniendo su Presidente voto de calidad en caso de empate.

**Artículo 25.** En virtud de los asuntos a tratar, podrán ser invitados a las sesiones del Consejo Nacional, con voz pero sin voto, las personas, dependencias, órganos, asociaciones y organizaciones que el Consejo Nacional determine.

**Artículo 26.** Son funciones y atribuciones del Consejo Nacional:

I. Emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Nacional;

II. Diseñar y coordinar el Sistema Nacional de Información, a fin de generar información, dar seguimiento y generar los insumos para la evaluación de las Políticas de Juventud;

III. Formular mecanismos, estrategias y convenios de coordinación y colaboración entre las distintas dependencias de los tres poderes y niveles de gobierno, el sector privado, el sector académico, la sociedad civil y las personas jóvenes, con el fin de ejecutar y dar seguimiento las Políticas de Juventud;

IV. Establecer los lineamientos para el diseño de políticas públicas y acciones de inversión social destinadas a salvaguardar los derechos de las juventudes en todas aquellas materias que de manera enunciativa, mas no limitativa, se reconocen en la presente Ley y con pleno apego a los principios establecidos en ella;

V. Proponer políticas públicas o proyectos de inversión social que, en el marco de lo establecido en la fracción anterior y en el artículo 11 de esta Ley, tengan por objeto el respeto, la protección, la promoción y la garantía de los derechos de las juventudes, así como su sanción y reparación ante una violación;

VI. Garantizar la visibilización del interés juvenil y la inclusión de las juventudes en cada uno de los sectores de gobierno;

VII. Formular, proponer y ejecutar estrategias, programas y acciones, cuya población objetivo sean las personas jóvenes, en especial, aquéllos en vulnerabilidad o en riesgo de estarlo, ya sea por sus condiciones físicas, socioeconómicas, de origen étnico, lugar de residencia, legales o del entorno en el que habitan, tales como la violencia generalizada o el desplazamiento forzoso;

VIII. Brindar asesoría y apoyo técnico a los gobiernos de las Entidades Federativas y de sus municipios o alcaldías, con la finalidad de fortalecer el diseño e implementación de sus políticas de juventud y garantizar la coordinación y complementariedad con la Política Nacional de Juventud;

IX. Garantizar la organización, promoción y capacitación de las asociaciones juveniles, en un marco de independencia y autonomía, para que se constituyan en mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia;

X. Formular las directrices para el diseño de programas de capacitación, formación, entrenamiento y actualización de los funcionarios de los tres órdenes de gobierno en materia de derechos humanos de la juventud y las obligaciones del Estado frente a ellos;

XI. Promover la concurrencia efectiva entre los tres órdenes de gobierno, a fin de evitar la duplicidad de acciones;

XII. Gestionar la asistencia técnica y económica de las instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales para apoyar el cumplimiento de sus funciones y de las políticas de juventud;

XIII. Promover estrategias y acciones de coordinación y colaboración con el Poder Judicial de la Federación y

los órganos jurisdiccionales de las Entidades Federativas, en el marco de las finalidades de la presente Ley;

XIV. Considerar las propuestas provenientes de los Comités Nacional, Estatales y Locales de las Juventudes, relativas a planes, programas, acciones y proyectos para el desarrollo e inclusión de las juventudes y proponer su incorporación en los Planes de Desarrollo que correspondan;

XV. Dar seguimiento a la ejecución de las Políticas de Juventud y a la aplicación de los recursos federales, estatales y municipales, dirigidos a garantizar los derechos e inclusión de las juventudes, y presentar los resultados de las evaluaciones correspondientes a dichas acciones, en la tercera sesión ordinaria de cada Ejercicio Fiscal;

XVI. Crear grupos de trabajo para el apoyo de sus funciones;

XVII. Implementar otras acciones que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema Nacional y el logro del objetivo de la presente Ley, y;

XVIII. Presentar un informe anual sobre la situación de las personas jóvenes en el país, así como sobre los avances, ejecución presupuestal y cumplimiento de las políticas de juventud;

**Artículo 27.** El Consejo Nacional contará con una Secretaría Ejecutiva, cargo que será desempeñado por el Titular del Instituto Mexicano de la Juventud, el cual será también la entidad encargada, a nivel nacional, de coordinar las acciones de política pública que garanticen el goce efectivo de los derechos de las juventudes.

**Artículo 28.** La Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional tendrá entre sus funciones:

I. Convocar y preparar los documentos de trabajo para las sesiones del Consejo Nacional;

II. Elaborar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones tomadas por el Consejo Nacional;

III. Llevar la memoria de las reuniones y de los acuerdos y resoluciones tomadas por el Consejo Nacional;

IV. Garantizar el flujo de información al interior del Consejo Nacional;

V. Presentar a consideración del Consejo Nacional los lineamientos para el diseño de los planes, programas y acciones de inversión social para la salvaguarda de los derechos de las juventudes;

VI. Proponer al Consejo Nacional lineamientos y acciones para el buen desempeño de sus actividades;

VII. Realizar, por sí o a través de terceros, estudios e investigaciones especializados sobre la situación de las personas jóvenes en torno al ejercicio de sus derechos humanos, así como sobre las causas y los obstáculos que impiden su pleno ejercicio;

VIII. Consolidar la información y presentar, semestralmente, los avances institucionales por sector, la ejecución presupuestal y el nivel cumplimiento de las políticas de juventud, y;

IX. Elaborar y publicar, anualmente, los informes de actividades del Consejo Nacional.

## Sección II

### Del Subsistema de Participación de las Juventudes

**Artículo 29.** El Subsistema de Participación de las Juventudes estará conformado por el Comité Nacional de las Juventudes y los Comités Estatales y Locales de las Juventudes.

**Artículo 30.** Los Comités de las Juventudes son los mecanismos y procesos autónomos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de las personas jóvenes con las instancias gubernamentales locales y nacional, a través de los cuales deberán canalizarse sus propuestas para su desarrollo e inclusión social, política, económica y cultural; así como para la solución de sus necesidades y problemáticas particulares.

El establecimiento de los Comités de las Juventudes se realizará en estricta vinculación con sus agendas propias y sus prácticas organizativas.

**Artículo 31.** El Comité Nacional de las Juventudes y los Comités Estatales y Locales de las Juventudes cumplirán, en su respectivo ámbito, las siguientes funciones:

I. Actuar como mecanismo válido de interlocución y concertación ante las instituciones y organismos de la

administración pública, en los temas concernientes a sus derechos;

II. Dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones emitidos por el Consejo Nacional;

III. Proponer al Consejo Nacional:

a) Políticas, planes, programas y acciones para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley y demás normas relativas a juventud;

b) Estrategias y procedimientos para la participación de las personas jóvenes en el diseño de políticas, planes, programas y acciones de desarrollo e inclusión dirigidos a las juventudes;

IV. Informar al Consejo Nacional sobre cualquier presunto incumplimiento en la aplicación de las Políticas de Juventud o de los recursos destinados para su implementación;

V. Elegir tres representantes para participar en el Consejo Nacional, de preferencia, de los Comités Estatales de las tres principales zonas geográficas en que se compone el país;

VI. Participar en la difusión y conocimiento de la presente Ley;

VII. Dinamizar la promoción, formación integral y participación de las juventudes, de acuerdo con las finalidades de la presente Ley y demás normas aplicables;

VIII. Elegir representantes ante las instancias en las que se traten asuntos de juventud y cuyos reglamentos así lo dispongan;

IX. Presentar, anualmente, un Plan de Trabajo que oriente su gestión;

X. Presentar informes de actividades semestrales de su gestión, trabajo y avances, y;

XI. Adoptar un reglamento interno de organización y funcionamiento;

### Sección III Del Comité Nacional de las Juventudes

**Artículo 32.** El Comité Nacional de las Juventudes estará integrado de la siguiente manera:

I. Un representante de cada uno de los Comités Estatales de las Juventudes;

II. Un representante de las juventudes rurales;

III. Un representante de las comunidades indígenas;

IV. Un representante de las comunidades afromexicanas, y;

V. Un representante de las juventudes pertenecientes a otras minorías étnicas o nacionales.

Las personas jóvenes representantes de las Entidades Federativas y la Ciudad de México podrán ser parte del Comité Nacional por un año, pudiendo ser reelectos por un sólo periodo adicional.

Los representantes de las comunidades indígenas, afromexicanas y de otras minorías étnicas o nacionales será electos conforme a los procedimientos de sus comunidades de origen.

**Artículo 33.** El Comité Nacional de las Juventudes se reunirá de manera ordinaria dos veces al año y de manera extraordinaria, conforme lo disponga su reglamento interno.

### Sección IV De los Comités Estatales de las Juventudes

**Artículo 34.** Los Comités Estatales de las Juventudes estarán integrados por representantes de los Comités Locales de las Juventudes. El número total de integrantes de los Comités Estatales deberá ser siempre impar. En el caso de que la composición resultare un número par, se aumentará, de manera rotativa y no repetida, un miembro.

Cuando existan más de veintiún miembros en un Comité Estatal, se designará de manera rotativa y no repetida de entre todos los representantes de los Consejos Municipales o de las alcaldías, según corresponda, el miembro número veintiuno.

**Artículo 35.** Los Comités Estatales de las Juventudes se reunirán de manera ordinaria cuatro veces al año y de manera extraordinaria, conforme lo disponga su reglamento interno.

### **Sección V De los Comités Locales de las Juventudes**

**Artículo 36.** Los Comités Locales de las Juventudes estarán integrados por jóvenes, hombres y mujeres, procedentes de la sociedad civil organizada y no organizada, así como en una misma proporción por las juventudes de los partidos políticos elegidos mediante voto popular y directo por sus propios miembros jóvenes y, conforme a los estatutos de los partidos políticos de los que procedan, originarios de los municipios de las Entidades Federativas o alcaldías de la Ciudad de México que representen.

En los municipios o alcaldías de la Ciudad de México donde existan organizaciones juveniles de campesinos, comunidades indígenas, afromexicanos, o comunidades de otras minorías étnicas o nacionales, cada municipio o alcaldía deberá elegir un representante de estas comunidades. En estos casos, habrá un miembro más en el Comité Local por cada una de tales comunidades.

**Artículo 37.** El número total de integrantes de los Comités Locales deberá ser siempre impar, incluida la representación étnica o minoritaria especial. En el caso de que la composición ampliada resultare número par, se aumentará, de manera rotativa, un miembro.

**Artículo 38.** Los Comités Locales se reunirán, de manera ordinaria, como mínimo una vez al mes y, de manera extraordinaria, conforme lo disponga su reglamento interno.

### **Título Cuarto De la Distribución de Competencias en materia de Inclusión, Participación y Desarrollo de las Juventudes**

**Artículo 39.** La Federación y las Entidades Federativas y sus municipios o alcaldías, coadyuvarán para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley de conformidad con las competencias previstas en el presente ordenamiento y demás instrumentos legales aplicables.

### **Capítulo I De la Federación**

**Artículo 40.** Son obligaciones y facultades de la Federación, las siguientes:

- I. Garantizar, promover y difundir, en todas sus acciones, la salvaguarda de los derechos de las juventudes, atendiendo los principios establecidos en esta Ley;
- II. Formular y conducir la Política Nacional de Juventud, con base en los principios y ejes rectores establecidos en la presente Ley;
- III. Conformar el Sistema Nacional de las Juventudes y destinar los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para su funcionamiento;
- IV. Garantizar una adecuada coordinación entre los tres órdenes de gobierno, a fin de lograr el cumplimiento de la presente Ley;
- V. Diseñar e implementar políticas públicas y proyectos de inversión social, conforme a las medidas establecidas en el artículo 11 de esta Ley, observando los principios establecidos en ella;
- VI. Implementar, con la participación de las personas jóvenes y la de la sociedad civil, estrategias para el fortalecimiento de sus capacidades y el impulso de su reconocimiento como protagonistas del desarrollo nacional;
- VII. Asignar de manera sostenida y progresiva recursos físicos, técnicos, humanos especializados y financieros dirigidos a la implementación de políticas públicas, planes, programas y proyectos para el goce efectivo de los derechos de las juventudes;
- VIII. Facilitar la participación de las personas jóvenes en el diseño de las políticas, programas y acciones dirigidos a garantizar sus derechos, así como en los procesos de toma de decisiones del gobierno que estén relacionadas, directa o indirectamente, con su cumplimiento;
- IX. Desarrollar acciones diferenciadas para los jóvenes que presenten distintos grados de vulnerabilidad o estén en riesgo de estarlo;

X. Implementar proyectos y acciones de inclusión y convivencia entre jóvenes, procurando la pluralidad étnica, social, económica, cultural e ideológica;

XI. Asegurar la capacitación, entrenamiento, formación y actualización de sus funcionarios, a efecto de que puedan cumplir y hacer cumplir el objeto de la presente Ley;

XII. Realizar, a través del Instituto Mexicano de la Juventud y con el apoyo de las instancias locales, campañas de información sobre los derechos humanos, en particular, los específicos de las personas jóvenes; así como de los recursos jurídicos que les asisten, en caso de violación;

XIII. Acompañar a los Estados y sus municipios, así como a la Ciudad de México y sus alcaldías en el diseño de una oferta de programas, procesos y servicios para la garantía de los derechos de las juventudes;

XIV. Alimentar, en el ámbito de su competencia, el Sistema Nacional de Información de las Juventudes y asesorar a los municipios y alcaldías de la Ciudad de México para su correcto suministro;

XV. Diseñar y operar modelos propios de participación y de generación de oportunidades para las personas jóvenes e informarlo al Sistema Nacional;

XVI. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, con los distintos órdenes de gobierno, el sector privado, el sector académico y los organismos internacionales;

XVII. Realizar alianzas con entidades y organismos de carácter público o privado que contribuyan a la garantía y cumplimiento de los derechos de las juventudes;

XVIII. Presentar un informe anual sobre las estrategias, políticas, acciones y proyectos de inversión social implementados en el marco de la presente Ley, la ejecución presupuestal y los avances en el cumplimiento de la Política Nacional de Juventud;

XIX. Desarrollar todos los mecanismos necesarios para el cumplimiento de la presente Ley, y;

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

## Capítulo II De las Entidades Federativas

**Artículo 41.** Corresponde a las Entidades Federativas en el ámbito de sus facultades y competencias:

I. Promover y difundir, en todas sus acciones, la salvaguarda de los derechos de las juventudes, atendiendo los principios establecidos en esta Ley;

II. Nombrar una dependencia con capacidad política, técnica, financiera y administrativa para coordinar las acciones de política que garanticen el goce efectivo de los derechos de las juventudes, la cual deberá estar articulada al Sistema Nacional;

III. Diseñar e implementar políticas públicas o proyectos de inversión social, conforme a las medidas establecidas en el artículo 11 de esta Ley, observando los principios establecidos en ella;

IV. Implementar, con la participación de las personas jóvenes y la de la sociedad civil, estrategias para el fortalecimiento de sus capacidades y el impulso de su reconocimiento como protagonistas del desarrollo local;

V. Garantizar la asignación sostenida y progresiva de recursos físicos, técnicos, humanos especializados y financieros que permitan la implementación de políticas públicas, planes, programas y proyectos para el goce efectivo de los derechos de las personas jóvenes;

VI. Promover, incentivar y fomentar la participación de las personas jóvenes para que integren los Consejos Estatales de Juventud, además de proporcionar los recursos, para apoyar su efectivo y real funcionamiento;

VII. Facilitar la participación de las personas jóvenes en el diseño de las políticas, programas y acciones dirigidos a garantizar sus derechos, así como en los procesos de toma de decisiones del gobierno que estén relacionadas, directa o indirectamente, con su cumplimiento;

VIII. Desarrollar acciones diferenciadas para los jóvenes que presenten distintos grados de vulnerabilidad o estén en riesgo de estarlo;

IX. Implementar proyectos y acciones de inclusión y convivencia entre jóvenes, procurando la pluralidad étnica, social, económica, cultural e ideológica;

X. Asegurar la capacitación, entrenamiento, formación y actualización de sus funcionarios, a efecto de que puedan cumplir y hacer cumplir el objeto de la presente Ley;

XI. Acompañar a los municipios y alcaldías en el diseño de una oferta de programas, procesos y servicios para la garantía de los derechos de las juventudes;

XII. Alimentar, en el ámbito de su competencia, el Sistema Nacional de Información de las Juventudes y asesorar a los municipios y alcaldías para su correcto suministro;

XIII. Diseñar y operar modelos propios de participación y de generación de oportunidades para las personas jóvenes e informarlo al Sistema Nacional;

XIV. Realizar alianzas con entidades y organismos de carácter público o privado que contribuyan a la garantía y cumplimiento de los derechos de las juventudes;

XV. Presentar un informe anual sobre las estrategias, políticas, acciones y proyectos de inversión social implementados en el marco de la presente Ley, la ejecución presupuestal y los avances en el cumplimiento de la Política de Juventud Estatal o de la Ciudad de México, y;

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

### Capítulo III

#### De los Municipios de los Estados y las Alcaldías de la Ciudad de México

**Artículo 42.** Corresponde a los municipios de los Estados y las alcaldías de la Ciudad de México, en el ámbito de sus facultades y competencias:

I. Promover y difundir, en todas sus acciones, la salvaguarda de los derechos de las juventudes, atendiendo los principios establecidos en esta Ley;

II. Nombrar una dependencia con capacidad política, técnica, financiera y administrativa para coordinar las acciones de política que garanticen el goce efectivo de los derechos de las juventudes, la cual deberá estar articulada al Sistema Nacional;

III. Diseñar e implementar políticas públicas o proyectos de inversión social, conforme a las medidas establecidas en el artículo 11 de esta Ley, observando los principios establecidos en ella;

IV. Implementar, con la participación de las personas jóvenes y la de la sociedad civil, estrategias para el fortalecimiento de sus capacidades y el impulso de su reconocimiento como protagonistas del desarrollo local;

V. Garantizar la asignación sostenida y progresiva de recursos físicos, técnicos, humanos especializados y financieros que permitan la implementación de políticas públicas, planes, programas y proyectos para el goce efectivo de los derechos de las personas jóvenes;

VI. Promover, incentivar y fomentar la participación de las personas jóvenes para que integren los Consejos Municipales de Juventud, además de proporcionar los recursos, para apoyar su efectivo y real funcionamiento;

VII. Facilitar la participación de las personas jóvenes en el diseño de las políticas, programas y acciones dirigidos a garantizar sus derechos, así como en los procesos de toma de decisiones del gobierno que estén relacionadas, directa o indirectamente, con su cumplimiento;

VIII. Desarrollar acciones diferenciadas para los jóvenes que presenten distintos grados de vulnerabilidad o estén en riesgo de estarlo;

IX. Implementar proyectos y acciones de inclusión y convivencia entre jóvenes, procurando la pluralidad étnica, social, económica, cultural e ideológica;

X. Diseñar y ejecutar, en conjunto con otros municipios o alcaldías, proyectos y programas orientados al fortalecimiento de la identidad regional, la igualdad de género, la diversidad cultural y étnica de las personas jóvenes.

XI. Asegurar la capacitación, entrenamiento, formación y actualización de sus funcionarios, a efecto de que puedan cumplir y hacer cumplir el objeto de la presente Ley;

XII. Alimentar, en el ámbito de su competencia, el Sistema Nacional de Información de las Juventudes;

XIII. Diseñar y operar modelos propios de participación y de generación de oportunidades para las personas jóvenes e informarlo al Sistema Nacional;

XIV. Realizar alianzas con entidades y organismos de carácter público o privado que contribuyan a la garantía y cumplimiento de los derechos de las juventudes;

XV. Atender las comunicaciones de riesgos de violación o violaciones consumadas a los derechos humanos de las juventudes, alertando a las autoridades o instancias correspondientes para su debida atención y, en su caso, investigación y sanción. Lo anterior, sin demérito de su presentación ante las autoridades o instancias correspondientes;

XVI. Presentar un informe anual sobre las estrategias, políticas, acciones y proyectos de inversión social implementados en el marco de la presente Ley, la ejecución presupuestal y los avances en el cumplimiento de la Política Municipal de Juventud, y;

XVII. Las demás que le confieran esta Ley u otros ordenamientos aplicables.

## **Título Quinto** **De las Responsabilidades y Sanciones**

### **Capítulo Único** **De las Responsabilidades y Sanciones**

**Artículo 43.** El incumplimiento de esta Ley será causa de responsabilidad administrativa y se sancionará conforme a las leyes en la materia.

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Instituto Mexicano de la Juventud, dentro de los 150 días siguientes a la elección de los Consejos Estatales de la Juventud, convocará la conformación del Consejo Nacional de las Juventudes.

**Tercero.** Los Comités Nacional, Estatales y Locales deberán expedir un reglamento interno durante el primer año de su funcionamiento.

**Cuarto.** Dentro de los sesenta días posteriores a la entrada en vigor de la presente Ley, las instancias municipales destinadas a la atención de las juventudes, convocarán a la conformación de los Comités Locales de las Juventudes.

**Quinto.** Dentro de los sesenta días posteriores a la elección de los Comités Locales de las Juventudes, las instancias estatales y de la Ciudad de México destinadas a la atención de las juventudes, realizarán la convocatoria para la conformación de los Comités Estatales y de la Ciudad de México de las Juventudes.

**Sexto.** Dentro de los noventa días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, se revisará el marco jurídico vigente y se realizarán las adecuaciones correspondientes conforme a lo dispuesto por el presente Decreto. El Instituto Mexicano de la Juventud deberá adecuar sus fines, atribuciones y organización, a lo dispuesto en el presente ordenamiento, dentro del mismo plazo, conforme a las modificaciones que se realicen a su margo legal.

**Séptimo.** Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente ordenamiento.

#### **Notas:**

1 Con base en cifras del Censo de Población y Vivienda, 2010.

2 Conapo (2010). “La situación actual de los jóvenes en México”, p. 16.

3 Fundación IDEA, Op. Cit., pp. 4, 5.

4 “El Economista”, 22 de agosto de 2013, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/08/22/mexico-jovenes-ven-futuro-sin-optimismo>

5 Fundación IDEA, p. 34 y “El Economista”, 22 de agosto de 2013, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/08/22/mexico-jovenes-ven-futuro-sin-optimismo>

6 *Ibidem*, pp. 27-31.

7 Fundación IDEA, p. 38.

8 Cfr. Conapo, Op. Cit., p. 27.

9 Fundación IDEA, pp. 38-39.

10 Fundación IDEA, Anexo 2, p. 8.

11 “El Economista”, 22 de enero de 2014, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/01/22/alertan-aumento-violencia-contra-jovenes>

12 “El Economista”, 11 de agosto de 2014, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/08/11/violencia-separa-jovenes-escuela>

13 “El Economista”, 23 de enero de 2014, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/01/22/alertan-aumento-violencia-contra-jovenes>

14 En el caso específico de los asesinatos por arma de fuego en menores de 18 años, dicha cifra pasó de 299 en 2006, a 946 en 2012. “La infancia cuenta en México 2013”, Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim). En <http://noticias.terra.com.mx/mexico/mas-de-25-mil-menores-son-victimas-de-narcoexplotacion-ong,0a2346a0c1fb2410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>

15 Inegi (2014), “Estadísticas a Propósito del Día Internacional de la Juventud (12 De Agosto)”, p. 6. En <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2014/juventud0.pdf>

16 Fundación IDEA, Anexo 2, p.12.

17 “El Economista”, 11 de agosto de 2014, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/08/11/violencia-separa-jovenes-escuela>

18 Fundación IDEA, Op. Cit., pp. 15-16.

19 *Ibidem*, p. 22.

20 “El Economista”, 27 de agosto de 2014, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/08/27/derechos-sexuales-jovenes-sin-garantias>

21 Fundación IDEA, Op. Cit. p., 23.

22 Fundación IDEA, Op. Cit., pp. 24, 25.

23 *Ibidem*, 22 de agosto de 2013, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/08/22/mexico-jovenes-ven-futuro-sin-optimismo>

24 Fundación IDEA, Op. Cit., p. 30.

25 Fundación IDEA, Op. Cit., p. 30.

26 Fundación IDEA, Op. Cit., p. 42.

27 Organización Internacional del Trabajo (2014). “Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013”. En [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_212956/lang—es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_212956/lang—es/index.htm), p.1.

28 *Ídem*.

29 *Ídem*.

30 Periódico “El Economista”, 22 de agosto de 2013, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/08/22/mexico-jovenes-ven-futuro-sin-optimismo>

31 Cfr. Conapo, Op. Cit., p. 17.

#### Fuentes:

Consejo Nacional de Población, Conapo (2010). “La situación actual de los jóvenes en México”, Serie de Documentos Técnicos.

El Economista, 22 de agosto de 2013, “México: Jóvenes ven futuro sin optimismo”

<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/08/22/mexico-jovenes-ven-futuro-sin-optimismo>

Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2009). “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”.

El Economista, 22 de enero de 2014, “Alertan de aumento en violencia contra jóvenes”

<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/01/22/alertan-aumento-violencia-contra-jovenes>

El Economista, 11 de agosto de 2014, “Violencia separa jóvenes de la escuela” <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/08/11/violencia-separa-jovenes-escuela>

El Economista, 27 de agosto de 2014. “Derechos sexuales de jóvenes, sin garantías”

<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/08/27/derechos-sexuales-jovenes-sin-garantias>

Fundación IDEA (2012). “Evaluación transversal: políticas y programas para el desarrollo de la juventud”, Anexo 2: Diagnóstico de la situación de la juventud en México, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Historia, Inegi (2011), Censo de Población y Vivienda 2010.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Historia, Inegi (2014), “Estadísticas a Propósito del Día Internacional de la Juventud (12 De Agosto)”. En <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2014/juventud0.pdf>

Organización Internacional del Trabajo, OIT (2014). “Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013”. En [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_212956/lang—es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_212956/lang—es/index.htm)

Red por los Derechos de la Infancia en México, Redim (2014) “La infancia cuenta en México 2013”. En <http://noticias.terra.com.mx/mexico/mas-de-25-mil-menores-son-victimas-de-narcoexplotacion-ong,0a2346a0c1fb2410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 21 de marzo de 2017.— Diputado **Rafael Hernández Soriano** (rúbrica).»

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Se turna a la Comisión de Juventud, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.**

---

#### LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

---

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Tiene la palabra por cinco minutos la diputada Paola Félix Díaz, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, suscrita por la diputada Paola Félix Díaz, por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México y por el diputado Federico Döring Casar, del Grupo Parlamentario del PAN.

**La diputada Sara Paola Galico Félix Díaz:** Con el permiso de la Presidencia. Agradezco a nombre del diputado Federico Döring y su servidora, las miles de firmas que respaldaron esta iniciativa. Muchísimas gracias.

Señoras y señores legisladores, desde el 11 de diciembre de 2013 la Ley del Impuesto al Valor Agregado exentó a los alimentos para mascotas de la tasa del cero por ciento, lo cual implica que ahora el precio está gravado con el 16 por ciento de IVA. Revertir esta disposición ha sido en estos tres años una demanda reiterada de las organizaciones civiles dedicadas al rescate y la protección de los animales, así como de las familias mexicanas, debido a la afectación que sufren a su economía.

La realidad de los perros y los gatos en México es compleja, por un lado existe un gran número en situación de calle, lo que se incrementó con el aumento del IVA a los alimentos debido a la imposibilidad de muchas personas para subsanar el costo, lo cual trae consigo diferentes problemas sanitarios, además de constituir una forma de maltrato animal, maltrato que ha sido visibilizado en los últimos años, no solo por el sufrimiento que causa a los seres vivos,

sino también porque la violencia hacia los animales está estrechamente relacionada con la violencia social.

Por otro lado, afortunadamente cada día somos más quienes hacemos de una mascota un integrante más de la familia. De ahí que se le ha denominado los nuevos hijos del siglo XXI.

Hoy, de manera generalizada, la sociedad le apuesta a una cultura de respeto y cuidado de los animales. Las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas coinciden en la necesidad que los poseedores de las mascotas sean dueños responsables, por razones éticas, sanitarias, culturales, estéticas, sociales, económicas o cualquier otra.

El consenso apunta a que las mascotas no vivan en las calles, tengan comida, agua y un techo para vivir; se recojan sus heces fecales, estén vacunados y, en general, se haga todo lo necesario para su bienestar y para una mejor convivencia con los seres humanos. De ahí las campañas de vacunación, esterilización y el fomento a una cultura de cuidado y respeto emprendida tanto por las instituciones públicas, como por las asociaciones privadas.

En diversos espacios he sostenido que es necesario asumir como sociedad la responsabilidad ética que tenemos con los animales y los deberes a que estamos obligados.

No tengo duda de que en el caso de las mascotas debemos asumir obligaciones semejantes a las que se tendrían con un amigo, un familiar dependiente que no puede valerse por sí mismo.

Necesitamos entender plenamente que los seres humanos y los animales evolucionamos juntos. Nosotros los domesticamos para nuestro beneficio y nosotros, como humanidad, tenemos una deuda con ellos.

Debo aclarar que alrededor del 50 por ciento de los hogares mexicanos de todos los estratos socioeconómicos tienen un animal de compañía. Para ser precisa, no existe relación entre el poder adquisitivo y la posesión de mascotas, contrario a lo que estableció el argumento que dio origen al impuesto referido.

Cobrar el IVA al alimento de las mascotas resulta una acción contraria a la realidad del país, a la ética, a las necesidades humanas y a la propia política pública que se está implementando en los diferentes niveles de gobierno.

Cuidar y alimentar a una mascota no puede ser considerada una acción exclusiva de las clases privilegiadas. Las mascotas no constituyen un lujo, porque la compañía no es un lujo, sino una necesidad de los seres humanos en tanto seres sociales. Las mascotas son integrantes activos e importantes para las familias mexicanas y contribuyen a la estabilidad física, mental y emocional de sus miembros. En suma, el IVA al alimento de las mascotas es un impuesto regresivo y antisocial que desincentiva la responsabilidad de los dueños, desalienta importantes valores humanos, y atenta contra la economía de las familias.

Es cuanto, presidenta. Y agradezco también al diputado Javier Bolaños que suscribió esta iniciativa. Gracias.

«Iniciativa que deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, suscrita por los diputados Sara Paola Galico Félix Díaz e integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM; y Federico Döring Casar, del Grupo Parlamentario del PAN

Los suscritos diputados, Sara Paola Gállico Félix Díaz, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; Federico Döring Casar, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan a consideración de esta soberanía iniciativa que deroga el numeral 6, del inciso b), de la fracción I, del artículo 2 A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

A partir del 11 de diciembre de 2013, la Ley del Impuesto al Valor Agregado en su numeral 6, del inciso b), de la fracción I, del artículo 2-A, exenta a los alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies utilizadas como mascotas en el hogar, de la tasa del 0 por ciento a los valores a que se refiere dicha ley; lo cual implica que el precio del alimento para las mascotas está gravado con 16 por ciento de IVA.

Revertir la disposición anterior ha sido el objeto central de distintas iniciativas por parte de legisladores de diversos

partidos políticos, así como un reclamo generalizado de las asociaciones civiles dedicadas al rescate y la protección animal, y desde luego de la sociedad en general, toda vez que este impuesto repercute directamente en la economía familiar.

El contexto de las mascotas dentro del país, en particular de los perros y gatos, reporta un fenómeno complejo, ya que presenta diversas particularidades en las diferentes regiones, las cuales además varían dependiendo del entorno, nivel socioeconómico, grado de urbanización, etcétera.

Bajo el anterior orden de ideas, tenemos que, por un lado, existen un gran número de perros y gatos en situación de calle, lo que trae consigo diferentes problemas sanitarios. Paralelamente, el maltrato animal ha sido un problema visibilizado en los últimos años, particularmente porque de acuerdo a diferentes estudios la violencia hacia los animales se relaciona estrechamente con la violencia social. A lo anterior, debemos sumar que cada día son más las familias que hacen de las mascotas uno más de sus integrantes, de ahí que se le ha denominado los nuevos hijos del siglo XXI.

Para poner en perspectiva los elementos anteriores, resulta oportuno ofrecer diferentes datos que permitan dimensionar la magnitud de la problemática y las consecuencias de mantener el IVA a los alimentos de las mascotas.

Actualmente México es el país que posee el mayor número de perros en situación de calle en Latinoamérica, de acuerdo con el portal de noticias [www.unotv.com](http://www.unotv.com)<sup>1</sup>. De igual forma, la Asociación de Productores de Alimentos para Perros y Gatos (Amascota) menciona que 75 por ciento de las mascotas en México son perros, y 70 por ciento de perros y gatos que habitan en el país se encuentran en la calle. En este portal de noticias también mencionan que 9 de cada 10 perros que llegan a distintos albergues son sacrificados, teniendo un resultado de aproximadamente 10 mil perros sacrificados al mes en la Ciudad de México.

Carlos Esquivel Lacroix, jefe de Vinculación en la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) mencionó que esta situación se debe a una falta de cultura sobre la tenencia responsable de animales de compañía y que según datos de la Secretaría de Salud capitalina cada año se pierden o son abandonados 18 mil perros<sup>2</sup>. A la falta de cultura responsable, se suma el aumento en el precio del alimento pa-

ra estas mascotas, lo cual es un detonador para que los dueños las dejen en situación de calle.

Uno de los principales problemas que representa la gran cantidad de perros que habitan las calles es en el ámbito de salud ya que pueden transmitir enfermedades. Según datos de la Secretaría de Salud capitalina revelan que en esta ciudad se produce más de media tonelada de heces fecales al día, sumando 182 toneladas al año únicamente en esta ciudad<sup>3</sup>, y a nivel nacional se recogen aproximadamente 696 toneladas de excremento al día.

Distintas enfermedades son ocasionadas por la pulverización de heces fecales que viajan en el aire, mismas que se encuentran en alimentos de consumo ambulante, la UNAM en distintos artículos e investigaciones mencionan distintas enfermedades bacterianas como la salmonelosis en el caso de alimentos y conjuntivitis por el aire. Existen otras enfermedades susceptibles de contagio para el ser humano, como la sarna.

Por lo que hace al tema del maltrato, el director general de la asociación civil AnimaNaturalis, Antonio Franyuti Vidal, dio a conocer que en el país mueren al año unos 60 mil animales por maltrato<sup>4</sup>. Por su parte, en los últimos años, el número de denuncias relacionadas con presuntos casos de maltrato animal se ha incrementado en 300 por ciento, de acuerdo al jefe de gobierno de la Ciudad de México, lo cual resulta importante, toda vez que es necesario fomentar la cultura de la denuncia para castigar a los maltratadores<sup>5</sup>. Quien denuncia es la persona que sabe que no es normal ni natural propinar sufrimiento a un animal, ello es alentador.

Para conceptualizar es menester señalar que, dos de los pioneros en el estudio de la violencia hacia los animales, Lockwood y Ascione, empezaron a perfilar una definición del concepto de crueldad y una manera de medirla: “representa un comportamiento objetivable y definible que acontece en un contexto social igualmente definible”. Ascione propuso una definición de crueldad hacia los animales que es la que se utiliza mayoritariamente: “comportamiento socialmente inaceptable que causa de manera intencional un sufrimiento, dolor o estrés innecesario y/o la muerte del animal”<sup>6</sup>.

El maltrato animal es un factor que predispone a la violencia social y, al mismo tiempo, una consecuencia de la misma. Forma parte de la violencia que día con día nos lastima. La violencia hacia los animales nos da la pauta de otras violencias, es un indicador de la violencia que existe hacia

los seres humanos. “La crueldad origina violencia, y ésta delincuencia.”<sup>7</sup>

La crueldad y la violencia hacia los animales es un reflejo de la sociedad que tenemos. En nuestras manos está construir una sociedad diferente, amable, respetuosa, compasiva, pacífica y verdaderamente civilizada.

Con acierto señala el veterinario Horacio Vautier, que el maltrato animal aparte de su valor intrínseco respecto a los animales, representa un predictor de violencia doméstica, un indicador de riesgo social y de alteración de la salud pública [...]. El abuso de los animales no ocurre en forma aislada; por el contrario, se desarrolla en una complicada red de relaciones familiares disfuncionales. Con frecuencia ocurre en hogares donde los niños y las niñas sufren abusos y también existe violencia doméstica.<sup>8</sup>

Como he sostenido en diversos espacios, es necesario asumir como sociedad la responsabilidad ética que tenemos con los animales, frente a los cuales nos corresponde asumir una serie de deberes como el no-sometimiento al dolor y por supuesto de cuidado. En el caso de los animales de compañía, debemos asumir obligaciones especiales y semejantes a las que se tendría con un socio de contrato débil y dependiente, incluso como las que se tienen con los amigos y compañeros humanos.<sup>9</sup>

Por lo anterior, proporcionar bienestar y respetar a los animales es un valor que no sólo favorece a los animales sino también de los propios seres humanos. Cuidar su salud es cuidar la nuestra, protegerlos de actos crueles y violentos es cuidarnos también a nosotros.

Así, alentar en las actuales y nuevas generaciones sentimientos de compasión, conmiseración, respeto, amor, bondad, solidaridad y responsabilidad hacia los animales es hacerlo también hacia las personas.

Es preciso entender y asumir a cabalidad que, el ser humano y los animales hemos evolucionado juntos, incluso los animales domésticos lo han hecho de forma estrecha hasta formar vínculos indisolubles, de ahí que como humanidad tenemos una deuda con ellos porque fuimos nosotros los seres humanos quienes los domesticamos para nuestro beneficio.

La construcción de un ambiente benévolo, protector y compasivo para la vida de los animales es un fin que como mexicanos debemos perseguir si queremos construir un

mejor país. El respeto hacia la vida y bienestar de los animales, es un valor primario que sirve para edificar la paz, el aprecio y el respeto hacia todos los seres con quienes cohabitamos, humanos y no humanos y que debemos inculcar a las nuevas generaciones.

### Planteamiento del problema

La Asociación Mexicana de Alimentos para Mascotas (Amepa) indica que alrededor de 50 por ciento de los hogares mexicanos tienen un animal de compañía<sup>10</sup> contemplando a familias de todos los estratos socioeconómicos, es decir, no existe relación entre el poder adquisitivo y la posesión de mascotas, contrario a lo que estableció la argumentación que dio origen al gravamen de referencia.

Gravar con el IVA el alimento de las mascotas, resulta una acción contraria a la estrategia que se ha emprendido tanto desde el Poder Legislativo en sus dos niveles de gobierno como, desde el propio Poder Ejecutivo federal y las distintas entidades federativas y municipios. Ya que por un lado se promueve la responsabilidad de los dueños hacia los animales domésticos, se instrumentan programas de rescate, vacunación, de identificación, así como centros veterinarios públicos, y por el otro, se grava un elemento básico para el cuidado de los animales como es la alimentación.

Los animales de compañía o mascotas no son un lujo, son integrantes activos e importantes para las familias que reportan innumerables beneficios para la salud física y emocional de sus miembros. Además, como ya se ha mencionado, los animales domésticos han evolucionado junto a la humanidad formando un vínculo estrecho.

En suma, la disposición fiscal en comento, desincentiva la responsabilidad y los valores de los que a lo largo del presente documento hemos venido hablando, además de que lastima la economía familiar de quienes tienen mascotas y se responsabilizan de ellas, al tiempo que alienta el abandono e irresponsabilidad de quienes no pueden cubrir los costos del alimento.

En razón de lo antes expuesto, es que se propone derogar el numeral 6, del inciso b), de la fracción I, del artículo 2 A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

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

### Decreto

**Único.** Se deroga el numeral 6, del inciso b), de la fracción I, del artículo 2 A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue:

Artículo 2o.-A. El impuesto se calculará aplicando la tasa de 0 por ciento a los valores a que se refiere esta ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

I. ...

...

a) ...

b) ...

1. a 5 ...

### 6. Se deroga.

c) a i) ...

II. a IV. ...

### Transitorio

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

### Notas:

1 <http://m.unotv.com/mobile/nacional/detalle/cuantos-perros-hay-mexico-169710/>

2 [http://ciencia.unam.mx/contenido/texto/leer/109/Proponen\\_solucion\\_al\\_problema\\_de\\_los\\_perros\\_callejeros](http://ciencia.unam.mx/contenido/texto/leer/109/Proponen_solucion_al_problema_de_los_perros_callejeros)

3 <http://www.elfinanciero.com.mx/archivo/en-el-df-existen-al-menos-millon-200-000-perros-callejeros.html>

4 <http://www.animalpolitico.com/2014/05/en-mexico-60-mil-animales-mueren-al-ano-por-maltrato/>

5 <https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/141502-crecen-denuncias-por-maltrato-animales>

6 <http://cj-worldnews.com/spain/index.php/en/criminologia-30/animales-y-violencia/item/1729-conceptualizando-la-violencia-hacia-los-animales>

7 <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/573150.html>

8 <http://www.prensanimalista.cl/web/2014/01/26/maltrato-animal-y-violencia-social/>

9 Sobre este particular, nos acogemos a los conceptos desarrollados y analizados por Úrsula Wolf, profesora de filosofía y escritora alemana, que ha abordado a profundidad los temas de los derechos de los animales. Ver. “La ética y los animales”, <http://www.bioeticanet.info/animales/wolfetanim.pdf>

10 [http://www.milenio.com/region/Tener-mascota-manifiesta-Ley-IVA\\_0\\_218378454.html](http://www.milenio.com/region/Tener-mascota-manifiesta-Ley-IVA_0_218378454.html)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de marzo de 2017.— Diputadas y diputados: **Sara Paola Gálico Félix Díaz**, Edmundo Javier Bolaños Aguilar, Federico Döring Casar, Gustavo Adolfo Cárdenas Gutiérrez, Jesús Sesma Suárez, Luz Argelia Paniagua Figueroa, Mirza Flores Gómez, René Cervera García (rúbricas).»

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

---

## LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

---

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Tiene la palabra, por cinco minutos, el diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**El diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez:** Con su venia, presidenta. Buenas tardes, compañeras y compañeros diputados. Me presento ante ustedes esta tarde, en nombre de los más de 30 millones de jóvenes que actualmente residen en nuestro país. En nombre de los más de 7.5 millones de jóvenes a los que día con día se les niega el acceso al derecho a la educación y al empleo digno. En nombre del 40 por ciento de quienes hoy se hayan reclusos en

cárceles mexicanas, todas y todos jóvenes aprehendidos en el marco de la infame guerra contra el narcotráfico, que inició el presidente espurio Felipe Calderón.

En nombre de todas y todos los jóvenes ejecutados, que juntos suman una cuarta parte del total de muertes por esta causa absurda, y más aún, en nombre de los mil 746 estudiantes desaparecidos tan sólo en el sexenio anterior.

En nombre de todos y todas ellas me pronuncio, a quienes el Estado mexicano se ha encargado de cancelar sus derechos a una vida digna y libre, a una realización plena a soñar y apostar por un presente más justo y un futuro próspero. Un Estado empeinado en tratarnos como enemigos, callándonos, reprimiéndonos, matándonos.

Entre la agudización de la desigualdad y las carencias sociales y los reclamos de una sociedad que siente la obligación de pronunciarse en contra de los abusos del poder, las y los jóvenes nos hemos convertido con demasiada frecuencia en blanco de arrestos selectivos, acosos policíacos, intimidaciones judiciales y una larga lista de violaciones adicionales contra nuestros derechos humanos.

De este modo, la mayoría de las juventudes se desarrollan en el contexto de constantes agresiones al ejercicio pleno de sus derechos y un clima de violencia generalizado que sacude a todo el territorio nacional.

Juzgados con base solo en prejuicios y estigmas, cientos de jóvenes sufrimos todos los días de discriminación por parte de policías y agentes de seguridad pública que nos acusan de ser delincuentes potenciales que amenazan la paz pública.

Estas conductas suelen ser el primer escalón de una violación gradual de nuestros derechos humanos que incluye la privación al debido proceso y el desconocimiento del principio de presunción de inocencia.

Diputados y diputadas, nuestra presencia en las calles nada tiene que ver con una tendencia natural al crimen, por el contrario, demuestra la conciencia crítica con la que interpelamos a los gobiernos antidemocráticos que azotan la vida de nuestros pueblos.

Salir a las calles a manifestar nuestra inconformidad no es un delito, pero despojar de nuestros derechos, despojar a nuestros pueblos de sus derechos eso, señores y señoras, sí es un delito.

Es mentira que la voz firme de las y los jóvenes en protesta sea sinónimo de delincuencia, más bien responde a la manifestación de nuestra dignidad humana con la que rechazamos categóricamente las políticas de exclusión, opresión, marginación y violencia estructural que el Estado nos impone.

Para enfrentar estos hechos presento ante ustedes iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción séptima al artículo 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través del cual se exhorta a todas y todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública a abstenerse de cualquier conducta discriminatoria o estigmatizadora que resulte en la criminalización de adolescentes y jóvenes con motivos de preferencia sexual y entidad de género, militancia política, apariencia física, diseño corporal o estético, situación social o económica, lugar de procedencia, sitio de residencia o cualquier otro que atente contra sus derechos y libertades.

Si este pleno fuese capaz de honrar el principio de no discriminación que concede el artículo 1o. de nuestra Carta Magna, ningún prejuicio motivado por la vestimenta, diseño corporal, militancia política, etcétera, estaría sirviendo como criterio utilizado por los agentes de seguridad para la detención arbitraria de cualquier joven.

Sin embargo, a pesar de estos hechos, legisladores y funcionarios han guardado un silencio cómplice. No se dan cuenta que con sus acciones y omisiones contribuyen a un clima de violencia y confrontación civil o, de plano, intentan solapar una nueva modalidad de guerra sucia.

¿Cuánta falta hace para que el gobierno mexicano deje de asumir que ser joven es sinónimo de delincuente o enemigo público? Porque pareciera que en este país ser joven se ha convertido en delito o motivo expedito de castigo. Peor aún si soy pobre, si soy indígena, si soy mujer; o lo peor, si soy normalista.

Es por ello que en Morena luchamos todos los días por un México amplio, plural e incluyente y, por lo tanto, decimos: ya basta de la criminalización contra las y los jóvenes de México.

Basta de la represión que han sufrido cientos de estudiantes, cientos de jóvenes en todo nuestro país. Somos jóvenes, no delincuentes. Libertad a los presos políticos. Es cuanto, señora presidenta.

«Iniciativa que adiciona el artículo 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a cargo del diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, diputado federal de la LXIII Legislatura de la Honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción VII, recorriéndose las siguientes, del artículo 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Hoy por hoy, México enfrenta una crisis inédita de derechos humanos, manifiesta en una escalada de las agresiones al ejercicio pleno de los derechos y un clima de violencia generalizado que tiene lugar prácticamente en todo el territorio nacional. Por desgracia, estas violaciones se han convertido en el contexto cotidiano en el cual se desarrollan nuestras juventudes. La emergencia nacional nos obliga a emprender una reflexión crítica sobre el Estado Mexicano y su relación con la ciudadanía. Para ello, nuestro punto de partida, eje rector y referencia primera debe ser la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En aras de honrarla y respetar lo que se establece en el artículo 1o. respecto a que “Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”, el Estado Mexicano está mandado a reconocer y hacer cumplir los avances normativos que se desarrollen en el mundo en materia de Derechos Humanos. Del artículo 1º constitucional se desprende también el principio de obligatoriedad mediante el cual “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”. El principio de obligatoriedad determina el actuar del Estado Mexicano como primer garante de la prevención, investigación, sanción y reparación por violaciones a

los Derechos Humanos. Por último, el mismo artículo exhorta en su párrafo quinto en forma categórica:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

La inobservancia de tales principios, a decir, el goce pleno de los Derechos Humanos, la obligación del Estado de garantizar dicho goce y la prohibición de la discriminación bajo cualquier premisa, nos permiten dar cuenta de la grave situación que enfrentan las y los jóvenes en México, que con frecuencia ven defraudadas tales garantías al ser perseguidos e intimidados por agentes del Estado bajo el único pretexto de su condición juvenil. Sin embargo, antes de ahondar en sus problemáticas es necesario establecer una definición clara sobre juventud, a la que puede entenderse como una categoría social construida culturalmente, definida en gran medida por la sociedad que la determina, en un contexto particular y desde una perspectiva propia.<sup>1</sup> En el caso mexicano, los jóvenes se definen dentro del rango de edad que comprende los 12 a los 29 años.<sup>2</sup> Empero, dicha construcción social no significa que la juventud se encuentre aislada del resto del conjunto social; por el contrario, está inmersa en una amplia red de interacciones con las demás categorías sociales.

Por décadas, la juventud ha sido vinculada con “la inmadurez, la falta de compromiso y el uso de drogas”.<sup>3</sup> Esta concepción ha servido al Estado para sostener la presunción falaz de que la juventud es causante de inestabilidad social, asociándola con la exacerbación de la inseguridad y la delincuencia. En su Informe especial sobre los derechos humanos de las y los jóvenes, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) ha señalado que estas asociaciones, prácticamente naturalizadas entre amplios sectores de la sociedad pero particularmente entre los agentes policiacos, tienden a la criminalización de la población joven, pues son “etiquetados y agrupados como aquellos que la sociedad considera como delincuente o criminal y tales estereotipos suelen servir como justificación suficiente para un arresto selectivo”.<sup>4</sup> Con frecuencia, estos hechos inician una escalada gradual de violaciones a los derechos humanos de las y los jóvenes por parte del propio sistema de seguridad nacional.

La ausencia de argumentos reales y el prejuicio como justificación de sospecha judicial hacen del arresto selectivo la forma más acabada de criminalización de la juventud. La estigmatización social constituye así una fehaciente violación al derecho de igualdad y no discriminación que el artículo 1o. de la Carta Magna consagra para todos los mexicanos. Por esta razón, su empleo como criterio de actuación por parte de cualquier tipo de agente de seguridad debe ser rechazado tajantemente pues sólo reproduce los estigmas sociales que pesan sobre las y los jóvenes, con severas consecuencias para la armonía social.

Los principales motivos de estigmatización y por ende, de criminalización de la juventud son la vestimenta, la apariencia física, el diseño y estética del cuerpo, es decir, la expresión corporal a través de la incorporación de perforaciones, tatuajes, o cualquier otro accesorio. Otros factores que influyen e inclusive agravan el grado de vulnerabilidad de la población joven son su adscripción a determinadas corrientes de pensamiento, sexo, género, situación de pobreza o autoadscripción a una etnia o pueblo indígena.

En el Informe, la CDHDF señala que “el contacto con el sistema de justicia resulta traumático debido a los tratos discriminatorios y arresto selectivo a los que [las y los jóvenes] son sometidos por parte de la autoridad judicial o de seguridad pública.”<sup>5</sup> En boletín de prensa hecho público en 2012, la CDHDF agregó que:

“Mientras más del 40 por ciento de las y los jóvenes considera a las calles, esquinas y vecindarios como un punto de reunión entre pares, la política criminalizadora empleada por las fuerzas policiacas sigue considerando que cuando hay más de un joven reunido puede presumirse terrorismo o pandillerismo”.<sup>6</sup>

En este contexto, las agrupaciones o aglomeraciones de jóvenes, entre cuyas denominaciones destaca “la pandilla”, tienden a convertirse en objeto de estigmatización social y criminalización. En buena medida, esto es resultado del recelo y sospecha con que la autoridad pública juzga a su sólo natural búsqueda de comunidad entre pares, asociándola con la comisión de actos delictivos o la generación de amenazas contra la seguridad pública.

El Estado tiene la obligación constitucional de definir los mecanismos y acciones que sirvan para erradicar entre sus agentes de seguridad pública esta clase de conductas, así como de garantizar el ejercicio pleno de derechos para toda la población. Esto es especialmente importante para las

juventudes que sufren de situaciones de pobreza y alta marginación, pues son ellos quienes padecen con más frecuencia el acoso de las fuerzas policiacas. Bajo esta orientación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala que:

“Un Estado no puede permitir por parte de sus agentes –ni fomentar en la sociedad– prácticas que reproduzcan el estigma de que niñas, niños y jóvenes están condicionados a la delincuencia o necesariamente vinculados al aumento de la inseguridad ciudadana; de permitirlo, se propicia que las y los jóvenes permanezcan en riesgo ante la amenaza latente de que sean ilegalmente restringidos sus derechos a la vida, a la libertad, entre otros.”<sup>7</sup>

El 12 de octubre de 2011, fue aprobada una modificación al Artículo 4o. de la CPEUM mediante la cual se obliga al Estado a garantizar el bienestar y cobertura de las necesidades básicas de niños, niñas y adolescentes. Si bien, ésta reforma constituyó un importante avance en materia de protección de derechos de jóvenes, es necesario seguir avanzando hacia una legislación juvenil integral que permita visibilizar las distintas situaciones de desigualdad que acostumbran a enfrentar las personas jóvenes, al tiempo que incentive la generación de nuevos protocolos, estrategias y ordenamientos jurídicos que sirvan para erradicar de raíz tales desigualdades.

En materia de legislación juvenil en México, uno de los documentos más acabados es el de la Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes de la Ciudad de México (LPJCM), que implicó importantes avances en el combate de la criminalización de las y los jóvenes. Destaca su Artículo 10, que señala que no podrán ser menoscabados o impedidos los derechos de ningún joven por ninguna de las razones siguientes:

“...discriminación o estigmatización por sexo, edad, orientación sexual, identidad de género, expresión de rol de género, origen, color de piel, lengua, creencia, ideología, opiniones, condición social, nacionalidad, pertenencia o autoadscripción a un pueblo indígena o a una minoría étnica, aptitudes físicas y/o psíquicas, por el lugar donde vive o cualquier otra situación”.<sup>8</sup>

En el mismo sentido, el artículo 14 de la LPJCM prohíbe que se cometa contra las y los jóvenes “cualquier acto de persecución, represión del pensamiento y en general todo acto que atente contra su seguridad e integridad física y mental.”<sup>9</sup>

Sobre este tema, una investigación realizada en 2009 por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) señala que los agentes policiacos son quienes con mayor frecuencia “emiten prejuicios y estigmas como verdades absolutas, y es bajo esos preconocimientos [...] que violan los derechos elementales de las personas como son: la libertad a expresarse mediante vestimentas [...], la libertad de tránsito [...] y la libertad de dar continuidad a su vida.”<sup>10</sup>

Ante este tipo de agresiones y en la medida que el artículo 1o. de la CPEUM permite recurrir a instrumentos jurídicos internacionales para la defensa de Derechos Humanos, conviene referirse al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (CADH), la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ) y las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) para dar cuenta de la importancia y validez internacional que reviste la defensa y progresión de los derechos de las personas jóvenes.

En este sentido, dentro de las obligaciones asumidas por el Estado mexicano tras la suscripción de estos acuerdos destaca lo enunciado en el artículo 24 del PIDCP, donde se establece el principio de no discriminación entre menores de edad, obligando a la familia, la sociedad y el Estado a ser responsables y copartícipes de su protección. A su vez, el artículo 26 señala que “todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley”.

En el mismo sentido, la CADH, en su primera parte titulada “Deberes de los Estados y Derechos Protegidos”, obliga a los Estados a respetar los derechos y libertades, haciendo énfasis en su responsabilidad por garantizar “su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna”. En el artículo 24 de la misma normativa se establece que “todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

De la misma manera, el artículo 5o. de la CIDJ establece el principio de no discriminación, señalando que “la presente Convención no admite ninguna discriminación”. Finalmente, las Reglas de Beijing consagran en su regla 2.1 el principio de imparcialidad ante la ley. Con lo anterior, queda claro que existe un vasto campo jurídico internacional a través del cual se obliga a los Estados a producir los mecanismos y normativas necesarias para impedir cualquier ti-

po de conducta discriminatoria por parte de sus representantes.

Otro de los principios que obligan al Estado mexicano a tomar acciones contundentes contra la criminalización juvenil es la Presunción de Inocencia. Sobre este precepto, el artículo 14 del PIDCP señala que “toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”. Por su parte, el artículo 13 de la CIDJ exhorta a los Estados a crear normativas para proteger y velar por el bienestar e integridad de la condición juvenil:

“Los Estados Parte tomarán todas las medidas necesarias para garantizar una legislación procesal que tenga en cuenta la condición juvenil, que haga real el ejercicio de este derecho y que recoja todas las garantías del debido proceso”.

A su vez, el artículo 8o. de la CADH señala que “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”. Por último, las Reglas de Beijing establecen que:

“En todas las etapas del proceso se respetarán garantías procesales básicas tales como la presunción de inocencia, el derecho a ser notificado de las acusaciones, el derecho a no responder, el derecho al asesoramiento, el derecho a la presencia de los padres o tutores, el derecho a la confrontación con los testigos y a interrogar a éstos y el derecho de apelación ante una autoridad superior”.

Dada la obligación que ha suscrito el Gobierno de México de acatar lo establecido en estas normativas internacionales, el compromiso consecuente es el de avanzar hacia la construcción de legislación que coadyuve a la prevención y total erradicación del empleo de criterios de estigmatización, por parte de agentes de seguridad pública, para la detención arbitraria y privación de la libertad de las y los jóvenes.

Sobre el segundo punto, conviene tener presente cómo la Corte Internacional de Derechos Humanos define a la privación de la libertad, a saber, como:

*“Cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por*

*o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria”.*

De tal suerte que ante la probable privación de la libertad del que son sujetos las y los jóvenes, se deben imputar responsabilidades adicionales por la reducción, limitación y restricción del ejercicio pleno de sus derechos, incluido la garantía al debido proceso.

En este sentido, el artículo 9 del PIDCP establece que ningún individuo “podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad” y en el caso de haber sido detenido de forma ilegal y arbitraria se deberá reparar el daño. En el mismo sentido, el artículo 7 de la CADH señala que “nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios”, y que en los casos de detención, la autoridad está obligada a informar sobre las razones que la justificaron, así como a presentar al inculcado ante el juez correspondiente sin demora alguna. Por su parte, el artículo 16 del CIDJ deja de manifiesto que es obligación de los Estados “garantizar que los jóvenes no serán arrestados, detenidos, presos o desterrados arbitrariamente”. En lo que se refiere a las Reglas de Beijing, el artículo 10 establece que “cada vez que un menor sea detenido, la detención se notificará inmediatamente a sus padres o su tutor”.

Como se observa por todo lo enunciado en líneas previas, las normativas internacionales son bastante claras y precisas respecto a la necesidad de garantizar la protección de las y los jóvenes contra los abusos cometidos por parte de los sistemas de seguridad pública, so pena de que se les restrinjan o pueda ponerse en riesgo el ejercicio pleno de sus derechos.

Es por ello que el Estado mexicano debe ser categórico en el repudio y castigo de las detenciones arbitrarias de las que a menudo son objeto las y los jóvenes. Para combatir este fenómeno, la presente iniciativa propone adicionar una fracción VI Bis al Artículo 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de coadyuvar a la erradicación de cualquier tipo de detención, agresión o intimidación sufrida por jóvenes de parte de agentes de seguridad pública, ejecutada a base de criterios influenciados por prejuicios o estigmas sociales. Cuando suceda así, la discriminación o criminalización de jóvenes y juventudes debe calificarse como una detención y privación de la li-

bertad ilegal y arbitraria, que al mismo tiempo que violenta gravemente sus derechos humanos, profundiza la crisis de violencia y representación que enfrenta el país.

### Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión; con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta Honorable Cámara la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se adiciona una fracción VII, recorriéndose las siguientes, del artículo 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

**Artículo Único.** Se adiciona una fracción VII, recorriéndose las siguientes, al artículo 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

### Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

#### Artículo 40. ...

I-VI...

**VII. Abstenerse de cualquier conducta discriminatoria o estigmatizadora que resulte en la criminalización de adolescentes y jóvenes con motivo de su preferencia sexual, identidad de género, militancia política, apariencia física, diseño corporal o estético, situación social o económica, lugar de procedencia, sitio de residencia o cualquier otro que atente contra su dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades contemplados en los ordenamientos internacionales, constitucionales y legales aplicables en la materia.**

VIII-XXIX...

#### Transitorio

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

#### Notas:

1 CDHDF. *Informe especial sobre los derechos humanos de las y los jóvenes del Distrito Federal*. 2010-2011 pp. 69.

2 Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, artículo 2°.

3 CDHDF. *Op. Cit.* pp. 69.

4 *Ibidem*.

5 CDHDF. *Op. Cit.* pp. 69.

6 CDHDF. Boletín de prensa núm. 119/2012. *Coinciden organizaciones civiles en la criminalización institucional de las y los jóvenes capitalinos: "el símil a nivel nacional es acusarlos de terroristas"*. 29 de marzo de 2012.

7 Corte IDH. *Caso Servellón García y otros vs. Honduras*, Sentencia del 21 de septiembre de 2006, serie C, núm. 152, pp. 112.

8 Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes de la Ciudad de México, artículo 10°.

9 *Ibidem*.

10 Conapred. *La juventud mexicana y el círculo vicioso de la intolerancia*, México, 2009, p. 152.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 28 días del mes de febrero de 2017.— Diputados y diputadas: **Guillermo Rafael Santiago Rodríguez**, Blanca Margarita Cuata Domínguez, Blandina Ramos Ramírez, Cuitláhuac García Jiménez, Ernestina Godoy Ramos, Jesús Emiliano Álvarez López, Virgilio Dante Caballero Pedraza, Vitalico Cándido Coheto Martínez (rúbricas).»

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputado Santiago Rodríguez. Se turna a la Comisión de Seguridad Pública, para dictamen.**

**El diputado Jesús Emiliano Álvarez López (desde la curul):** Presidenta.

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Sonido, por favor, en la curul del diputado Cuitláhuac. Emiliano Álvarez, perdón. Ahí está con Emiliano Álvarez.

**El diputado Jesús Emiliano Álvarez López** (desde la curul): Solo para felicitar al diputado Guillermo Santiago por esta iniciativa y a su vez pedirle que nos deje suscribirla, ya que estamos seguros que se aprobará en comisiones y después aquí en el pleno, porque es una iniciativa muy importante para empezar a quitar esta criminalización hacia los jóvenes mexicanos.

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Muy bien, diputado.

**El diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez** (desde la curul): Sí, adelante.

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** El diputado Santiago ha dado su disposición para eso y está aquí en la mesa de esta Secretaría. Saludamos con mucho gusto a ciudadanas visitantes del municipio de Corregidora, de Querétaro. Invitadas por el diputado Hugo Cabrera, que hoy nos acompañan en este salón de pleno. Sean ustedes bienvenidas.

---

#### LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

---

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Tiene la palabra, por cinco minutos, el diputado Adán Pérez Utrera, a nombre del diputado Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 132 y 146 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 135 y 151 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**El diputado Adán Pérez Utrera:** Con la venia de la Presidencia, compañeras diputadas, compañeros diputados. El acceso a la información es un derecho humano y un indicador de la vocación democrática de un Estado, a través de este poderoso instrumento de fiscalización se empodera a los ciudadanos al permitirles el escrutinio público y exigirle cuentas a los gobernantes.

En el año 2002, la primera legislación en materia de transparencia de nuestro país, estableció un plazo de hasta 40 días hábiles para responder una solicitud de información

presentada por un ciudadano y para resolver un recurso de revisión, el plazo fue de 100 días hábiles; 13 años después, en 2015, con la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, estos plazos se redujeron pasando de 40 a 30 días hábiles para responder a las solicitudes, y de 100 a 60 días hábiles para resolver los recursos de revisión.

No obstante, estos plazos no son los más óptimos ni a los que debe aspirar una buena administración y un gobierno abierto. Debemos darle más dinamismo a fin de reducir los plazos establecidos.

Algunos datos tan ilustrativos como consistentes son: en el 2015 la administración pública federal recibió 120 mil 813 solicitudes de información pública, cuyas respuestas se notificaron en un promedio de 15 días hábiles. En el mismo año, de los 286 sujetos obligados por la Ley de Transparencia, el Instituto Mexicano del Seguro Social fue la institución con mayor número de solicitudes de información y el tiempo promedio de respuesta fue de 13 días.

En el ámbito local, nueve entidades han establecido en sus legislaciones plazos de respuesta a los ciudadanos menores a los estipulados tanto en la Ley General como en la Ley Federal de Transparencia. Por ejemplo, en el estado de Jalisco se establece un máximo de ocho días hábiles para responder una solicitud; esto es 22 días menos que el previsto por la legislación federal.

En 2015, el órgano garante de Jalisco informó que de 33 mil 751 solicitudes recibidas solo el 1.6 por ciento se convirtió en recursos de revisión, lo que deja claro que el plazo de ocho días no demerita la calidad de las respuestas.

Situación similar se presentó en la Ciudad de México, donde se informa que entre enero y agosto de 2016 se tramitaron 57 mil 426 solicitudes de información, las que se respondieron en promedio en ocho días hábiles.

La Cámara de Diputados tampoco es ajena a este tema. En 2015 se recibieron mil 795 solicitudes de información, las que en promedio se respondieron en cinco días.

En el derecho comparado, países como Perú, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras y Nicaragua establecen en sus legislaciones tiempos menores de respuesta a los de la legislación mexicana. Por lo tanto es viable reducir los actuales plazos de respuesta a las solicitudes de acceso a la información hechas por los ciudadanos.

Por eso se somete a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa suscrita por el coordinador de mi grupo parlamentario, el diputado Clemente Castañeda, donde se propone reducir en 50 por ciento el plazo máximo de respuesta a las solicitudes que pidan información, estableciendo 15 días hábiles en lugar de 30, y la reducción en un 33 por ciento del plazo para la resolución de los recursos de revisión, pasando a 40 días hábiles en lugar de 60. Esto tanto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como en la Ley Federal de la materia.

Esta propuesta va encaminada a cumplir con varias de las exigencias más sentidas de los ciudadanos como son: la transparencia, la honestidad en el servicio público, la rendición de cuentas, la buena administración, el gobierno abierto y la eficiencia administrativa.

En Movimiento Ciudadano estamos ciertos de que los ciudadanos exigen acciones concretas que se traduzcan en su beneficio, sensibilidad social en la función pública, claridad de los objetivos, pero, sobre todo, honestidad, transparencia y rendición de cuentas, ya que estas son las condiciones esenciales para poder ver de frente a quienes nos han dado su confianza.

No olvidemos que es esta ruta, la de trabajar articuladamente con los ciudadanos, el compromiso que hemos hecho a nivel nacional y por el que estamos aquí. La etapa de exigencia e inconformidad social por la que atraviesa México, nos obliga a legislar de manera responsable y expedita. Gracias y es cuanto.

«Iniciativa que reforma los artículos 132 y 146 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 135 y 151 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a cargo del diputado Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Clemente Castañeda Hoeflich, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo señalado en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 132 y 146 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 135 y 151 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

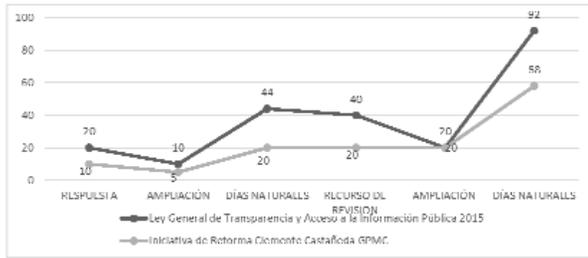
I. El 11 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en cuyo artículo 44 se estableció un plazo de respuesta para las solicitudes de información pública de 20 días hábiles, plazo que podría ampliarse hasta por otros 20 días, posibilitando un periodo de hasta 40 días hábiles como plazo máximo para responder a una solicitud, periodo que contabilizado en días naturales corresponde a 58 días, equivalente a dos meses del año.

En el artículo 55, para la resolución del recurso de revisión la Ley del 2002 estableció un plazo de 50 días, prorrogable por un periodo igual, es decir hasta 100 días hábiles, periodo que medido en días naturales correspondía a prácticamente seis meses; para ejemplificar: un recurso de revisión interpuesto el dos de enero podría resolverse hasta el primero de junio, es decir medio año.

Trece años después, el 4 de mayo de 2015, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el decreto por el que se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Reglamentaria del Artículo 60. Constitucional y de observancia general en toda la república, aprobada con el objetivo de establecer las bases mínimas para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Respecto a los plazos de respuesta señalados, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 132, aunque mantuvo 20 días hábiles como primer plazo sí redujo el periodo de prórroga a 10 días, estableciendo un plazo máximo de 30 días hábiles, plazo que contabilizado **en días naturales suma 44 días**; es decir, mes y medio. Respecto del plazo para resolver los recursos de revisión, el artículo 146, establece 40 días hábiles, con posibilidad de ampliación hasta por otros 20, sumando un plazo máximo de 60 días hábiles, lo que en **tiempo calendario se corresponde a un plazo de tres meses**. Es decir, una solicitud de información, en caso de controversia, podría tardar más de cuatro meses en resolverse.

**Plazos de respuesta a solicitudes de información pública y resolución de recursos de revisión (días hábiles y naturales)**



Fuente: Elaboración propia.

Las disposiciones respecto a los plazos establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública constituyen parámetros máximos; es decir, la legislación federal y legislaciones de las entidades federativas no pueden ampliar, en demérito de los solicitantes, los plazos de respuesta y de resolución de recursos de revisión establecidos en dicha ley general, pero sí en cambio, en beneficio de los peticionarios, pueden reducirlos, lo anterior así quedó establecido en el artículo séptimo transitorio:

Séptimo. No se podrán reducir o ampliar en la normatividad federal y de las Entidades Federativas, los plazos vigentes en la normatividad de la materia en perjuicio de los solicitantes de información.

El artículo transitorio quinto estableció que a partir del 5 de mayo de 2015, el Congreso General y las legislaturas de las entidades federativas contarían con un plazo de hasta un año para adecuar de conformidad a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública su respectiva legislación, como a continuación se transcribe:

Quinto. El Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta ley. Transcurrido dicho plazo, el instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente ley.

II. De conformidad con lo anterior, tanto el Congreso General como las legislaturas de las entidades federativas tuvieron que proponer, discutir y aprobar las adecuaciones normativas de conformidad con la Ley General de Trans-

parencia y Acceso a la Información Pública. A continuación se presenta un análisis y cuadro comparativo respecto de los plazos establecidos en días hábiles para responder y, en su caso, prorrogar el plazo de las solicitudes dirigidas a los sujetos obligados, así como el comparativo de los plazos para la resolución de los recursos de revisión y, en su caso, su prórroga o ampliación.

**Comparativo de plazos para responder a solicitudes de información pública y para resoluciones de recursos de revisión. Casos seleccionados**

LEY DE TRANSPARENCIA:		SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA (días hábiles)			RECURSO DE REVISIÓN (días hábiles)		
		Respuesta	Ampliación	Plazo Máximo	Resolución	Ampliación	Plazo Máximo
		1*	Jalisco	8	0	8	10
2*	Colima	8	8	16	40	20	60
3*	Cd. de México	9	9	18	30	10	40
4*	Veracruz	10	10	20	20	20	40
5*	Nuevo León	10	10	20	40	20	60
6*	Quintana Roo	10	10	20	40	20	60
7*	Guerrero	20	10	30	40	20	60
8*	Puebla	20	10	30	40	20	60
9*	Querétaro	20	10	30	40	20	60
10	Federal	20	10	30	40	20	60

Fuente: Elaboración propia, con información de las legislaciones de las entidades federativas seleccionadas y de la federación.

Para el análisis se seleccionó la legislación de transparencia de nueve entidades federativas y la ley federal, para comparar los respectivos plazos de respuesta a las solicitudes de información pública, observándose que en entidades federativas como Jalisco, Colima, la Ciudad de México, Quintana Roo, Nuevo León o Veracruz, para beneficio de la sociedad, sus plazos son considerablemente menores a los establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Jalisco aparece a la vanguardia, siendo la entidad federativa cuyos poderes públicos, organismos estatales y municipios, están obligados a responder en un plazo máximo e improrrogable de 8 días hábiles, como lo mandata el artículo 84 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado y sus municipios. Este plazo de 8 días para responder significa 22 días hábiles menos de los establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que conforme al artículo 135 posibilita a los sujetos obligados del nivel federal hasta 30 días hábiles para responder. Asimismo, para la resolución del recurso de revisión, la legislación de Jalisco estableció en su artículo 102 un plazo máximo de 10 días hábiles; es decir, 50 días hábiles menos que lo que establece la legislación federal.

Después de Jalisco, por menor tiempo de respuesta legalmente establecido, aparece Colima, donde el artículo 135 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado establece un plazo de respuesta de 8 días hábiles con la posibilidad de una prórroga de 8 días más, sumando un total de 16 días hábiles como plazo máximo de respuesta; mientras que en la Ciudad de México, en su artículo 212 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, establece un plazo de 9 días hábiles con posibilidad de prórroga de 9 días más.

Ese plazo máximo 18 días para responder significa 12 días hábiles menos, que lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo para la resolución del recurso de revisión, la legislación de la Ciudad de México estableció en el artículo 239 un plazo de 30 días con posibilidad de prórroga de otros 10 días, es decir un plazo máximo de 40 días hábiles, que equivalen a 20 días menos de lo que establece la legislación federal.

De las entidades federativas comparadas, en cuarto lugar aparece Veracruz, que en el artículo 145 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el estado establece un plazo de respuesta de 10 días con posibilidad de prórroga autorizada por el Comité de Transparencia de otros 10 días. Este plazo máximo de 20 días significa 10 días menos que lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo, para la resolución del recurso de revisión, la legislación de Veracruz estableció en el artículo 192 un plazo de 20 días hábiles, con posibilidad de prórroga de 20 días más, es decir 40 días hábiles como máximo, periodo que significa 20 días hábiles menos que lo que establece la legislación federal.

En quinto lugar aparece Nuevo León, que en el artículo 157 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado establece un plazo de 10 días para responder las solicitudes de información posibilitando un prórroga de 10 días más, periodo que equivale a 10 días hábiles menos que lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Sin embargo, respecto al plazo para resolver los recursos de revisión la legislación estatal de Nuevo León en el artículo 171 mantiene los plazos máximos que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 40 días y posibilidad de prórroga por otros 20, es decir un pla-

zo máximo de 60 días hábiles, tal cual también lo establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el artículo 151.

De las entidades federativas consideradas para el presente análisis, Colima, Nuevo León, Quintana Roo, Guerrero, Puebla, Querétaro, igual que la Ley Federal de la materia, establecen los plazos máximos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para resolver los recursos de revisión, pero presentan asimetrías en los plazos de respuesta de solicitudes de información como se advierte en el cuadro anexo.

Lo anterior muestra que de las nueve entidades federativas seleccionadas con la finalidad de comparar los plazos para responder solicitudes de información pública y resolver recursos de revisión, en seis de ellas estipulan un menor tiempo de respuesta a lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en beneficio de las personas solicitantes, pero sólo en las legislaciones de Jalisco, Ciudad de México y Veracruz consideran un plazo menor del de la ley general, para la resolución de los recursos de revisión.

Los plazos tan amplios que actualmente prevé la ley general han dado lugar a la heterogeneidad en el derecho de acceso a la información en el país, toda vez que en unos estados se garantiza en 18 días hábiles, mientras que en otros se requieren 90 días hábiles para ello; es decir, el solicitante tiene que esperar un aproximado de tres meses y medio para que se resuelva en definitiva su petición de acceso a la información, contraviniendo el principio de oportunidad de la información.

**III.** En el ámbito internacional, un análisis respecto a los plazos de respuesta de las solicitudes de acceso a la información pública, establecida en la legislación de diversos países latinoamericanos, permite apreciar que varios países, en beneficio de los solicitantes, establecen menor tiempo de respuesta que México, como se aprecia a continuación:

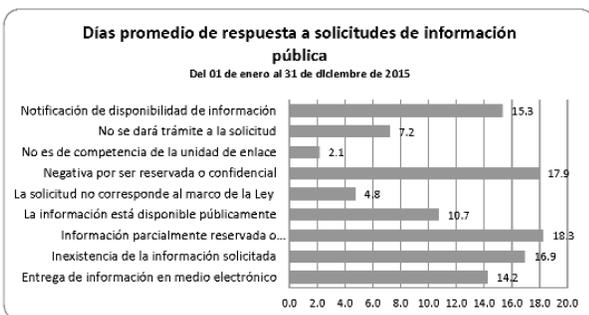
### Comparativo de países latinoamericanos con plazos menores que México para responder solicitudes de Información pública (días hábiles)

País	Respuesta	Ampliación	Plazo Máximo
Perú	7	5	13
Colombia	10		10
Ecuador	10	5	15
Guatemala	10	10	20
Honduras	10	10	20
Nicaragua	15	10	25
<b>México</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>30</b>

**Fuente:** Elaboración propia, con datos de *El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica*, Toby Mendel, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.<sup>1</sup>

Lo anterior demuestra que varios países latinoamericanos fijan plazos menores de respuesta a los establecidos tanto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública mexicanas. Esto evidencia que desde la perspectiva de la respuesta oportuna de las solicitudes de información pública, México aún puede mejorar mucho.

IV. Derivado del análisis de los tiempos de respuesta de los sujetos obligados de la administración pública federal, se advierte la viabilidad para reducir los plazos de respuesta a las solicitudes de información pública, como se muestra en la siguiente gráfica presentada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en su informe de labores correspondiente a 2015, anexo 1.3..<sup>2</sup>



**Fuente:** Tomado del anexo 1.3., "Tiempos promedio de respuesta a SIP, según dependencia o entidad de la APF", del informe de labores del INAI correspondiente a 2015.

En el ejercicio 2015, la administración pública federal recibió 120 mil 813 solicitudes de información pública, cuya

respuesta de disponibilidad de acceso a la información solicitada se notificó a los peticionarios en un tiempo promedio de 15 días hábiles y cuando la información se entregó en medio electrónico el tiempo promedio fue de 14 días.

El Instituto Mexicano del Seguro Social fue la institución con mayor número de solicitudes de información pública ingresadas en 2015, con 8 mil 637. Siendo la dependencia federal que mayor número de solicitudes recibe, su tiempo promedio de respuesta de disponibilidad de información es de 13 días, y tratándose de entrega de información en medio electrónico, su promedio es de 12 días.

Es decir, el sujeto obligado por la Ley Federal de Transparencia que recibe más solicitudes que ningún otro de los 286 sujetos obligados, responde y entrega la información en menor tiempo que el promedio de la administración pública federal.

En el mismo periodo de 2015, la Cámara de Diputados recibió mil 795 solicitudes de información pública, y respecto al periodo de respuesta en el informe de 2015 se señala que esta institución responde las solicitudes de información pública en sólo 5 días, que es la cuarta parte del plazo que le otorga la ley, evidenciando que sí es posible, en beneficio de las personas, reducir los plazos de respuesta a las solicitudes de información pública.

El instituto garante de la información pública de la Ciudad de México informa que en el periodo enero-agosto de 2016 se tramitaron 57 mil 426 solicitudes de información, que en promedio se respondieron en 8 días hábiles.<sup>3</sup>

El órgano garante en Jalisco informa que en 2015 se tramitaron 33 mil 751 solicitudes de información, de las cuales únicamente 540 se convirtieron en recursos de revisión; datos que nos permiten concluir que el plazo de 8 días no demerita la calidad de las resoluciones de los sujetos obligados en el estado de Jalisco.<sup>4</sup>

Esto igualmente muestra la viabilidad y posibilidad real de reducir los plazos para el acceso a la información pública que generan y detentan los organismos públicos de los tres órdenes de gobierno, así como reducir los plazos de resolución de los recursos de revisión por los órganos garantes.

V. Retomando los Principios de Lima, suscritos en 2000 por los relatores especiales para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados

Americanos, se transcriben tres de los diez que los conforman, por considerar su pertinencia en la presente exposición de motivos:

## 2. El acceso a la información en una sociedad democrática

**Todas las personas tienen derecho a fiscalizar de manera efectiva la labor de la administración estatal**, de los poderes del Estado en general y de las empresas que prestan servicios públicos. **Para hacerlo, necesitan conocer la información que obra en su poder. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de las personas la información que requieran en forma oportuna y completa.** Es responsabilidad gubernamental crear y mantener registros públicos de manera seria y profesional para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud. Ningún registro podrá ser destruido arbitrariamente. Se requiere de una política pública que preserve y desarrolle una memoria corporativa en las instituciones gubernamentales.

## 4. Obligación de las autoridades

La información pertenece a los ciudadanos. **La información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno; éste tiene la información sólo en cuanto representante de los ciudadanos.** El Estado y las empresas que prestan servicios públicos, están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas y adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para promover el respeto a este derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos. **El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información,** de identificar a quienes deben proveer la información, y a prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores. La conducta de funcionarios que nieguen el acceso a la información o la existencia de legislaciones contrarias a la misma, vulneran este derecho.

## 7. Legislación sobre acceso a la información

Las normas que desarrollen este derecho deben garantizar la máxima transparencia y reconocer que toda persona puede ejercerlo; que la información puede obtenerse en el soporte material indicado por el solicitante o al menos en el formato en que se disponga; que cuando exista un costo por

la búsqueda y los procesos subsecuentes hasta la entrega o transmisión de la información, éste será asumido por el solicitante mediante el pago de una tasa que no excederá el costo del servicio; **que el plazo para permitir el acceso o entrega de la información debe ser oportuno y razonable;** y que se establecerán sanciones adecuadas a los funcionarios que se nieguen a brindar la información solicitada.<sup>5</sup>

Por todo lo anterior consideramos jurídicamente pertinente y necesario en términos del derecho de acceso a la información reducir los tiempos de respuesta a las solicitudes de información y de resolución a los recursos de revisión en la legislación en materia de transparencia, pasando de 20 a 10 días el plazo para responder a una solicitud de información pública, y de 10 a 5 días el tiempo de prórroga, así como modificar el plazo de resolución de los recursos de revisión de 40 a 20 días, sin modificar el plazo de la prórroga.

Con esta reforma, se reduciría en 50 por ciento el tiempo de respuesta total para las solicitudes de información pública, y en 33 el tiempo máximo de resolución de los recursos de revisión.

		Ley Vigente	Iniciativa	Variación
Solicitudes de información pública	Respuesta (hábil)	20	10	-50.0%
	Ampliación (hábil)	10	5	-50.0%
	Plazo Máximo (hábil)	30	15	-50.0%
	Máximo en días naturales	44	20	-54.5%
Resolución de recursos de revisión	Resolución (hábil)	40	20	-50.0%
	Ampliación (hábil)	20	20	0%
	Plazo Máximo (hábil)	60	40	-33.3%
	Máximo en días naturales	92	58	-37.0%

Por lo expuesto me permito presentar ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma los artículos 132 y 146 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 135 y 151 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

**Primero.** Se reforman los artículos 132 y 146 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para quedar como sigue:

**Artículo 132.** La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá exceder de **diez** días, contados a partir del día siguiente a la presentación de aquélla.

Excepcionalmente, el plazo referido en el párrafo anterior podrá ampliarse hasta por **cinco** días más, siempre y cuando existan razones fundadas y motivadas, las cuales deberán ser aprobadas por el Comité de Transparencia, mediante la emisión de una resolución que deberá notificarse al solicitante, antes de su vencimiento.

**Artículo 146.** El organismo garante resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de **veinte días**, contados a partir de la admisión del mismo, en los términos que establezca la ley respectiva, plazo que podrá ampliarse por una sola vez y hasta por un periodo de veinte días.

[...]

**Segundo.** Se **reforman** los artículos 135 y 151 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para quedar como sigue:

**Artículo 135.** La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá exceder de **diez** días, contados a partir del día siguiente a la presentación de aquella.

Excepcionalmente, el plazo referido en el párrafo anterior podrá ampliarse hasta por **cinco** días más, siempre y cuando existan razones fundadas y motivadas, las cuales deberán ser aprobadas por el Comité de Transparencia, mediante la emisión de una resolución que deberá notificarse al solicitante, antes de su vencimiento.

**Artículo 151.** El instituto resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de **veinte** días, contados a partir de la admisión del mismo, en los términos de la presente ley, plazo que podrá ampliarse por una sola vez y hasta por un periodo de veinte días.

[...]

### Transitorios

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

**Segundo.** Los sujetos obligados del ámbito federal deberán tramitar, expedir o modificar su normatividad interna respecto a las solicitudes de información pública a más tardar

dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

**Tercero.** Las legislaturas de las entidades federativas tendrán un plazo de hasta seis meses, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para armonizar su legislación en términos de los dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin que los plazos se puedan ampliar o reducir en perjuicio de los solicitantes de información.

**Cuarto.** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales modificará los lineamientos necesarios para el cumplimiento del presente decreto dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor de éste.

### Notas:

1 Para acceder a la publicación completa, confróntese <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>

2 Anexos correspondientes al informe de labores al Congreso de la Unión 2015, anexo 1.3., “Tiempos promedio de respuesta a SIP, según dependencia o entidad de la APF”, <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Informes-2015.aspx>

3 Solicitudes de acceso a la información pública (enero-agosto de 2016): <http://www.infodf.org.mx/>

4 <http://www.itei.org.mx/v4/index.php/transparencia/fraccion/art8-6l>

5 Principios de Lima. Confróntese: <http://www.oas.org/es/cidh/expression/showarticle.asp?artID=158&>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de marzo de 2017.— Diputados: **Adán Pérez Utrera**, Clemente Castañeda Hoeflich (rúbricas).»

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputado Adán Pérez Utrera. Túrnese a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen.**

## LEY DE PRODUCTOS ORGÁNICOS

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Tiene la palabra por cinco minutos el diputado Ángel García Yáñez, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Productos Orgánicos.

**El diputado Ángel García Yáñez:** Con la venia de la Presidencia. Compañeras diputadas y compañeros diputados; en los últimos años el consumo de productos orgánicos ha registrado un considerable incremento al plantearse como una alternativa para una alimentación saludable, ajena a la utilización de agentes químicos durante su proceso de producción.

México se ha colocado en el cuarto lugar como productor de este tipo de alimentos a nivel mundial. Estados como Oaxaca, Chiapas y Michoacán utilizan casi el 50 por ciento de su superficie en cultivos de este tipo, que en un 86 por ciento se destina a la exportación hacia Estados Unidos, Europa, Japón y China. Tan solo en 2015 las exportaciones realizadas por este concepto alcanzaron 136 millones de dólares.

Las cifras referidas nos revelan el valor que dichos cultivos representan para México, por lo que es de suma importancia certificar que el producto es realmente orgánico. Para ello, la legislación contempla a los organismos de certificación orgánica encargados de avalar que el producto ha sido creado y elaborado sin utilizar tóxicos y sin perjuicio al medio ambiente.

La ley dota a estos organismos de facultades decisivas en todo el proceso de certificación. Sin embargo no establece mecanismos para regular su desempeño, dejando abierto un amplio espacio para hechos de corrupción.

Situación que en Nueva Alianza proponemos corregir con la presente iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Productos Orgánicos en aras de transparentar todas las etapas del proceso de certificación.

Con ello los productores podrán conocer desde el comienzo del proceso los requisitos que deberán cumplir y, en caso de que se les rechace el certificado, saber los motivos precisos del por qué. De igual manera, buscamos que cada empresa certificadora cree un micrositio en su portal de internet con el propósito de facilitar la información a los in-

teresados, dado que los organismos de certificación son responsables de avalar los productos y con ello coadyuvar a que los productores puedan acceder a un mercado más amplio y diverso.

Creemos conveniente estimular la creación de un mayor número de empresas certificadoras, lo que sin duda fomentará la producción y consumo de estos alimentos mexicanos. Por su atención, muchas gracias. Es cuanto, diputada presidenta.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Productos Orgánicos, a cargo del diputado Ángel García Yáñez, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Quien suscribe, Ángel García Yáñez, diputado federal e integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza en la LXIII legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Productos Orgánicos, al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define a los productos orgánicos como aquellos que se producen, almacenan, elaboran, manipulan y comercializan, de conformidad con especificaciones técnicas precisas, cuya certificación indica que el producto ha sido creado y elaborado sin perjuicio al medio ambiente.<sup>1</sup>

En nuestro país, dicha certificación puede realizarse por tres vertientes: a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa); por Sistemas participativos de garantía o por empresas especializadas, que en la legislación mexicana reciben el nombre de Organismos de Certificación Orgánica (OCO's).

En la reglamentación se establece que los sistemas participativos son aquellos que son propicios "para la producción familiar o para pequeños productores organizados siempre y cuando vendan directamente al consumidor o usuario fi-

nal dichos productos, siempre que no los produzcan, preparen o almacenen si no es en conexión con el punto de venta final y no sean de importación”.<sup>ii</sup>

En cuanto a la certificación que realiza la Secretaría, ésta se hará a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, órgano administrativo desconcentrado de la Sagarpa y tendrá las mismas características que los OCO's, los cuales realizan una de las actividades más relevantes en la cadena de producción, puesto que si un productor desea recibir este certificado, tiene que realizar ciertas prácticas orgánicas durante un periodo de tiempo en función del producto de su interés, las cuales serán supervisadas y en su caso avaladas.

El problema radica en que nuestra legislación dota a los OCO's de facultades decisivas en todo el proceso de certificación, sin embargo, no establece mecanismos para regular su desempeño, lo que los convierte en espacios susceptibles de opacidad.

De no atenderse las imprecisiones que hoy existen, a fin de establecer límites y transparentar su desempeño en la toma de decisiones, se estaría creando un ambiente propicio para que surja (o se mantenga) la corrupción, toda vez que la Ley de Productos Orgánicos (LPO) no es explícita con respecto a las facultades que tiene la Sagarpa para regular a los OCO's,

La LPO contempla lineamientos específicos para regular a los operadores orgánicos, quienes son o deberían ser los beneficiarios de la legislación; sin embargo, adolece de especificaciones referentes a regular la función principal de los Organismos de Certificación, instancias responsables de avalar los productos, a fin de que los productores puedan acceder a un mercado más amplio, e incluso, diversificar a sus clientes.

Por ejemplo, entre las cuestiones que deben detallar los Organismos en su informe anual, no se contempla que éstos deban especificar los requisitos a evaluarse y cuáles no fueron cumplidos por los operadores a los cuales les han sido negados la certificación.

De ahí la necesidad de transparentar todas las etapas del proceso en las cuales participan, así como estimular la creación de una mayor cantidad de OCO's, a fin de disminuir los costos que la certificación representa para los productores y que éstos tengan la posibilidad de elegir la ofer-

ta que más les convenga, para con ello, estimular la producción y consumo de productos orgánicos mexicanos, ya no solo en el mercado nacional.

### Argumentación

El comercio de productos orgánicos ha experimentado un acelerado crecimiento, inclusive, a pesar de las crisis económicas, pues en el año 2016, México ocupó el cuarto lugar como productor mundial de alimentos orgánicos y los estados de Oaxaca, Chiapas y Michoacán destinaron casi el 50 por ciento de su superficie a esta actividad.<sup>iii</sup> Entre los alimentos que más se producen se encuentra el café, que ocupa el 48 por ciento de la superficie cultivada para productos orgánicos; el aguacate, con un 15 por ciento; hortalizas, con el 19 por ciento, así como hierbas aromáticas y alimenticias, con el 8 por ciento.<sup>iv</sup>

El crecimiento en el número de consumidores de alimentos orgánicos se sustenta en que estos productos tienen la capacidad de mejorar la salud, al reducir hasta en un 89 por ciento el nivel de agentes pesticidas dañinos en la sangre, según se establece en un estudio del Instituto Real de Tecnología de Melbourne; por ello, no es extraño que, de acuerdo con la (FAO), la inocuidad sea uno de los aspectos más importantes a tomar en cuenta por los nuevos consumidores.<sup>v</sup>

Para atender las necesidades de este mercado se han ejecutado diversas estrategias como la certificación y etiquetado distintivo de los productos; por ello, retomando el dato de que nuestro país destaca por su producción orgánica, se vuelve indispensable revisar el proceso de certificación de productos orgánicos en México

Consideremos que el espíritu de la legislación es acercar a los productores a mecanismos que certifiquen que sus procesos productivos están libres de procesos tóxicos, lo cual los posiciona en un ámbito más competitivo dentro de un contexto donde la tendencia mundial es realizar compras orientadas a consumir alimentos que favorecen la salud y no sólo en el ámbito nacional, sino internacional. Lo anterior se aprecia mejor si destacamos que el 86 por ciento de la producción orgánica se exporta a los Estados Unidos de Norteamérica, Europa, Japón y China.<sup>vi</sup>

Así visto, el acceso a la certificación se convierte en el punto nodal para hacer la diferencia entre el comercio de corto alcance o trascenderlo a un ámbito más diversificado y

competitivo, ya que se le permitirá al productor distinguir su producto como orgánico, libre de residuos químicos, cosechado donde solo se emplean fertilizantes y plaguicidas libres de sustancias químicas, libres de hormonas, antibióticos, residuos de metales pesados de colorantes o saborizantes artificiales, entre otros atributos, los cuales podrán utilizar un etiquetado específico y acceder a un mercado que está en constante crecimiento.

La certificación orgánica dota de un valor agregado a la producción, ya que brinda certidumbre tanto a los productores como a los consumidores sobre los procesos utilizados; muestra de ello son los montos obtenidos por nuestro país en esa materia. De acuerdo a datos proporcionados por el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), las exportaciones realizadas por nuestro país en el año 2015 con este tipo de productos alcanzaron los 136 millones de dólares y, hasta abril de 2016, se registraron ventas por casi 49 millones de dólares.<sup>vii</sup>

Sin dejar de reconocer los avances que se han tenido dado al mecanismo de certificaciones avaladas por el Gobierno Federal, es evidente que si se quieren fomentar procesos productivos que, además de brindar oportunidades de negocio, procuren el cuidado del medio ambiente, es necesario que el marco legislativo actual sea modificado.

Unos de los aspectos fundamentales a considerar es que en la LPO se establezca la necesidad de regular las actividades que realizan los OCO's, a fin de que se conviertan en orientadores y facilitadores de los productores. Se trata de reconocer la importancia que tienen los certificadores, sin soslayar la protección de los derechos de los productores a conocer, desde el inicio del proceso, los requisitos que deberán cumplir y, en caso de que se les rechace el certificado, a conocer de manera precisa en qué consistieron las deficiencias. Consideramos que los requisitos que deben cumplir los OCO's sean establecidos por el Consejo Nacional, ya que en él confluyen las voces de diversos actores que participan en todo el proceso de producción y comercialización.

Lo anterior, con el objetivo de que en las decisiones que efectúen los OCO's, se consideren los principios de transparencia y rendición de cuentas, mismos que deben imperar en todos los procesos de carácter público.

En aras de reforzar estos principios, se promueve que cada empresa certificadora esté obligada a crear un micrositio en

su portal de internet, lo que facilitará la búsqueda de información a todo el público interesado, brindando además de mayor accesibilidad, al no ser necesario contar con conocimientos previos en materia normativa.

Otro aspecto importante que atiende esta Iniciativa, es la relevancia de estimular la creación de un mayor número de empresas certificadoras, lo cual, se prevé, disminuirá los costos y facilitará la posibilidad de mantener un contacto más cercano entre los expertos y los productores que buscan el certificado; sobre todo, si consideramos que hasta noviembre de 2015, es decir, casi 10 años después de que la LPO fue publicada, sólo había 9 "Organismos de certificación aprobados para la certificación de productos orgánicos".<sup>viii</sup>

A mayor oferta de certificadoras, y con lineamientos que fomenten la transparencia en sus procesos de certificación, evaluación y auditorías, no sólo disminuirán los costos, además se mejorará la calidad de los servicios que éstas ofrecen, lo cual sin duda reeditará en saldos favorables para los productores y los consumidores que realizan compras con criterios que favorecen su salud y el cuidado del planeta.

### Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de diputado federal integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza 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 los artículos 6, numeral 1, fracción I; 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Productos Orgánicos

**Artículo Primero.** Se reforman la fracción III del artículo 1; la fracción IV del artículo 6; la fracción III del artículo 16; el artículo 19 y el artículo 20, todos de la Ley de Productos Orgánicos, para quedar como sigue:

**Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público y de interés social y tiene por objeto:

I. y II. ...

**III.** Promover que en los métodos de producción orgánica se incorporen elementos que contribuyan a que este sector se desarrolle sustentado en **los principios de justicia social, transparencia y rendición de cuentas;**

**IV. a VIII.** ...

**Artículo 6.** Corresponderá a la Secretaría

**I. a III.** ...

**IV.** Promover el desarrollo de capacidades **técnicas** de los Operadores, Organismos de Certificación, evaluadores y auditores orgánicos y el grupo de expertos evaluadores de insumos para operaciones orgánicas;

**V. a XIII.** ...

**Artículo 16.** Son funciones del Consejo:

**I. y II.** ...

**III.** Asesorar a la Secretaría en los aspectos de orden técnico, **tales como el listado de requisitos específicos que deben cumplirse para obtener la certificación orgánica en función de cada tipo de producto;**

**IV. a XI.** ...

**Artículo 19.** Los operadores interesados en certificar sus productos como orgánicos, deberán acudir a un Organismo de Certificación Acreditado y Aprobado, el cual evaluará la conformidad de los mismos respecto a las Disposiciones aplicables emitidas por la Secretaría, **mismas que deberán ser publicadas en un micrositio del portal de internet del Organismo,** y otorgará, en su caso, un certificado orgánico.

**Artículo 20.** Los Organismos aprobados para Certificación de productos orgánicos deberán presentar un informe anual de sus actividades a la Secretaría, el cual debe comprender una lista de las operaciones atendidas y el status de su Certificación, el alcance y cobertura de la Certificación en las unidades de producción correspondientes, **así como los operadores que no lograron la certificación, especificando los requisitos que se incumplieron** y lista de evaluadores orgánicos.

**Artículo Segundo.** Se adiciona una fracción VIII Bis y IX Bis al artículo 6 de la Ley de Productos Orgánicos, para quedar como sigue:

**Artículo 6.** Corresponderá a la Secretaría

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

**VIII. Bis.** Establecer mecanismos para incentivar la **acreditación de Organismos Certificadores y facilitar el acercamiento de los productores a mecanismos de diversificación comercial.**

**IX.** ...

**IX. Bis.** Emitir los instrumentos y/o Disposiciones aplicables que regulen las actividades de los Organismos de Certificación, a fin de que se conviertan en orientadores y facilitadores durante el proceso de certificación de productos orgánicos;

**X. a XIII.** ...

#### Artículos Transitorios

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

**Artículo Segundo.** La Secretaría contará con 180 días naturales para actualizar las disposiciones reglamentarias que deriven del presente decreto.

#### Notas:

i Disponible en: <http://www.fao.org/organicag/oa-faq/oa-faq2/es/> consultado el 2 de marzo de 2017.

ii Reglamento de la Ley de Productos Orgánicos, disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LPO.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LPO.pdf)

iii <http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/distritofederal/boletines/Paginas/JAC0273-23.aspx>, consultado el 2 de marzo de 2017.

iv <https://tecnoagro.com.mx/revista/2016/no-112/la-agricultura-organica-en-mexico-y-sus-retos-de-innovacion/>, consultado en 2 de marzo de 2017.

v <http://www.forbes.com.mx/los-productos-organicos-estan-de-moda-y-son-un-buen-negocio/#gs.sLjpOX4>, consultado el 1 de marzo de 2017.

vi <http://imagenagropecuaria.com/2016/avanza-distintivo-de-certificacion-organica/>, consultado el 1 de marzo de 2017.

vii <http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/distritofederal/boletines/Paginas/JAC0273-23.aspx>, consultado el 2 de marzo de 2017.

viii [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81694/Padron\\_de\\_organismos\\_de\\_certificacion\\_aprobados\\_para\\_la\\_certificacion\\_producto\\_organicos.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81694/Padron_de_organismos_de_certificacion_aprobados_para_la_certificacion_producto_organicos.pdf), consultado 1 de marzo de 2017.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a los 15 días del mes de marzo de 2017.— Diputado **Ángel García Yáñez** (rúbrica).»

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputado Ángel García Yáñez. Túrnese a la Comisión de Agricultura y Sistemas de Riesgo, para dictamen.**

---

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez:** Tiene la palabra por cinco minutos la diputada Cynthia Gissel García Soberanes, del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**La diputada Cynthia Gissel García Soberanes:** Buenas tardes, diputada presidenta. Honorable asamblea, como garante de esta honorable Cámara del bienestar social, encargada de estar pendiente de la actualización de la norma conforme a las necesidades imperantes de la sociedad mexicana, teniendo siempre el compromiso firme de impulsar cambios de fondo, es que me permito presentar iniciativa de reforma al artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando la fracción V.

Requerimos de una verdadera vocación de servicio, resultado de la democracia crítica, plural e incluyente de la que formamos parte. En este tenor, una de las facultades de esta Cámara de Diputados consiste en emitir proposiciones con punto de acuerdo mediante exhortos dirigidos a diversos servidores públicos de los distintos órdenes de gobierno sobre algún tema de interés público y que, por lo mismo, refleje el consenso mayoritario del Poder Legislativo.

Dicha facultad se desprende del artículo 78, fracción III, de la propia Carta Magna, sin embargo se menciona que de forma somera y que no queda claro su alcance ni su sanción en caso de que la autoridad exhortada haga caso omiso al mismo. Por desgracia la mayoría de las veces tales peticiones no son atendidas por las autoridades persuadidas, a pesar de que muchas de esas postulaciones se originan atendiendo a una cuestión dispuesta de urgente y obvia resolución, que —como la propia calificación determina— requieren de ser despachadas con prontitud.

Atendiendo el principio de división de poderes, debemos entender que se han agrupado las funciones del Estado en tres esferas diferenciadas, que cumplan un rol distinto, pero cuya existencia tiene como objetivo el control mutuo, así la limitación de la concertación personal del poder.

A mayor abundamiento, no debemos pasar por alto que el Poder Legislativo es un principio de responsabilidad del debate y de la redacción, formulación y aprobación de leyes, teniendo además otra función no menos importante: la fiscalización y la competencia de control del resto de los Poderes y órganos del Estado.

A mayor abundamiento, si bien es cierto el artículo 40 de nuestra Carta Magna refiere que las entidades federativas son libres y soberanas en todo lo que concierne a su régimen interior, y el numeral 49 del mismo ordenamiento divide el supremo Poder federal. No existe invasión de Poderes ni intromisión o violación del Pacto Federal cuando pretendemos que se sancione a aquellas autoridades que no dan contestación positiva o negativa cuando son exhortados por alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

En consecuencia, si desde sus orígenes la Cámara baja es un órgano público que expresa el poder del pueblo y su soberanía, el que tiene como esencia política el principio de la representación ciudadana, y la Cámara alta los intereses de cada estado que conforman el Pacto Federal, se justifica que estas puedan y deban solicitar que sus recomendaciones, aunque no tengan carácter vinculatorio, sean contestadas.

Lo anterior porque no existe el deber de darle cumplimiento al exhorto o recomendación, a lo que sí estaría obligada la autoridad exhortada sería a darle respuesta. En esta tesitura, la respuesta dada por el servidor público exhortado incluso podría aclarar información errónea que se hubiera expuesto en el punto de acuerdo o ahondar en ella.

Resulta idóneo señalar que la situación similar o análoga, algo que ahora se propone, ya existe en el diverso 102, inciso b) de nuestra ley suprema. En el mismo se decreta la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos instaurando que esta formulará recomendaciones no vinculatorias y que dichas recomendaciones deben ser contestadas forzosamente.

En resumen, por lo expuesto al igual que las recomendaciones, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las emitidas mediante exhorto derivado a punto de acuerdo por alguna de las Cámaras, no tienen carácter vinculatorio, sin embargo al imponerse una sanción se fortalece el exhorto emitido y la función de fiscalización y competencia de control del resto de los Poderes y órganos del Estado, sin invadir Poderes ni la soberanía de las identidades federativas ni desvirtuando la naturaleza propia del exhorto consecuencia del punto de acuerdo.

Compañeros diputados, sigamos trabajando por México, hagámoslo nosotros. Es cuanto, señora presidenta.

«Iniciativa que reforma el artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Cynthia Gissel García Soberanes, del Grupo Parlamentario del PES

La que suscribe, Cynthia Gissel García Soberanes, diputada federal a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 6 fracción I y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y modifica el artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando una fracción V; con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Como garante que es esta Honorable Cámara del bienestar social, encargada de estar pendiente de la actualización de la norma conforme a las necesidades imperantes en la sociedad mexicana, teniendo siempre el compromiso firme de impulsar cambios de fondo; es que me permito presentar iniciativa de reforma al artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando la fracción V.

La gente demanda de sus legisladores un trabajo profesional, por lo que debemos ser responsables del mismo y dar resultados eficientes.

Por lo tanto, debemos coordinarnos de forma más eficaz con los demás poderes en los diversos ámbitos de competencia, y debemos exigir de ellos un trato de corresponsabilidad y de actuación inmediata.

En esa tesitura, requerimos de una verdadera vocación de servicio, resultado de la democracia crítica, plural e incluyente de la que formamos parte.

En consecuencia, deviene obligatorio propiciar la construcción de un orden jurídico orientado a satisfacer esa expectativa social de actuación expedita y de efectos satisfactorios y positivos a favor de México.

Cada iniciativa propuesta, cada acuerdo aprobado, en sí, todas las decisiones que se toman en esta soberanía, tienen como origen una legítima demanda, comúnmente surgida como consecuencia de nuestra obligación de velar por el interés común y la justicia social.

En este tenor, una de las facultades de esta Cámara de Diputados, consiste en emitir proposiciones con puntos de acuerdos, mediante exhortos dirigidos a diversos servidores públicos de los distintos órdenes de gobierno, sobre algún tema de interés público y, que por lo mismo, refleja el consenso mayoritario del Poder Legislativo.

La finalidad de estos exhortos, es precisamente que se atienda una problemática política, económica o social, ya que se trata de posturas institucionales respecto de asuntos no legislativos, tal como lo define la fracción XIX del artículo 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Dicha facultad, se desprende del artículo 78 fracción III de la propia Carta Magna, sin embargo, se menciona de forma somera y no queda claro su alcance ni su sanción en caso de que la autoridad exhortada haga caso omiso al mismo.

Igualmente, la atribución de presentar proposiciones con punto de acuerdo para que se exhorte a las diversas autoridades municipales, estatales y federales; la concede el artículo 6 fracción I del Reglamento referido y las regula el artículo 79 apartado 1, fracción II, ligada al apartado 2, fracciones de la I a la VII de ese mismo ordenamiento jurídico.

Por desgracia, la mayoría de las veces, tales peticiones no son atendidas por las autoridades persuadidas, a pesar de que muchas de esas petitorias se originan atendiendo a una cuestión dispuesta de “*urgente y obvia resolución*”; que como la propia calificación determina, requieren de ser despachadas con prontitud.

**Atendiendo al principio de división de poderes, debemos entender que se han agrupado las funciones del Estado en tres esferas diferenciadas que cumplen un rol distinto, pero cuya existencia tiene como objetivo el control mutuo**, así como la limitación de la concentración personal del poder.

Por tanto, en un Estado democrático como el nuestro, lo que le es característico es su derecho moderno.

A mayor abundamiento, no debemos pasar por alto que, el **Poder Legislativo** es en principio el responsable del debate y la redacción, formulación y aprobación de Leyes; teniendo además otra **función** no menos importante, la **de fiscalización y competencia de control del resto de los poderes y órganos del Estado**.

Por ello, tomando en consideración además el principio de colaboración institucional, con el debido respeto a los distintos ámbitos de competencia, debemos propiciar y fortalecer la generación de mecanismos que permitan incrementar las capacidades de respuesta de las distintas dependencias de gobierno a la mayor brevedad posible, pues finalmente, lo que se busca es el bienestar de los mexicanos.

Como ya ha quedado señalado, el artículo 78 fracción III de nuestra máxima ley, otorga la facultad de emitir proposiciones con punto de acuerdo; sin embargo, no señala sanción alguna para el caso de incumplimiento. Motivo por el cual no son atendidos con la importancia que merecen dichos exhortos, quedando en una estéril práctica parlamentaria.

A mayor abundamiento, si bien es cierto el artículo 40 de nuestra Carta Magna refiere, que las Entidades Federativas son libres y soberanas en todo lo concerniente a su régimen interior y, el numeral 49 del mismo ordenamiento divide el Supremo Poder Federal en tres; no existe invasión de poderes ni intromisión o violación al pacto federal.

Ello es así, ya que la Cámara de Diputados ha sido concebida como representante de la población de todo nuestro

país en general, tal como lo dispone el diverso 51 de la propia Constitución Federal.

Y la Cámara de Senadores, representa a todas y cada una de las Entidades Federativas que conforman la Unión.

En consecuencia, si desde sus orígenes la Cámara Baja es el órgano público que expresa el poder del pueblo y su soberanía, el que tiene como esencia política el principio de representación ciudadana y, la Cámara Alta los intereses de cada Estado que conforman el pacto federal; se justifica que éstas puedan y deban solicitar que sus recomendaciones, aunque no tengan un carácter vinculatorio, sean contestadas.

Lo anterior, porque no existe el deber de darle cumplimiento al exhorto o recomendación, a lo que sí estaría obligada la autoridad exhortada, sería a darle respuesta.

Es decir, la Real Academia de la Lengua Española define en su Diccionario, edición 2017, España, la palabra “contestar”: “*Dar (una persona) información de forma oral o escrita, en relación con la pregunta, la petición o la demanda que alguien le hace. Responder.*”

En esa tesitura, la respuesta dada por el servidor público exhortado, incluso podría aclarar información errónea que se hubiera expuesto en el punto de acuerdo o ahondar en ella.

Resulta idóneo señalar, que situación similar o análoga a lo que ahora se propone, ya existe en el diverso 102, inciso B de nuestra Ley Suprema.

En el mismo se decreta la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, instaurando que ésta formulará recomendaciones no vinculatorias y que dichas recomendaciones deben ser contestadas forzosamente.

Además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, podrán llamar a los servidores públicos responsables para que comparezcan a efecto de que expliquen el motivo por el cual no contestaron o no acataron la recomendación.

En concordancia, se adicionó un tercer párrafo al artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual contempla que cuando la fundamentación y motivación presentadas por una autoridad o servidor público ante el Senado o, en su caso, ante la Comisión Perma-

nente, respecto a su negativa de aceptar o cumplir recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sean consideradas insuficientes, se hará saber dicha circunstancia por escrito a la propia autoridad o servidor público y a sus superiores jerárquicos, a efecto de que las primeras informen dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del escrito referido, si persisten o no en la posición de no aceptar o no cumplir la recomendación.

Adicionalmente, en el numeral 46, tercer párrafo, incisos b, c y d, del ordenamiento en cita, se establece que si la autoridad persiste en su negativa, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá denunciar a dichos servidores públicos ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa correspondiente.

En complemento a lo anterior, se adicionó un artículo 73 Bis a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual establece:

“La Comisión Nacional podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda la reiteración de las conductas cometidas por una misma autoridad o servidor público, que hayan sido materia de una recomendación previa que no hubiese sido aceptada o cumplida.”

Por lo que corresponde a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se adicionaron dos fracciones a su artículo 80, para prever como obligaciones de los servidores

públicos federales, con relación a las atribuciones señaladas para la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, respecto a:

- 1) Responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.
- 2) Atender los llamados de los órganos de la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente para comparecer, con el propósito de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la CNDH.

De lo anterior, se desprende que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,

habilita la imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos que se abstengan de responder una recomendación y dejen de acudir a una citación del órgano legislativo respectivo o repitan conductas materia de una recomendación, fortaleciendo con ello las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sin cambiar la naturaleza de las mismas.

**En resumen, por lo expuesto, al igual que las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las emitidas mediante exhorto derivado de punto de acuerdo por alguna de las Cámaras, no tienen carácter vinculatorio. Sin embargo, al imponerse una sanción se fortalece el exhorto emitido y la función de fiscalización y competencia de control del resto de los poderes y órganos del Estado, sin invadir poderes ni la Soberanía de las Entidades Federativas, ni desvirtuando la naturaleza propia del exhorto consecuencia del punto de acuerdo.**

Así las cosas, se propone reformar la Constitución Federal, con la finalidad de perfeccionarla; instaurando la obligación de dar contestación, so pena de ser sancionado.

Es decir, todo servidor público federal, estatal o municipal exhortado, tendrá el deber y el compromiso de atender todas y cada una de las proposiciones con punto de acuerdo que le sean enviadas por cualesquiera de las Cámaras que conforman el H. Congreso de la Unión, en un plazo prudente que no excederá de 30 días naturales o en su caso, en el plazo que acuerde la propia Cámara; toda vez que existen situaciones cuya naturaleza o urgencia exigen de una respuesta inmediata.

Para el caso de inobservancia, será sancionado por primera ocasión con multa que no podrá exceder de cinco veces el salario diario que perciba el servidor público y en caso de reincidencia, en términos de lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Se propone se agregue al artículo 77, la fracción V, para dar congruencia lógica y jurídica a lo ya establecido en el numeral 78 fracción III, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo antes expuesto, en uso de las atribuciones que me confiere el orden constitucional y legal vigente, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

## Decreto por el que se reforma el artículo 77 de la Constitución Federal, adicionando la fracción V

“**Artículo Único.** Se reforma el artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

**Artículo 77.** Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. Dictar...

II. Comunicarse...

III. Nombrar...

IV. Expedir...

V. Recibir, dar trámite y resolver, las proposiciones con punto de acuerdo que le sean dirigidas por cualquiera de sus miembros, o turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a las que vayan dirigidas.

Una vez aprobadas en términos de la reglamentación correspondiente, los titulares de las dependencias requeridas se encuentran obligados a dar contestación puntual a todos y cada uno de los resolutive contenidos en el exhorto, en un plazo que no podrá exceder de 30 días naturales contados a partir de que el mismo sea recibido o, en el plazo que dada su urgencia determine la Cámara.

La falta de contestación en el plazo indicado, se sancionará con multa que no exceda cinco veces el salario diario que deba percibir el titular de la dependencia que incurrió en desacato. Debiendo emitirse un segundo exhorto en los mismos términos, con apercibimiento de que en caso de reincidencia o de persistir su omisión, será suspendido de su labor y sometido al procedimiento administrativo contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”

### Transitorio

**Único.** El presente decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro de la Honorable Cámara de Diputados, Ciudad de México, a 28 de marzo de 2017.— Diputada **Cynthia Gissel García Soberanes** (rúbrica).»

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Gracias, diputada Cynthia Gissel García Soberanes. Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.**

Continúe, por favor, la Secretaría con los oficios de la Junta de Coordinación Política.

---

### COMUNICACIÓN OFICIAL

---

**La Secretaria diputada María Eugenia Ocampo Bedolla:** «Escudo Nacional de los Estados Unidos Mexicanos.— Cámara de Diputados.— LXIII Legislatura.— Junta de Coordinación Política.

Diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez, Presidenta de la Mesa Directiva de la Honorable Cámara de Diputados.— Presente.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 34, inciso c) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, le ruego someter a consideración del pleno, las modificaciones en la integración de las comisiones que se señala, solicitadas por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

- Que el diputado Abel Murrieta Gutiérrez, cause alta como integrante en la Comisión de Justicia.
- Que el diputado Abel Murrieta Gutiérrez, cause baja como integrante de la Comisión de Gobernación.

Sin otro particular, le reitero mi consideración distinguida.

Atentamente

Palacio Legislativo de San Lázaro. Ciudad de México, a 23 de marzo de 2017.— Diputado **Francisco Martínez Neri** (rúbrica), Presidente.»

«Escudo Nacional de los Estados Unidos Mexicanos.— Cámara de Diputados.— LXIII Legislatura.— Junta de Coordinación Política.

Diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez, Presidenta de la Mesa Directiva de la Honorable Cámara de Diputados.— Presente.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 34, inciso c) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, le ruego someter a consideración del pleno, las modificaciones en la integración de las comisiones que se señala, solicitadas por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

- Que el diputado Nicanor Martínez Olguín, cause alta como integrante en la Comisión Especial para la prevención, conservación y, en su caso, restauración del medio ambiente en las entidades federativas donde se ubican las instalaciones de Pemex.
- Que el diputado Leonardo Amador Rodríguez, cause baja como integrante de la Comisión Especial para la prevención, conservación y, en su caso, restauración del medio ambiente en las entidades federativas donde se ubican las instalaciones de Pemex.

Sin otro particular, le reitero mi consideración distinguida.

Atentamente

Palacio Legislativo de San Lázaro. Ciudad de México, a 28 de marzo de 2017.— Diputado Francisco Martínez Neri (rúbrica), Presidente.»

«Escudo Nacional de los Estados Unidos Mexicanos.— Cámara de Diputados.— LXIII Legislatura.— Junta de Coordinación Política.

Diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez, Presidenta de la Mesa Directiva de la Honorable Cámara de Diputados.— Presente.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 34, inciso c) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, le ruego someter a consideración del pleno, las modificaciones en la integración de la comisión que se señala, solicitadas por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

- Que el diputado José Alberto Couttolenc Buentello, cause baja como integrante en la Comisión de Investigación de funcionamiento de los organismos descentra-

lizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con operaciones y contratos de infraestructura y servicios de particulares.

Sin otro particular, le reitero mi consideración distinguida.

Atentamente

Palacio Legislativo de San Lázaro. Ciudad de México, a 27 de marzo de 2017.— Diputado Francisco Martínez Neri (rúbrica), Presidente.»

«Escudo Nacional de los Estados Unidos Mexicanos.— Cámara de Diputados.— LXIII Legislatura.

Diputado Francisco Martínez Neri, Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Honorable Cámara de Diputados.— Presente.

Con fundamento en los artículos 43, numerales 3 y 4; y 44, numeral 2, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, le ruego dar el trámite a la siguiente modificación:

- Que el diputado Víctor Manuel Silva Tejeda, cause alta como presidente de la Comisión de Desarrollo Social.

Reciba un cordial saludo.

Ciudad de México, a 28 de marzo de 2017.— Diputado César Octavio Camacho Quiroz (rúbrica), coordinador.»

En votación económica, se pregunta si son de aprobarse. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo. Señora presidente, mayoría por la afirmativa.

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Aprobado. Comuníquese.**

Hacemos particular mención del nombramiento del diputado Víctor Manuel Silva Tejeda, como presidente de la Comisión de Desarrollo Social.

## INICIATIVAS Y PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO

---

La presidenta, diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez, remite oficio, en términos de lo dispuesto por los artículos 100 y 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados, por medio del cual las iniciativas y proposiciones que no se presentaron en tribuna se turnan a las comisiones correspondientes. (\*)

(\*) Las iniciativas y proposiciones se encuentran en el Apéndice de esta sesión.

---

## CLAUSURA Y CITA

---

**La Presidenta diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez** (a las 16:34 horas): Se levanta la sesión y se cita para la que tendrá lugar el jueves 30 de marzo de 2017, a las 11 horas. Muy buenas tardes.

————— 0 —————

**RESUMEN DE TRABAJOS**

- Tiempo de duración de la sesión: 1 horas 52 minutos.
- Quórum a la apertura de la sesión: 437 diputadas y diputados.
- Comunicaciones oficiales: 39
- Minuto de silencio: 1
- Minutas: 8
- Iniciativas de los senadores: 3
- Iniciativas de las diputadas y los diputados: 20
- Diputadas y diputados que participaron durante la sesión: 16

2 PES  
2 NA  
2 MC  
2 Morena  
2 PVEM  
2 PRD  
2 PAN  
2 PRI

**DIPUTADAS Y DIPUTADOS QUE PARTICIPARON DURANTE LA SESIÓN**  
**( en orden alfabético )**

- Barrientos Pantoja, Alicia (Morena) . . . . . Para presentar la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 74 y 146-A del Código Fiscal de la Federación: **179**
  
- Galico Félix Díaz, Sara Paola (PVEM). . . . . Para presentar, en nombre propio, así como de diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, y del diputado Federico Döring Casar, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la iniciativa con proyecto de decreto que deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado: **241**
  
- Gamboa Martínez, Alicia Guadalupe (PRI). . . . . Para presentar dos iniciativas con proyecto de decreto, la primera en nombre propio y de diputados integrantes de diversos grupos parlamentarios, que reforma los artículos 29, 73 y 112 de la Ley de Migración; y la segunda que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión: **195, 199**
  
- García Soberanes, Cynthia Gissel (PES). . . . . Para presentar la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: **262**
  
- García Yáñez, Ángel (NA) . . . . . Para presentar la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Productos Orgánicos: **258**
  
- Hernández Ramos, Minerva (PAN). . . . . Para presentar, en nombre propio y de diputados integrantes de diversos grupos parlamentarios, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: **203**
  
- Hernández Soriano, Rafael (PRD) . . . . . Para presentar dos iniciativas con proyecto de decreto, la primera que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Defensoría Pública; y la segunda que expide la Ley General de Inclusión, Participación y Desarrollo Integral de las Juventudes: **211, 220**
  
- Ibarra Montoya, Víctor Ernesto (PAN) . . . . . Para presentar la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 42 de la Ley de Aviación Civil: **155**

- Machuca Sánchez, Mario (PVEM) . . . . . Para presentar, en nombre propio y de diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, la iniciativa con proyecto de decreto que deroga la fracción XXX del artículo 28 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta: **174**
  
- Munguía González, Luis Ernesto (MC) . . . . . Para presentar la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 9 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y 3o. de la Ley Federal del Trabajo: **185**
  
- Pérez Utrera, Adrián (MC) . . . . . Para presentar, en nombre propio y del diputado Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 132 y 146 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 135 y 151 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública: **251**
  
- Pool Pech, Isaura Ivanova (PRD) . . . . . Para presentar la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 15-C y 540 de la Ley Federal del Trabajo: **159**
  
- Reyes Ávila, Angélica (NA) . . . . . Para presentar la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 4 y 28 de la Ley de Asistencia Social: **189**
  
- Santiago Rodríguez, Guillermo Rafael (Morena) . . . . . Para presentar la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública: **245**
  
- Silva Ramos, Alberto (PRI) . . . . . Para presentar la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración: **144**
  
- Torres Sandoval, Melissa (PES) . . . . . Para presentar la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 39 de la Ley del Banco de México: **192**