

APÉNDICE V DE LA SESIÓN 32 DEL 30 DE ABRIL DE 2019

LEY GENERAL DE EDUCACION

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 12 y 13 de la Ley General de Educación, suscrita por el diputado Felipe Fernando Macías Olvera e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Felipe Fernando Macías Olvera, en su calidad de diputado federal de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, así como las diputadas y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, 78, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 12 y se adiciona una fracción al artículo 13 de la Ley General de Educación**, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo a la base de datos del Formato 911 de Educación Básica y Media Superior, emitido por la Secretaría de Educación Pública, la matrícula escolar en nuestro país en el ciclo 2017-2018, es de 14 millones 20 mil 204 alumnos en primaria; 6 millones 536 mil 261 en secundaria; y 5 millones 237 mil 3 en media superior. Las edades de los alumnos matriculados en primaria, secundaria y media superior, de acuerdo con la normatividad de la materia, van desde los 6 años en primaria y hasta los 17 años en media superior, es decir, durante la niñez, la pubertad y adolescencia del ser humano.

La primera etapa, la niñez, es aquella en la que el sujeto va creciendo, va desarrollando poco a poco diferentes capacidades cognitivas y físicas que le van a permitir captar la realidad, empezar a intentar entender cómo funciona el mundo y cómo el propio ser puede influir y participar en él. Esta etapa se caracteriza por la adquisición de valores, creencias y normas provenientes del exterior, es el momento de la entrada al mundo escolar, dejando atrás el entorno familiar para entrar en uno desconocido en el que confluyen numerosos puntos de vista.

La segunda etapa, la pubertad y la adolescencia, se trata de una etapa en que el organismo se encuentra en proceso de cambio, al tiempo que se aumentan las expectativas respecto al comportamiento del individuo y este empieza a experimentar diferentes aspectos y realidades. Se incrementa la cantidad de entornos en los que el ser humano se involucra, así como el número de personas con las que interactúa, se da una potenciación de la búsqueda de vinculación social, buscando una identidad propia a la vez que un sentimiento de pertenencia al entorno social, intentando insertarse como parte de la sociedad. Se busca una identidad propia, búsqueda que con el tiempo se cristaliza en una personalidad diferenciada.

De lo anterior se desprende claramente que dichas etapas son fundamentales en el desarrollo del ser humano, tanto en el ámbito personal, como en el social y en el escolar; siendo indispensable para el desarrollo óptimo de la persona en estos ámbitos, contar con todas las herramientas de apoyo posibles, ya sean materiales o humanas, enfocándonos para el caso que nos ocupa y siendo el objetivo de la presente iniciativa, el ámbito escolar.

En este tenor, uno de los aspectos con mayor trascendencia dentro del ámbito escolar, y al cual se debe enfocar como objetivo la legislación y las políticas públicas en materia educativa, es el rendimiento escolar en los niños y adolescentes, el cual es producto de la interacción de un conjunto de variables conocidas como condicionantes del rendimiento académico que se pueden agrupar, siguiendo un modelo ecológico en 4 niveles: factores personales (capacidades intelectuales, factores psicológicos y afectivos), familiares (relación familiar, nivel educativo de los padres, tipo de apego con progenitores), escolares (métodos de enseñanza, programas escolares y preparación de los docentes) y sociales (entorno sociocultural).¹

Por lo que a efecto de mejorar y potencializar el rendimiento escolar en las niñas, niños y adolescentes en las instituciones educativas, ha surgido y sido implementada con resultados positivos dentro del esquema educativo de diversos países del mundo -siendo Chile un ejemplo claro en América Latina-, la psicopedagogía como una herramienta de apoyo de los padres y docentes en la tarea de educar, al ser **el objetivo primordial de esta especialidad, el satis-**

factorio desenvolvimiento de la persona en el ámbito educacional al que asiste.

Desafortunadamente en el sistema educativo de nuestro país, aun no se contempla la implementación formal de la psicopedagogía, como herramienta educativa de apoyo, siendo fundamental que las instituciones educativas -primaria, secundaria y media superior- de nuestro país, cuenten con una instancia especializada en materia psicopedagógica, enfocada en el rendimiento escolar de las niñas, niños y adolescentes al ser las etapas de la niñez y la adolescencia fundamentales en el desarrollo humano, instancia que permita tener los elementos necesarios para que las autoridades, docentes, y padres de familia, prevengan y coadyuven en la solución de los problemas que aquejan a las niñas, niños y adolescentes del país, y que se ven reflejados en su rendimiento escolar.

En la Proyección de los Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, aprobada en la XLV Convención Nacional, con fecha 14 de septiembre de 2002, plasmamos la importancia del impulso y fortalecimiento de leyes en favor de la educación. **Las políticas públicas en esta materia tienen la más alta prioridad, porque la educación es el medio más eficaz para el constante desarrollo y perfeccionamiento de las personas y de las naciones.**

La educación es un bien básico indispensable para la formación de autonomía personal y, por ende, para ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, de aquí su carácter de derecho humano. Es un proceso permanente de constante mejoramiento, que contribuye de manera directa al desarrollo del individuo en todos sus aspectos y a la transformación de la sociedad.

La educación es un derecho humano fundamental que posibilita el ejercicio de los demás derechos humanos. Es el instrumento esencial para que niñas, niños y adolescentes puedan desarrollarse plenamente y participen en la vida social en todos sus ámbitos.

En este sentido, el artículo 57 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes establece que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a una educación de calidad que contribuya al conocimiento de sus propios derechos y basada en un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, que garantice el respeto a su dignidad humana; el desarrollo armónico de sus potencialidades y personalidad, y fortalezca el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; así como

las leyes federales y de las entidades federativas deberán prever, primordialmente, las acciones y mecanismos que les permitan un crecimiento y desarrollo integral plenos, en términos de lo establecido en el artículo 7 del citado ordenamiento legal.

Uno de los fines específicos del sistema educativo en nuestro país y establecido en el artículo 3 de nuestra Carta Magna y específicamente en la fracción I del artículo 7 de la propia Ley General de Educación, es ofrecer para todo estudiante, educación integral y de calidad. Hablar de educación de calidad está relacionado con desarrollo del ser humano, desde lo individual hasta lo social. La educación integral contribuye a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporta, como por la importancia suscrita en el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad y el libre y sano desarrollo personal.

Es por ello que resulta necesario para dar cumplimiento a lo anterior, contar con un andamiaje integrado por un marco jurídico, políticas públicas adecuadas, acciones legislativas eficaces y voluntades políticas inmediatas, que garanticen la protección del bienestar, físico y emocional de los educandos, a través de la protección, promoción, respeto y salvaguarda de los derechos humanos, que correspondan todas, con las verdaderas y reales necesidades que enfrentan las nuevas generaciones y que sean implementadas de manera eficaz e inmediata por personas capacitadas para ello.

La nueva visión respecto de la titularidad de los derechos de la niñez obliga a esta soberanía a entender que no sólo la instrucción académica es prioritaria para el bienestar social, sino también el acompañamiento y apoyo psicológico y emocional que se requiere, para garantizar con ello, que el menor o adolescente tenga siempre a la mano, herramientas que le permitan un óptimo rendimiento escolar, potencializar sus capacidades y conseguir las oportunidades necesarias que le ayuden a construir su plan de vida acorde a sus deseos y anhelos, siempre con el acompañamiento de un Estado ocupado por el bienestar de las generaciones futuras.

Ambas tareas prioritarias consistentes en a) construir ambientes de convivencia armónicos, pacíficos, inclusivos y propicios para el aprendizaje, y b) desarrollar habilidades socioemocionales de los niños y adolescentes, deben coincidir con en el objetivo, **educación- Principio del Interés Superior del Menor-**, es decir, que la educación que se im-

parta por parte del Estado debe ser claro ejemplo, al pretender que los alumnos no solo adquieran todos los conocimientos necesarios para desarrollarse en la vida productiva, sino también que cuenten con todos los ambientes, apoyos y guías indispensables para lograr un bienestar integral para ellos y sus familias. La educación comprendida desde una visión integral e inclusiva conlleva al reconocimiento de los educandos en su diversidad.

En este tenor, el objetivo de la presente iniciativa es proporcionar una herramienta de apoyo a los padres y docentes en la tarea de educar a los alumnos de instituciones educativas -primarias, secundarias y media superior- de nuestro país, así como una herramienta de apoyo para los alumnos en la optimización de su rendimiento escolar, al ser en estas etapas escolares en las que se encuentran en su niñez y adolescencia, etapas del desarrollo del ser humano de suma importancia de acuerdo a los argumentos previamente expuestos, e implementar de manera formal en el esquema educativo la psicopedagogía, mediante centros especializados en materia psicopedagógica, para lograr mejoras tanto en los métodos didácticos como en los pedagógicos que intervienen en el proceso educativo.

Lo anterior, en virtud de los fines de la psicopedagogía, al ser la disciplina que se ocupa de abordar los comportamientos de las personas y los fenómenos psíquicos en el marco educativo. Por ello es que la psicopedagogía hace foco en la persona que estudia, pero también en su entorno, dado que considera a éste fundamental, tanto en el éxito como en el fracaso del proceso. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la define como “la rama de la psicología que se ocupa de los fenómenos de orden psicológico para llegar a una formulación más adecuada de los métodos didácticos y pedagógicos”.

Esta disciplina permite estudiar como el sujeto aprende respecto a sus procesos cognitivos y socioafectivos en las distintas etapas de su aprendizaje a lo largo de su vida. Los especialistas en psicopedagogía, dentro de las instituciones educativas, son quienes pueden servir como vínculo entre todos los actores que participan en el aprendizaje y su tarea es trascendental para el desarrollo de los educandos; fomentando así la educación inclusiva en las escuelas, que implica reconocer, identificar y atender a estas necesidades individuales de cada alumno. Las necesidades educativas individuales llevan implícito el hecho de que no todos los educandos se enfrentan a los aprendizajes establecidos en el currículo con el mismo bagaje de experiencias y conocimientos previos, ni de la misma forma; involucran las di-

ferentes capacidades, intereses, niveles, ritmos y estilos de aprendizaje que mediatizan el proceso de aprendizaje haciendo que sean únicos e irrepetibles en cada caso.²

Para lograr un rendimiento escolar adecuado de cada niño y adolescente, se comienza con la evaluación psicopedagógica, que permite reconocer las condiciones singulares de cada estudiante, que nos muestre sus actitudes y capacidades ante el estudio para conseguir, mediante un proceso de maduración, un deseo de aprender, de tener una nueva actitud menos dependiente y más creativa, en definitiva, sentirse más realizado personalmente y más preparado para enfrentarse con optimismo a un futuro no tan lejano.

La evaluación psicopedagógica parte de reconocer que los y las educandos tienen características propias y singulares que los particularizan justamente porque tienen una historia personal, familiar y escolar específica. Así, la evaluación parte del análisis de los antecedentes del estudiante, de su evolución y desempeño y analiza las condiciones (entorno familiar, escolar y social) que pueden estar afectando el desarrollo integral del estudiante. Ya con esta información, la evaluación psicopedagógica orienta la intervención y atención.

La evaluación psicopedagógica es necesaria para:

- Determinar la presencia de necesidades educativas específicas en su carácter interactivo con las barreras para el aprendizaje y la participación.
- Determinar el estado de funcionamiento del estudiante en las dimensiones del desarrollo humano.
- Determinar el nivel del estudiante respecto a la competencia curricular tanto con respecto a sus necesidades como con relación a sus potencialidades.
- Identificar los procesos, estrategias y ritmos de aprendizaje así como el tipo de inteligencia que predomina, la toma de decisiones relativas a la escolarización, elaboración y aplicación del apoyo curricular, determinar los recursos y apoyos específicos, determinar la orientación a los directivos, docentes y familia y definir las acciones de remisión y contra remisión que sean necesarias. En este proceso, el estudiante, su familia y su comunidad siempre participan de manera activa, el hecho de que su participación es inminente, implica que en el proceso no están de un lado los docentes y del otro los educandos, sino que en los procesos de enseñanza y aprendizaje,

ambos interactúan y no de manera aislada, sino con el contexto que implica tanto el proceso mismo como los entornos en los cuales se desarrolla.³

El fortalecimiento del rendimiento escolar exige el compromiso de diversos actores, a fin de atender en forma integral y oportuna los factores sociales, familiares y emocionales que, en casos específicos, influyen en las conductas y el rendimiento de los alumnos. Esto debe realizarse a través de un centro que les brinde orientación e intervención psicopedagógica oportuna a los educandos de los diferentes programas educativos que lo requieran, para con ello, coadyuvar a su desarrollo personal, escolar y social. Los profesionistas de la materia que laboren en estos Centros de Atención Psicopedagógica tendrán entre sus manos la fundamental tarea de guiar, y motivar a los alumnos en el proceso de aprendizaje, pero también de identificar problemas, diagnosticarlos y ejecutar un plan para superarlos y que de este modo el alumno pueda cumplir satisfactoriamente con el objetivo educativo.

Por lo anteriormente expuesto me permito someter a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 12 y se adiciona una fracción al artículo 13 de la Ley General de Educación

Artículo Primero. Se reforma el artículo 12 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 12...

I a VI...

VII. Elaborar, diseñar, impulsar, promover, e implementar en las instituciones educativas de educación primaria, secundaria y media superior, un Programa para la Operación de Centros de Atención Psicopedagógica, cuyo objetivo será proporcionar orientación y apoyo psicopedagógico a educandos, educadores, autoridades educativas y padres de familia o tutores.

VIII a XIV...

Artículo Segundo. Se adiciona una fracción al artículo 13 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 13. ...

I. a VIII. ...

IX. Coadyuvar con la autoridad educativa federal, para implementar en las instituciones educativas de educación primaria, secundaria y media superior, el programa para la operación de Centros de Atención Psicopedagógica a que se refiere el artículo 12 fracción VII de esta Ley, y

X. Las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables.

Transitorios

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

Artículo Segundo. Los lineamientos derivados de esta ley deberán ser expedidos por la autoridad educativa federal en un plazo no mayor a los noventa días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1 P.J. Ruiz Lázaro, "Pediatria Integral", Sociedad Española de Pediatría Extrahospitalaria y Atención Primaria. Volumen XVII, número 02, 2013.

2 Soliz, Fernanda; Uriarte, Rosina; Valverde, Soledad, "Protocolo de diagnóstico e intervención psicopedagógica", Clínica Ambiental, septiembre de 2012.

3 Villarreal, Jorge, "Evaluación pedagógica para la inclusión educativa", 2009.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de abril de 2019.—
Diputado Felipe Fernando Macías Olvera (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Educación, para dictamen.

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a cargo del diputado Juan Carlos Villarreal Salazar, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El que suscribe, Juan Carlos Villarreal Salazar, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I; 77, numerales I y II, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica el primer párrafo del artículo 74; deroga la fracción I y agrega la fracción V, modifica el párrafo noveno y agrega los párrafos décimo, onceavo, doceavo y treceavo del artículo 75; deroga la fracción I, modifica la fracción II y penúltimo párrafo del artículo 76; modifica el primer párrafo y deroga las fracciones I y II del artículo 77; modifica la fracción I y II, deroga el párrafo octavo del artículo 78, y deroga las fracciones II, III y IV del artículo 80 incluidos en el título tercero, De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves y título cuarto, Sanciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

I. Planteamiento del problema

Al pasar de los años, las principales promesas que los titulares del Ejecutivo federal formulan son en el sentido de erradicar problemas que afectan de manera directa a todos los mexicanos.

Todos hemos escuchado los discursos que incluyen ideas con las que se erradicarían, entre otros, el tráfico de influencias, conflicto de intereses, uso de información privilegiada; que se vigilará de manera puntual las negociaciones incompatibles de compras, los arreglos o alteraciones fraudulentas del mercado; y que, por arte de magia, en México no existirá más los fraudes de servidores públicos o el enriquecimiento ilícito.

Todo lo anterior, de alguna u otra manera suelen concluir en actos de corrupción, esto es, un problema potencial del cual se habla sobre su combate, pero parece ser que su combate es de poca efectividad sin éxito en su erradicación.

El problema de la corrupción ha sido considerado no sólo como un problema estructural sino también como un problema moral, cultural e individual.

Pero ¿Qué es la corrupción?

Para entender este concepto compartimos un extracto del artículo “La corrupción administrativa en México: Una aproximación para su estudio”,¹ elaborado José Juan Sánchez González, publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública, AC (INAP), publicado en la *Revista de Administración Pública* 125, volumen XLVI, número 2 (mayo-agosto 2011), que señaló lo siguiente:

“...La corrupción es “una quiebra de las normas legales o de las normas éticas no escritas pero con el apoyo social generalizado relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, para proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta, con voluntad de ganancia directa o indirecta en mente” (Villoria, 2002: 3). La corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor, por lo que implica siempre un acto de deslealtad o hasta de traición con respecto al sistema normativo relevante (Garzón, 2003: 23-24). La corrupción puede concebirse a grandes rasgos como el uso del poder o servicio público para obtener ganancias privadas (del Castillo, 2001b: 275). El Banco Mundial la define básicamente como: “Es el abuso del poder público para el beneficio privado” (ONU, 2003)..”¹

Pese a saber con claridad que significa y quiénes son sus actores, las acciones emprendidas no han sido contundentes.

Y el sentir que recojo en Tonalá, Jalisco, es de estar cansados con este mal y la queja central que se radica en la lastimosa forma en que algunos servidores públicos, principalmente, la utilizan como una costumbre para abusar en beneficio personal, sabedores que de esta misma manera se podrán sustraer de la justicia. El gobierno federal entrante ha externado su conocimiento del tema y la preocupación y ocupación que tendrían en el sentido que en México se sancione de manera verdadera y sin restricción la corrupción.

Lo anterior, en respuesta del agobio y queja por este lastre.

Sin embargo, consideramos que para que eso suceda se requiere un marco normativo que lejos de fomentar el privilegio, castigue y erradique este mal.

Pero para entender esto de manera clara, nuevamente me gustaría compartir otro extracto del texto del artículo del INAP que he citado en párrafos anteriores, el que es muy revelador:

“...Mientras que la corrupción administrativa no puede separarse de la corrupción política, ya que una se alimentan de la otra (Caiden, 2004: 3). Ahora bien, la corrupción dominante es la política: donde los políticos son corruptos es más fácil que surja la corrupción administrativa, aun cuando la profesionalidad del servicio público pueda atenuar la expansión del fenómeno. Por el contrario, si no hay corrupción en el nivel político la corrupción administrativa será marginal, ya que en el nivel político existen mecanismos adecuados para introducir reformas y controles que limiten la corrupción administrativa. “En consecuencia, si los políticos quieren acabar con o reducir seriamente la corrupción administrativa tienen mecanismos para lograrlo, circunstancia que no se da entre los burócratas para acabar con la corrupción política” (Villoria, 2002: 2). En todos los casos, la corrupción es un peligro para la democracia...”¹

Bajo este contexto, algo debe quedar en claro, hoy el temor a la condena moral y el rechazo social no son elementos que logren disminuir la corrupción.

Lo anterior, a tal grado que muchos mexicanos piensan que las leyes están hechas para favorecer a los políticos y a los ricos, o por otro lado que la justicia se imparte diferencialmente y que el gobierno, en general, funciona en beneficio propio y no para el pueblo.

Por ello, consideramos que es tiempo de cambio y existen elementos para que se elimine el círculo devirioso de la ilegalidad, que es de dominio público lo que acontece: al cometerse un delito, la probabilidad que se denuncie es baja, y en el mismo sentido, el inicio de una averiguación previa es baja, su resolución es igual baja, lo que permite que el delito se repita porque la impunidad fomenta la repetición de la conducta ilícita.

Es en esta atmosfera de impunidad, la expectativa de mejorar la ganancia al cometer un acto de corrupción es alta, y se convierte en un fuerte incentivo para individuos, empresas, y servidores públicos lo que genera que esta práctica se refuerce en lugar de combatirla.

El artículo multicitado del INAP describe con claridad las modalidades de la corrupción de la forma siguiente:

“...En la actualidad, hay cinco modalidades de corrupción y, de ellas, al menos cuatro están presentes en México. Existe la corrupción tradicional y la moderna, luego la privada, después la que deriva de la delincuencia organizada y enseguida la que está presente en los conflictos armados (Castresana, 2008: 40-42). La corrupción tradicional es perfectamente conocida por los ciudadanos mexicanos, es la corrupción individual del agente de tránsito que pide una mordida a cambio de no imponer una sanción. Las modalidades delictivas típicas de la corrupción tradicional son el cohecho, el soborno y la malversación de caudales públicos. La segunda corrupción, la moderna, que es la hija de la globalización, ya no es la individual, es una corrupción estructural, es una corrupción sistemática que se produce, que florece ahí donde confluyen el sector público con el sector privado. Esa corrupción es la del abuso de la información privilegiada, el tráfico de influencias y la financiación de los partidos políticos.

A continuación viene la corrupción privada, porque llega un momento en el que el desarrollo de los estados modernos ha reducido tanto el papel de las instituciones y dejado crecer tanto el del sector privado, que la corrupción más importante está en las empresas y no en las instituciones. Empresas que son tan grandes que no tienen dueño conocido, son miles o decenas de miles de pequeños accionistas y esas empresas quedan en manos de sus ejecutivos que empiezan por engañar a la propia empresa para enriquecerse personalmente mediante procedimientos de deslealtad. El cuarto nivel es el de la corrupción de la delincuencia organizada, tráfico de drogas, de armas, de seres humanos, contrabando, prostitución, entre otras. Y por último, está la corrupción de los conflictos armados, que es aquella en que las multinacionales financian conflictos armados para hacerse de la explotación ilegal de los recursos naturales escasos, la cual no existe en nuestro país...”¹

Finalmente, para complementar lo expresado hasta aquí, es necesario conocer el dato duro más revelador, al que me refiero es el Índice de Percepción de la Corrupción 2018² que ubica a México en el lugar 138 a nivel mundial y a nivel América Central nos ubica debajo de países como Costa Rica, Panamá, El Salvador y Honduras.

De manera analítica, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) presentó los resultados para México según el Índice de Percepción de la Corrupción,³ como sigue:

- México se ubica en el puesto 138 de 180, con una calificación de 28, tres lugares por debajo del mismo estudio de 2017.
- Nuestro país se encuentra empatado con Guinea, Irán, Líbano, Papúa Nueva Guinea y Rusia.
- México está entre los cinco países con la calificación más baja en la región de las Américas. Solo 10 puntos por arriba de Venezuela, último lugar en la zona.
- Este año, Canadá, Estados Unidos, Uruguay, Barbados y Chile nuevamente encabezan el top cinco en la región.
- De acuerdo con Transparencia Internacional, el declive de derechos políticos básicos en México como la libertad de expresión y de prensa es una de las causas principales por las que la prevención de la corrupción en el país es limitada.

Por lo expuesto hasta aquí, consideramos que la legislación en la materia de combate anticorrupción debe fortalecerse, es decir, ser más severa para los infractores.

Por ello, los que integramos el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, estamos comprometidos en emprender mejoras a la normativa a fin de desincentivar la comisión de delitos para lo cual se establezcan sanciones administrativas más severas eliminando como fin mediato: el fácil estilo de vida de los malos funcionarios públicos.

En ese sentido y por lo expuesto, pongo a consideración de ustedes, compañeras y compañeros diputados, la actualización a Ley General de Responsabilidades Administrativas⁴ de manera clara y responsable.

Lo que planteo es la modificación de algunas de las disposiciones contenidas en el título tercero De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves y título cuarto Sanciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En otras palabras, propongo eliminar la figura de amonestación tanto pública como privada; en el caso de la suspensión del empleo ésta sea similar al tiempo que dure el proceso de investigación y hasta su resolución; en el caso de sancionar con inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público nunca

podrá ser inferior a un año ni superior a 2 años en el caso de faltas consideradas como no graves y en los casos de actos u omisiones que impliquen beneficios o lucro, o causen daños o perjuicios **la inhabilitación será permanente.**

Por lo que sostengo que al haber sido violado invariablemente el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal⁵ que estuvo vigente hasta 4 de febrero de 2019, hoy día aplicable el Código de Ética de las personas servidores públicos del gobierno federal,⁶ proponemos necesario que la figura de amonestación tanto pública como privada se elimine, la suspensión del empleo sea similar al tiempo que dure el proceso de investigación y hasta su resolución, la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público nunca podrá ser inferior a un año ni superior a 2 años en el caso de faltas consideradas como no graves y en los casos de actos u omisiones que impliquen beneficios o lucro, o causen daños o perjuicios la inhabilitación será permanente.

En el caso de reincidencia en la comisión de faltas consideradas como no graves, se procederá a su destitución e inhabilitación permanente para ocupar un cargo público.

De igual modo, para la imposición de las sanciones administrativas sólo se tomarán en cuenta la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la ley o las que se dicten con base en ella, y, el monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

En resumen, la propuesta que pongo a su consideración es la siguiente:

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Texto legal vigente	Texto Legal Propuesto
<p>TÍTULO TERCERO DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y ACTOS DE PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES</p> <p>Capítulo V De la prescripción de la responsabilidad administrativa</p> <p>Artículo 74. Para el caso de faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieron cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>TÍTULO CUARTO SANCIONES</p> <p>Capítulo I Sanciones por faltas administrativas no graves</p> <p>Artículo 75. En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Secretaría o los Órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:</p> <p>I. Amonestación pública o privada.</p> <p>II. Suspensión del empleo, cargo o comisión.</p> <p>III. ...</p>	<p>TÍTULO TERCERO DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y ACTOS DE PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES</p> <p>Capítulo V De la prescripción de la responsabilidad administrativa</p> <p>Artículo 74. Para el caso de faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en siete años, contados a partir del día siguiente al que se hubieron cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>TÍTULO CUARTO SANCIONES</p> <p>Capítulo I Sanciones por faltas administrativas no graves</p> <p>Artículo 75. En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Secretaría o los Órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:</p> <p>I. Se deroga;</p> <p>II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por el tiempo que dure el proceso de investigación y hasta su resolución;</p> <p>III. ...</p>

<p>IV. ...</p> <p>Las Secretarías y los Órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la Falta administrativa no grave.</p> <p>La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales.</p> <p>En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año.</p>	<p>IV. ...</p> <p>V.- Inhabilitación permanente para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.</p> <p>Las Secretarías y los Órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la Falta administrativa no grave.</p> <p>La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales.</p> <p>En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de un año ni podrá exceder de dos años.</p> <p>Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será permanente. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.</p> <p>En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.</p> <p>Persona que hubiere sido inhabilitada de manera temporal dos o más veces no podrá volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ya que la comisión de una segunda inhabilitación temporal será causal de su inhabilitación permanente.</p> <p>La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.</p> <p>Artículo 76. Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:</p>
---	---

<p>I. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos, la antigüedad en el servicio;</p> <p>II. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y</p> <p>III. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.</p> <p>En caso de reincidencia de Faltas administrativas no graves, la sanción que imponga el Órgano interno de control no podrá ser igual o menor a la impuesta con anterioridad.</p> <p>...</p> <p>Artículo 77. Corresponde a las Secretarías o a los Órganos internos de control imponer las sanciones por Faltas administrativas no graves, y ejecutarlas. Los Órganos internos de control podrán abstenerse de imponer la sanción que corresponda siempre que el servidor público:</p> <p>I. No haya sido sancionado previamente por la misma Falta administrativa no grave, y</p> <p>II. No haya actuado de forma dolosa.</p> <p>Las secretarías o los órganos internos de control dejarán constancia de la no imposición de la sanción a que se refiere el párrafo anterior.</p> <p>Capítulo II Sanciones para los Servidores Públicos por Faltas Graves</p> <p>Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:</p> <p>I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;</p>	<p>I. Derogado;</p> <p>II. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella; y</p> <p>III. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.</p> <p>En caso de reincidencia de Faltas administrativas no graves, la sanción que imponga el Órgano interno de control deberá ser la inhabilitación permanente.</p> <p>...</p> <p>Artículo 77. Corresponde a las Secretarías o a los Órganos internos de control imponer las sanciones por Faltas administrativas no graves, y ejecutarlas. Los Órganos internos de control no podrán absolver de sanción a ningún servidor público:</p> <p>I. No haya sido sancionado previamente por la misma Falta administrativa no grave, y</p> <p>II. No haya actuado de forma dolosa.</p> <p>Las secretarías o los órganos internos de control dejarán constancia de la no imposición de la sanción a que se refiere el párrafo anterior.</p> <p>Capítulo II Sanciones para los Servidores Públicos por Faltas Graves</p> <p>Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:</p> <p>I. Suspensión del empleo, cargo o comisión por el tiempo que dure</p>
--	---

<p>II. ...;</p> <p>III. ...; y</p> <p>IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.</p> <p>...</p> <p>La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.</p> <p>En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.</p> <p>Artículo 80. Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 78 de esta Ley se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:</p> <p>I. ...;</p> <p>II. ...;</p> <p>III. ...;</p> <p>IV. ...;</p> <p>V. ...; y</p> <p>VI. ...</p>	<p>el proceso de investigación y hasta su resolución;</p> <p>II. ...;</p> <p>II. ...; e</p> <p>IV. Inhabilitación Permanente.</p> <p>...</p> <p>La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga no podrá ser inferior de treinta ni mayor a noventa días naturales.</p> <p>En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.</p> <p>Artículo 80. Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 78 de esta Ley se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:</p> <p>I. ...;</p> <p>II. Derogado;</p> <p>III. Derogado;</p> <p>IV. Derogado;</p> <p>V. ...; y</p> <p>VI. ...</p>
---	---

Es tiempo de que cambiemos las cosas, y con esta iniciativa que pongo a su consideración demos fuerza a los instrumentos legislativos que utilizamos como diputados en beneficio de la ciudadana. Quiero dejar en claro, que ser voz, pero no tener respuesta es lo mismo.

Conforme a lo expresado en nuestra Agenda Legislativa 2018-2021⁷, en Movimiento Ciudadano buscaremos siempre asumir el compromiso de ser la voz de los ciudadanos y reconocen que ser oposición es impulsar las causas de los ciudadanos en los espacios donde se toman las decisiones y hacer lo correcto.

Concluyo diciendo que es necesario para poner un alto a la insaciable ambición de hacer del servicio público un modo de vida para muchos malos mexicanos.

II. Fundamento legal de la iniciativa

Con motivo de esta iniciativa se incidirá en Ley General de Responsabilidades Administrativas.

III. Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de decreto que modifica el primer párrafo del artículo 74; deroga la fracción I y agrega la fracción V, modifica el párrafo noveno y agrega los párrafos décimo, onceavo, doceavo y treceavo del artículo 75; deroga la fracción I, modifica la fracción II y penúltimo párrafo del artículo 76; modifica el primer párrafo y deroga las fracciones I y II del artículo 77; modifica la fracción I y II, deroga el párrafo octavo del artículo 78, y deroga las fracciones II, III y IV del artículo 80 incluidos en el título tercero, De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves y título cuarto, Sanciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

IV. Ordenamientos a modificar

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

V. Texto normativo propuesto

Por lo expuesto, se presenta a esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que modifica el primer párrafo del artículo 74; deroga la fracción I y agrega la fracción V, modifica el párrafo noveno y agrega los párrafos décimo, onceavo, doceavo y treceavo del artículo 75; deroga la fracción I, modifica la fracción II y penúltimo párrafo del

artículo 76; modifica el primer párrafo y deroga las fracciones I y II del artículo 77; modifica la fracción I y II, deroga el párrafo octavo del artículo 78, y deroga las fracciones II, III y IV del artículo 80 incluidos en el título tercero, De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves y título cuarto, Sanciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Título Tercero

De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves

Capítulo V

De la prescripción de la responsabilidad administrativa

Artículo 74. Para el caso de faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en **siete** años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado.

Cuando se trate de faltas administrativas graves o faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá con la clasificación a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 de esta ley.

Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del citado informe, y como consecuencia de ello se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanudará desde el día en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia.

Los plazos a los que se refiere el presente artículo se computarán en días naturales.

Título Cuarto Sanciones

Capítulo I Sanciones por faltas administrativas no graves

Artículo 75. En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Secretaría o los Órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:

I. Se deroga;

II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por el tiempo **que dure el proceso de investigación y hasta su resolución;**

III. Destitución de su empleo, cargo o comisión, y

IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

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

Las Secretarías y los Órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la falta administrativa no grave.

En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de **un año** ni podrá exceder de **dos años**.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será permanente. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

Persona que hubiere sido inhabilitada de manera temporal dos o más veces no podrá volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ya que

la comisión de una segunda inhabilitación temporal será causal de su inhabilitación permanente.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Artículo 76. Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior se deberán considerar los elementos siguientes:

I. Derogado;

II. **La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella; y**

III. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

En caso de reincidencia de faltas administrativas no graves, la sanción que imponga el Órgano interno de control **deberá ser la inhabilitación permanente.**

Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y hubiere causado ejecutoria, cometa otra del mismo tipo.

Artículo 77. Corresponde a las Secretarías o a los Órganos internos de control imponer las sanciones por faltas administrativas no graves, y ejecutarlas. Los Órganos internos de control **no podrán absolver de sanción a ningún servidor público:**

Capítulo II Sanciones para los servidores públicos por faltas graves

Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

I. Suspensión del empleo, cargo o comisión por el tiempo **que dure el proceso de investigación y hasta su resolución;**

II. Destitución del empleo, cargo o comisión;

III. Sanción económica, y**IV. Inhabilitación permanente.**

A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la falta administrativa grave.

La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga **no** podrá ser inferior de treinta **ni mayor** a noventa días naturales.

Artículo 80. Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 78 de esta ley se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:

I. Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

II. Derogado;

III. Derogado;

IV. Derogado;

V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI. El monto del beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable.

VI. Artículo transitorio

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

Fuentes

1 “La corrupción administrativa en México: Una aproximación para su estudio”, elaborado José Juan Sánchez González, publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), publicado en la Revista de Administración Pública 125, Volumen XLVI, no. 2 (mayo-agosto 2011), disponible en

<http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap125.pdf>, consultado el 18 de febrero de 2019.

2 Índice de Percepción de la Corrupción 2018, disponible en

<https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion>, consultado el 18 de febrero de 2019.

3 Índice de Percepción de la Corrupción 2018 vía Transparencia Internacional – IMCO, disponible en

https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/, consultado el 18 de febrero de 2019.

4 Ley General de Responsabilidades Administrativas, disponible en

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultado el 18 de febrero de 2019.

5 Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, disponible en

<https://www.gob.mx/sfp/documentos/codigo-de-etica-de-los-servidores-publicos-del-gobierno-federal-94426>, consultado el 18 de febrero de 2019.

6 Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal, disponible en

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5549577&fecha=05/02/2019, consultado el 18 de febrero de 2019.

7 Agenda Legislativa 2018-2021 Movimiento Ciudadano, disponible en

<https://movimientociudadano.mx/federal/boletines/presenta-movimiento-ciudadano-35-acciones-legislativas>, consultada el 18 de febrero de 2019.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de abril de 2019.— Diputado **Juan Carlos Villarreal Salazar** (rúbrica).»

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

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a cargo del diputado Antonio Ortega Martínez, del Grupo Parlamentario del PRD

Quien suscribe, diputado **Antonio Ortega Martínez**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, correspondiente a la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 56 y 72, y se adiciona un artículo 72 Bis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas**, conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

La administración pública y la política son una dicotomía que resulta muy difícil separar. Cualquier rumbo que se tome en la política impactará directamente a la administración pública, cualquier comportamiento de la administración pública impactará directamente a la política del país. Manuel Alcántara Sáez destaca que un político es aquella persona que imperativamente se ubica en alguna de las cuatro arenas siguiente: cargos de elección popular; altos cargos de libre designación o de confianza de la administración del Estado o entidades dependientes o autónomas del Estado; puestos de responsabilidad orgánica y de asesoría en el seno de los partidos políticos o formaciones políticas de representación similares; y, por último, quienes habiendo estado en una de las tres situaciones anteriores continúan ejerciendo influencia mediante un “efecto sombra” por su prestigio pretérito.¹ En esta misma tesitura pondremos atención en la segunda arena, que está constituida por quienes son designados para ejercer un cargo de confianza en el seno de la administración del Estado. Se trata de altos cargos dentro del Poder Ejecutivo, designados habitualmente por el presidente y que ejercen en la vida pública debido a tal designación que podría considerarse de cercanía al centro del poder.

Estos servidores tienen una característica de discrecionalidad de nombramiento, de alta concentración de información del quehacer cotidiano del aparato del Estado y de funciones altamente enlazadas con el quehacer partidario.

Es decir, servidores públicos que se profesionalizan para el desempeño de sus funciones pero se encuentran supeditados al presidente debido a la naturaleza del nombramiento.

Max Weber hace una división más sencilla de funcionarios públicos; funcionarios profesionales y funcionarios políticos; los segundos podían ser trasladados y destituidos libremente. En ambos casos podemos distinguir con cierta facilidad a los profesionales de la administración pública que, debido a su alto nivel dentro de la estructura, deben responder a las exigencias propias de su encargo o comisión y a las exigencias del presidente quién arbitrariamente les puede contratar y despedir sin mediación alguna.

La profesionalización del servicio público en México es una tarea inacabada, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su estudio “Los Retos de la Profesionalización de los Servidores Públicos en México”² resalta que “los empleados del gobierno federal están divididos en dos categorías: de base y de confianza. Los empleados de base —por lo general personal administrativo y técnico con menor profesionalización— gozan de un importante grado de estabilidad, mientras que los empleados de confianza, que ocupan posiciones más altas, tienen contratos a corto plazo. Hay además diferencias significativas en el nivel de profesionalización, desempeño y cultura burocrática entre las dos categorías”.

En el mismo documento se destaca que la fuerza laboral contratada en el sector público de México es del 8 por ciento del total de la fuerza laboral activa; sin embargo, la media de los países miembros del organismo es del 15 por ciento. Enuncia que el esfuerzo llevado a cabo en años anteriores para la creación del servicio profesional de carrera fue un rumbo correcto tomado por el país; no obstante, los retos son mayores debido a que aún tiene debilidades marcadas como la alta centralización de la decisión sobre los recursos humanos y un factor débil de ponderación en la gestión basada en resultados.

Es decir, vamos en el rumbo correcto pero apenas iniciamos el camino. Tomando en consideración esto, resulta obvio que existe una alta rotación de servidores públicos con mando medio y alto; debido, principalmente, a la gran rotación de grupos de gobierno que existe en nuestro sistema democrático.

Este problema de alta rotación con tintes políticos se une a uno que ha sido rescatado por el actual presidente de la República, mismo que quizá no ha sido abordado de una for-

ma correcta. La dicotomía entre economía y política se traduce en el ámbito laboral en una división entre el servicio público y la iniciativa privada. A inicios de la actual gestión se calculó una migración del sector público al privado de al menos 200 mil funcionarios, quienes tenían puestos de confianza de medio y alto mando; quiénes, por la naturaleza de sus puestos y responsabilidades, conocen de mucha información estratégica para el desarrollo y estabilidad del país.

Esta migración puso alertas en la iniciativa privada, principalmente por el origen de la fuerza laboral. En México, país con alta percepción de corrupción, es mal visto el servidor público y su ingreso a la iniciativa privada es más vigilada; aplicando exámenes más estrictos a los comúnmente utilizados para contratación.³

El conflicto de interés que se genera en la alta rotación de mandos entre el servicio público y la iniciativa privada es un tema medular que debe ser observado, estudiado y regulado en el marco jurídico de todo país democrático. Siguiendo la línea propuesta por la OCDE, Ana Castellani nos habla de la “puerta giratoria” expresión que toma relevancia a partir de la crisis económica de 2008 y la elección de Donald Trump, un perfil de alta esfera económica, como presidente de los Estados Unidos.

“Esta expresión, que tiene su origen en la legislación estadounidense, alude al paso de algunas personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de sus trayectorias laborales. Ese flujo puede darse en varias direcciones: a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público (puerta giratoria de entrada); b) funcionarios que al dejar su cargo público son contratados en el sector privado para ocupar puestos directivos (puerta giratoria de salida); o c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente (puerta giratoria recurrente)”⁴

La autora marca una tipología de puerta giratoria:⁵

Cuadro 1
Tipología de la «puerta giratoria» según la OCDE

Tipos de puerta giratoria	Características
Del sector privado al sector público	Se designan ejecutivos de empresas en puestos claves de agencias o servicios del Estado, desde donde puedan desarrollar un sesgo proempresarial en la formulación de políticas y el cumplimiento normativo.
Del sector público al sector privado	Los funcionarios públicos se trasladan a posiciones lucrativas del sector privado que vienen de regular, en las que pueden utilizar su experiencia en el gobierno y las conexiones o redes acumuladas, para beneficio personal y/o de su nuevo empleador en perjuicio del sector público y/o de otros competidores del sector privado.
De posiciones de lobby al sector público	Individuos que operaron como lobistas se trasladan desde este sector de consultoría y/o representación de intereses a puestos de asesoramiento o cargos públicos de relevancia en la toma de decisiones del Estado.
Del sector público a posiciones de lobby	Legisladores y funcionarios del Poder Ejecutivo convirtieron sus amplias redes de contactos en mecanismos e instrumentos de defensa o promoción de los intereses de las empresas para las que ahora trabajan.

Fuente: elaboración de la autora.

En esta arena es que tiene origen el conflicto de interés; la autora arriba citada, menciona tres tipos de conflicto de interés:

Tipos de Conflicto de Interés	Descripción
Explícito	El funcionario público que tiene o ha tenido un vínculo con una empresa privada toma decisiones que favorecen a esa empresa de manera tal que, al hacerlo, ese beneficio también lo alcanza de manera concreta y específica.
Aparente	Hay un interés personal que no necesariamente influiría en el funcionario público, pero que podría dar lugar a que otros consideren que puede influir en el cumplimiento de sus deberes)
Potencial	El funcionario público tiene un interés personal que puede convertirse en un conflicto de interés en el futuro.

FUENTE: Elaboración propia con datos del artículo citado.

En México y Estados Unidos actualmente ocurre el mismo fenómeno pero en direcciones inversas. Con el gobierno de Donald Trump existe un sin número de nuevos funcionarios públicos cuyo origen es la alta esfera de la iniciativa privada; este personal podría incurrir en conflicto de interés debido al origen que tiene. En este caso, la legislación estadounidense prevé que un ex servidor público no podrá desempeñarse en un puesto de su sector de origen o ejercer actividades de lobby durante un periodo de cinco años;⁶ sin embargo, no existen mecanismos para que personas con origen en la iniciativa privada no puedan ocupar cargos de alta dirección de su sector dentro de la administración pública.

Japón, Reino Unido y los Países Bajos tienen esperas de dos años; en Canadá, el periodo de espera es de cinco años y existe un código estricto con 20 recomendaciones muy específicas para evitar los conflictos de interés; Francia tiene una Comisión de Ética Pública que analiza la trayectoria posterior a la ocupación de un cargo público de los funcionarios y hay

normas que establecen un periodo de enfriamiento de hasta dos años luego de dejar el cargo público.

La OCDE, en “La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público”, establece diversos parámetros para medir, generar medidas y avanzar en la protección; estas se pueden agrupar en cinco:

- a) regular el ingreso, tránsito y egreso de los funcionarios públicos mediante leyes y códigos precisos;
- b) establecer *periodos de enfriamiento* previos y posteriores a ocupar los cargos públicos, si se viene de o se va hacia el sector privado;
- c) promulgar códigos estrictos que regulen la conducta en el ejercicio de la función pública para minimizar los riesgos que generan las situaciones abstractas de conflicto de intereses;
- d) fortalecer los organismos de control y garantizar su autonomía;
- e) establecer sanciones ante incumplimientos detectados en el ejercicio de la función pública.

Como se puede observar, durante los últimos 15 años, México ha generado mecanismos de cada uno de los cinco ejes. La Ley General de Responsabilidades Administrativas, de reciente creación, establece una serie de responsabilidades en las que puede incurrir un servidor público. El conflicto de interés se tipifica en el artículo 3, fracción VI, de la Ley en comento como:

Conflicto de Interés: La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los servidores públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios.⁷

Además se establece una lista de faltas administrativas graves en las que puede incurrir el servidor público; siendo objeto de la presente iniciativa la de utilización indebida de información; siendo sujeta a este supuesto solo la información privilegiada; que se encuentra definida en el artículo 56 de la ley.

La contratación y el uso indebido de información son temas que deben ser revisados a conciencia, observando en todo momento los derechos humanos del servidor público,

principalmente el consagrado en el artículo 5o. de nuestra Carta Magna. El derecho al ejercicio libre de profesión debe ser observado. En este sentido, existen ya diversos fallos a controversias constitucionales promovidas por magistrados y servidores públicos, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que la limitación de ejercicio establecida en los artículos 56 y 72 de la Ley y en otras leyes, principalmente de regulación del Poder Judicial, queda supeditada al interés superior de la nación; además que la limitante solo se enfoca al ejercicio en la iniciativa privada en actividades empresariales del mismo sector.

En la mayoría de los casos desglosados por la OCDE, la limitación va de los seis meses a los cinco años (EUA tiene limitación de cinco años como se mencionó anteriormente); siendo una media 3 años. El goce de sueldo durante el periodo de enfriamiento no se establece, sólo en la legislación brasileña que establece un periodo de seis meses con goce de sueldo.

El sistema judicial mexicano anterior, con las pensiones vitalicias de magistrados, observaba una limitación de ejercicio de por vida por lo que la pensión se establecía en ese sentido. El decreto por el que se inició la pensión vitalicia de ex presidentes de la República, observaba dicho principio, mismo que se desvirtuó al dejar de observar el origen del decreto.

En esta iniciativa planteamos elevar los estándares a la media de la OCDE; establecer un mecanismo de responsabilidad administrativa vigente hasta por 10 años, en caso de que el ex servidor público pretenda hacer uso de la información privilegiada que obtuvo por su empleo, cargo o comisión. Además de establecer la obligatoriedad de que el ex servidor público informe a la Secretaría de la Función Pública del lugar donde se desempeñará profesionalmente terminado su empleo, cargo o comisión, durante los próximos 10 años.

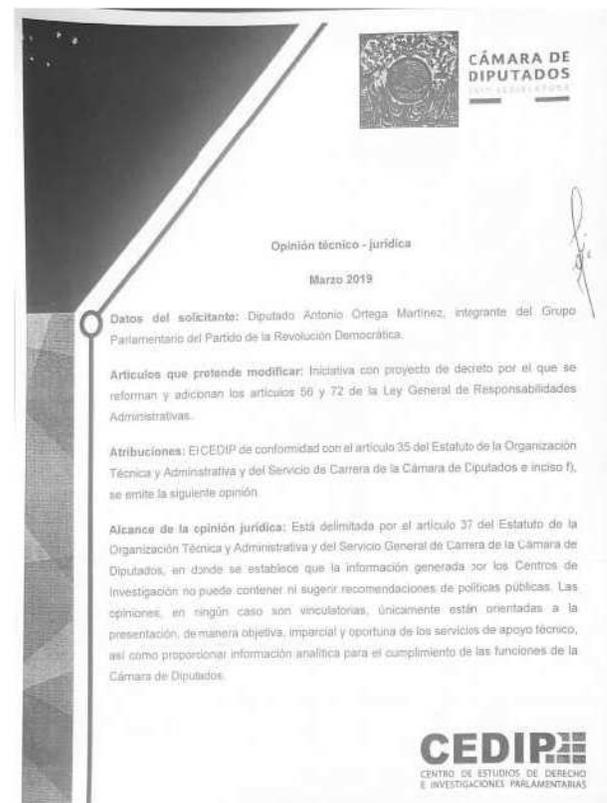
Finalmente, y atendiendo al inciso b) de acciones para mejorar la gestión de conflictos de la OCDE, se plantea un artículo 72 Bis, para tipificar como responsabilidad grave la contratación indebida de personal; siendo esta la que se dé por la contratación de personal vinculado con empresas del sector de contratación pública y que pueda incurrir en conflicto de interés por el desempeño de sus funciones.

La propuesta es la siguiente:

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p>Artículo 56.- Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.</p> <p>La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.</p>	<p>Artículo 56.- Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.</p> <p>La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de tres años.</p> <p>Durante un periodo de diez años, después de retirado del empleo, no se podrá utilizar la información privilegiada y se deberá informar a la Secretaría de la Función Pública cualquier acción que pueda significar utilización indebida de información, pudiendo esta establecer las medidas necesarias para que se desempeñe el ex servidor.</p>
<p>Artículo 72.- Será responsable de contratación indebida de ex Servidores Públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado.</p>	<p>Artículo 72.- Será responsable de contratación indebida de ex Servidores Públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante los tres años previos, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado.</p> <p>El ex servidor público, desde director de área hasta secretario de Estado, deberá informar a la Secretaría de la Función Pública el lugar de la iniciativa privada donde se desempeñará, y la relación que guarde su empleo con el área en que se desempeñó en el sector público, lo anterior durante diez años posteriores al término de su empleo, cargo o comisión.</p> <p>Artículo 72Bis.- Será responsable de contratación indebida de personal, el</p>
<p>No hay correlativo</p>	<p>servidor público que contrate a quien se haya desempeñado, durante los últimos tres años, en la iniciativa privada dentro del mismo grupo societario que deberá atender en su empleo, cargo o comisión.</p> <p>En este supuesto también será sancionado el servidor público que se haga contratar.</p>

La medida de tres años se explica directamente con la duración promedio en el sector público de los servidores públicos dentro de su empleo, cargo o comisión, de acuerdo a la alta rotación del servicio público derivado de las normas democráticas que existen en el país. La necesidad de reportar durante diez años el desempeño en la iniciativa privada responde a la necesidad de brindar seguridad frente a la posible existencia de conflicto de interés.

Cabe mencionar que en el proceso de integración de la presente iniciativa se pidió el apoyo técnico al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias que envió opinión técnica-jurídica el pasado 13 de marzo, de la cual se toman las opiniones para fortalecer a la presente iniciativa; incluyendo un elemento adicional a considerar para el establecimiento de un periodo de enfriamiento de tres años; se incorpora integra la opinión del CEDIP:



CÁMARA DE DIPUTADOS
CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS
"2019, Año del Cuauhtémoc del Sur, Emiliano Zapata"
"LXI LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

II. Antecedentes de la solicitud.

Con fecha 28 de febrero de 2019, mediante el oficio LXIV/ACM/0123/2019, el Diputado Antonio Ortega Martínez solicitó la opinión de este Centro de Estudios respecto de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 56 y 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Es de señalarse que la solicitud fue recibida en este Centro de Estudios el propio 28 de febrero del año en curso.

III. Resumen de la exposición de motivos y de la propuesta legislativa

El autor de la iniciativa propone que se aumente el plazo de restricción al servidor público que se haya retirado del empleo, cargo o comisión y que posea información privilegiada, así como ampliación de plazo para la responsabilidad del particular que contrate indebidamente a dicho servidor público.

En la exposición de motivos se refiere que los altos cargos de libre designación o de confianza dentro del Poder Ejecutivo tienen la característica de discrecionalidad de nombramiento, de alta concentración de información y de funciones altamente enlazadas con el quehacer partidario, deben responder a las exigencias propias de su encargo o comisión y a las exigencias del presidente quién arbitrariamente les puede contratar y despedir sin mediación alguna.

El legislador señala que la Profesionalización del Servicio Público en México es una tarea inacabada, existe una alta rotación de servidores públicos con mando medio y alto generado por el cambio de gobierno que se da en nuestro sistema democrático. La dicotomía entre economía y política se traduce en el ámbito laboral en una división entre el Servicio Público y la iniciativa privada. A inicios de la actual gestión se calculó una migración del sector público al privado de al menos 200 mil funcionarios, quienes tenían puestos de confianza de medio y alto mando, con conocimiento de información estratégica

2

CÁMARA DE DIPUTADOS
CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS
"2019, Año del Cuauhtémoc del Sur, Emiliano Zapata"
"LXI LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

limitante solo se enfoca al ejercicio en la iniciativa privada en actividades empresariales del mismo sector.

Indica también que en la mayoría de los casos desglosados por la OCDE, la limitación va de los 6 meses a los 5 años (EUA tiene limitación de 5 años como se mencionó anteriormente), siendo una media 3 años. El goce de sueldo durante el periodo de enfriamiento no se establece, sólo en la legislación brasileña que establece un periodo de 6 meses con goce de sueldo. Por último, refiere que en esta iniciativa plantea elevar los estándares a la media de la OCDE y establecer un mecanismo atemporal para información privilegiada que supere el tiempo estimado de utilización de información.

IV. Cuadro comparativo.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 56. Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.</p> <p>La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.</p>	<p>Artículo 56. Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.</p> <p>La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de tres años.</p> <p>El plazo del párrafo anterior será mayor cuando el servidor público tenga información privilegiada cuya vigencia sea superior, siendo</p>

4

CÁMARA DE DIPUTADOS
CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS
"2019, Año del Cuauhtémoc del Sur, Emiliano Zapata"
"LXI LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

para el desarrollo y estabilidad del país. En México, país con alta percepción de corrupción, es mal visto el servidor público y su ingreso a la iniciativa privada es más vigilado. El conflicto de interés que se genera en la alta rotación de mandos entre el servicio público y la iniciativa privada es un tema medular que debe ser observado, estudiado y regulado en el marco jurídico de todo país democrático.

El diputado indica que, la legislación estadounidense prevé que un ex servidor público no podrá desempeñarse en un puesto de su sector de origen o ejercer actividades de lobby durante un periodo de 5 años, sin que existan mecanismos para que las personas de origen en la iniciativa privada no puedan ocupar cargos de alta dirección en la administración pública. Además hace mención de Japón, Reino Unido y los Países Bajos que tienen un periodo de espera de 2 años, al igual que Francia, en tanto Canadá tiene 5 años de periodo de espera. En la exposición se hace referencia que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en La *Gestión de los Conflictos de Intereses en el Servicio Público*, establece cinco parámetros para medir, generar medidas y avanzar en la protección, entre los cuales se encuentra el de establecer «periodos de enfriamiento» previos y posteriores a ocupar los cargos públicos, si se viene de o se va hacia el sector privado.

El diputado precisa que el objeto de la presente iniciativa es la utilización indebida de información, siendo sujeta a este supuesto sólo aquella que tenga el carácter de información privilegiada y que se encuentra definida en el artículo 56 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Otro de los objetivos de la presente reforma es la contratación del servidor público, observando en todo momento los derechos humanos, principalmente el consagrado en el artículo 5º constitucional. Además, señala que existen fallos a controversias constitucionales promovidas por magistrados y servidores públicos, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que la limitación de ejercicio establecida en los artículos 56 y 72 de la Ley y en otras leyes, principalmente de regulación del poder judicial, queda supeditada al interés superior de la Nación; además que la

3

CÁMARA DE DIPUTADOS
CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS
"2019, Año del Cuauhtémoc del Sur, Emiliano Zapata"
"LXI LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

	aplicable el periodo máximo de vigencia de la información.
<p>Artículo 72. Será responsable de contratación indebida de ex Servidores Públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado.</p>	<p>Artículo 72. Será responsable de contratación indebida de ex Servidores Públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante los tres previos, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado.</p> <p>El plazo del párrafo anterior será mayor cuando el servidor público tenga información privilegiada cuya vigencia sea superior, siendo aplicable el periodo máximo de vigencia de la información.</p>

5

CÁMARA DE DIPUTADOS
CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2018, Año del Cuadrifinio del Sr. Emiliano Zapata"
"LXI LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

V. Comentarios jurídicos de orden constitucional y de convencionalidad.

Es de considerar que, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 56 y 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, tiene como premisa central el disuadir las conductas de los ex servidores públicos y particulares encaminadas a alcanzar algún beneficio privado derivado del uso de la información privilegiada obtenida por el ejercicio de sus funciones, en el caso de los primeros.

Así, este proyecto de reformas y adiciones legales, encuentra su base constitucional en el título cuarto de las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción y patrimonial del Estado; particularmente en los artículos 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ello en función a que es en estos numerales donde se delinea el marco general de las responsabilidades frente al Estado, de las faltas administrativas graves - como las que ocupan al presente análisis- y las sanciones de los servidores públicos.

Al respecto, el citado artículo 108 constitucional establece que los servidores públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, esto en armonía con el numeral 109 constitucional, el cual establece que a los servidores públicos les serán aplicadas sanciones administrativas por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Con esto se puede apreciar que el proyecto en comento no es contrario a las disposiciones constitucionales que regulan las responsabilidades de los servidores públicos, máxime que en esencia se trata de un proyecto de reformas y adiciones que tienen un carácter meramente cuantitativo en virtud a que las normas objeto de la modificación actualmente se encuentran vigentes y la propuesta únicamente se concentra en modificar, en este

6

CÁMARA DE DIPUTADOS
CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2018, Año del Cuadrifinio del Sr. Emiliano Zapata"
"LXI LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

Complementariamente a la ratio legis que se pudiera encontrar en el contenido de los 56 y 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es factible considerar que concretamente en el citado artículo 72 se favoreció al derecho a la equidad en materia laboral establecida en el artículo 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador, el cual dispone que los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales... En este mismo sentido el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales regula que los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias... Lo anterior, en la inteligencia de que en este artículo 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas también se evita una actividad o conducta que propicie una situación ventajosa frente a otros competidores.

Lo anterior lleva a considerar que el artículo 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al procurar evitar que un contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores, fomenta las condiciones de igualdad de oportunidades entre competidores y se adecua a las normas internacionales antes referidas.

Las anteriores consideraciones guardan especial importancia ante el hipotético caso de estimar los artículos 56 y 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas violatorios de algún derecho humano, en virtud de que revisan la justificación que da lugar al marco de limitaciones de los derechos y libertades dispuesto en el artículo 29 apartado 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual señala que:

8

CÁMARA DE DIPUTADOS
CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2018, Año del Cuadrifinio del Sr. Emiliano Zapata"
"LXI LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

caso, el plazo referido en los citados artículos 56 y 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Sobre esta circunstancia en particular, sería conveniente contar con un sustento adicional por el que se justifique ampliar el plazo específicamente a los tres años, en virtud a que en la exposición de motivos de la iniciativa que ocupa al presente, se señala que este periodo de tiempo se obtiene en función a la media obtenida entre 6 meses y 5 años de temporalidad establecida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Por otro lado, tras la reflexión de los artículos 56 y 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, consideramos, además de su evidente naturaleza restrictiva y sancionadora por el indebido uso de la información que se obtiene en el servicio público, que estas disposiciones faltarían el derecho de libertad de trabajo lícito.

El trabajo lícito está establecido en el artículo 5º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que dispone que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. De forma que, en los artículos en análisis, no se halla motivo alguno que permita suponer que atentan contra el derecho o la libertad laboral; por el contrario, encuentra una adicional justificación al optimizar el ejercicio de este derecho para que no sea en perjuicio de terceros.

Congruente con lo anterior, en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, también es posible ubicar este principio de libertad de trabajo lícito, tal es el caso del artículo 6 apartado 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador, el cual dispone que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye

7

CÁMARA DE DIPUTADOS
CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2018, Año del Cuadrifinio del Sr. Emiliano Zapata"
"LXI LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

En este mismo sentido el artículo 32, apartado 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica, establece que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

Es decir, el derecho propio tiene por límite el derecho de los demás en aras del interés general y del bien común; es así como se materializa la igualdad ante la ley y con ello se logra, también, la generalidad de ésta, para que los derechos de todos puedan cumplirse en igualdad de condiciones.

El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales dispone lo siguiente:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en el ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Por su parte, el numeral 5 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador indica que:

Los Estados Partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una

9

CÁMARA DE DIPUTADOS
CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2018, Año del Cuadril del Sur, Emiliano Zapata"
"LXI LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de sus mismos.

Con la intención de reforzar el carácter constitucional de la iniciativa con proyecto de reforma que nos ocupa, es importante referir que no existe una norma constitucional específica sobre lo que habrá de entenderse por información privilegiada. Ahora bien, a nivel legal, además de los artículos 56 y 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la Ley General del Mercado de Valores en su artículo 362, también se contempla la figura de información privilegiada, entendiéndose por ésta el conocimiento de eventos relevantes que no hayan sido revelados al público por la emisora, a través de la bolsa en la que cotizan sus valores. Sin embargo, como se aprecia, la naturaleza y objeto de cada una de estas normas es distinta y, además, cada una de ellas define lo que se entiende por información privilegiada para su respectivo campo de regulación. En función a esta observación de carácter semántico la figura de la Ley General de Responsabilidades Administrativas no contraviene algún precepto de carácter constitucional.

Apartado comparativo

A continuación, se refieren algunas normas que sobre la presente materia se regulan en instrumentos jurídicos diversos al sistema jurídico mexicano:

- Reglamento (UE, EURATOM) N° 1023/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea.

«Artículo 16

El funcionario estará obligado, después del cese de sus funciones, a respetar los deberes de probidad y corrección en cuanto a la aceptación de determinadas funciones o beneficios.

Todo funcionario que se proponga ejercer una actividad profesional, retribuida o no, en los dos años siguientes al cese de sus funciones deberá notificarlo a su

10

CÁMARA DE DIPUTADOS
CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2018, Año del Cuadril del Sur, Emiliano Zapata"
"LXI LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, suscriba un informe preceptivo, una resolución administrativa o un acto equivalente sometido al Derecho Privado en relación con la empresa o entidad de que se trate.

- Ley Orgánica Constitucional de bases Generales de la Administración del Estado en Chile:

Artículo 58.- Todos los funcionarios tendrán derecho a ejercer libremente cualquier profesión, industria, comercio u oficio compatible con su posición en la Administración del Estado, siempre que con ello no se perturbe la fei y oportuna cumplimiento de sus deberes funcionarios, sin perjuicio de las prohibiciones o limitaciones establecidas por ley.

Estas actividades deberán desarrollarse siempre fuera de la jornada de trabajo y con recursos privados. Son incompatibles con la función pública las actividades particulares cuyo ejercicio deba realizarse en horarios que coincidan total o parcialmente con la jornada de trabajo que se tenga asignada. Asimismo, son incompatibles con el ejercicio de la función pública las actividades particulares de las autoridades o funcionarios que se refieran a materias específicas o casos concretos que deban ser analizados, informados o resueltos por ellos o por el organismo o servicio público a que pertenecan; y la representación de un tercero en acciones civiles deducidas en contra de un organismo de la Administración del Estado, salvo que actúen en favor de alguna de las personas señaladas en la letra b) del artículo 56 o que medie disposición especial de ley que regule dicha representación.

Del mismo modo son incompatibles las actividades de las ex autoridades o ex funcionarios de una institución fiscalizadora que impliquen una relación laboral con entidades del sector privado sujetas a la fiscalización de ese organismo. Esta incompatibilidad se mantendrá hasta seis meses después de haber expirado en funciones.
- Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública en Perú (Ley No. 28024)

12

CÁMARA DE DIPUTADOS
CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2018, Año del Cuadril del Sur, Emiliano Zapata"
"LXI LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

institución utilizando un formulario específico. En el supuesto de que dicha actividad guardara relación con el trabajo realizado por el interesado durante los tres últimos años de servicio y pueda resultar incompatible con los intereses legítimos de la institución, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos podrá, atendiendo al interés del servicio, bien prohibirle que ejerza tal actividad, bien suspender su autorización a cuantas condiciones considere oportunas.

En el caso de antiguos altos funcionarios tal como se definen en las medidas de aplicación, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos deberá, en principio, prohibirles, durante los 12 meses siguientes al cese de sus funciones, que ejerzan actividades de promoción o defensa de sus negocios ante el personal de su antigua institución, clientes o empleadores en relación con cuestiones de las que hubieran sido responsables durante los últimos tres años de servicio.

- Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado en España:

Artículo 15. Limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese.

 - Los altos cargos, durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan resultado afectadas por decisiones en las que hayan participado. La prohibición se extiende tanto a las entidades privadas afectadas como a las que pertenezcan al mismo grupo societario.
 - Quienes sean alto cargo por razón de ser miembros o titulares de un órgano u organismo regulador o de supervisión, durante los dos años siguientes a su cese, no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan estado sujetas a su supervisión o regulación. A estos efectos, se entenderán en todo caso incluidos los altos cargos de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia y el Consejo de Seguridad Nuclear.
 - Se entiende que un alto cargo participa en la adopción de una decisión que afecta a una entidad: a) Cuando el alto cargo, en el ejercicio de sus propias competencias o funciones o su superior a propuesta de él o los titulares de

11

CÁMARA DE DIPUTADOS
CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2018, Año del Cuadril del Sur, Emiliano Zapata"
"LXI LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

Artículo 9 - De las incompatibilidades y conflicto de intereses No podrán ejercer la actividad de gestores de intereses:

- Los suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía;
- Los funcionarios de la administración pública, durante el ejercicio de sus funciones y hasta 12 (doce) meses después de haberlas concluido, en las materias en que hubieren tenido competencia funcional directa, salvo lo previsto en el segundo párrafo del artículo 3 de la presente Ley;

Observaciones adicionales:

Finalmente, y de conformidad con el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, es de considerar conveniente que la presente iniciativa se complemente con artículos transitorios, lugar, fecha, nombre y rúbrica del iniciador.

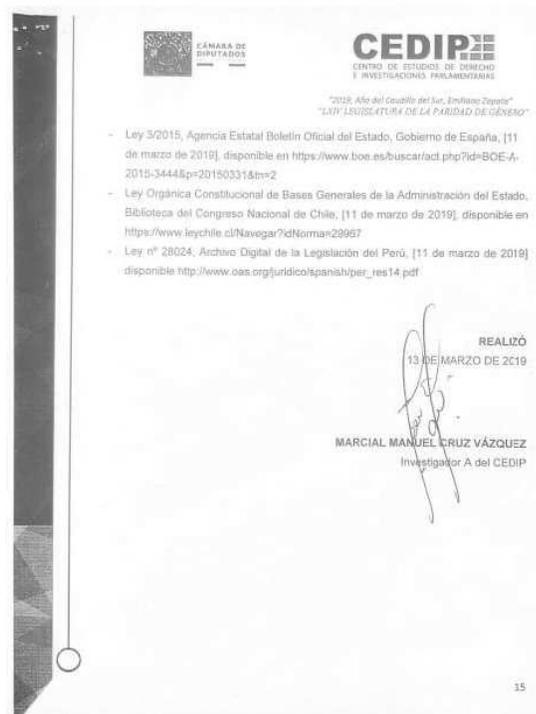
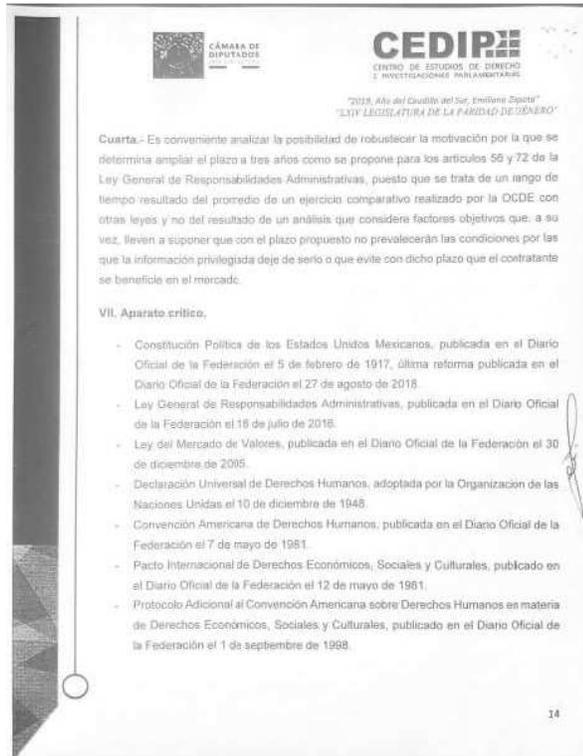
VI. Opinión.

Primera. La iniciativa objeto de análisis se presenta con base en el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados vigente, por lo que sería pertinente que ésta integre todos los requisitos que se aluden en el artículo en cita.

Segunda. Se considera jurídicamente viable la propuesta del legislador de reformar los artículos 56 y 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, puesto que se adecua al marco normativo constitucional y no se aprecia que se conculquen disposiciones en materia de derechos humanos contempladas en los instrumentos internacionales ratificados por México.

Tercera. Tras la observación que se realizó de la regulación que sobre la materia se hace en otros países, se aprecian diversos rangos de temporalidad sobre la restricción, sin que tampoco se adviertan criterios específicos del porque de dichos rangos de tiempo y por lo que no podría utilizarse como referencia para establecer un plazo determinado en nuestra legislación.

13



Por todo lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 56 y 72, y se adiciona un artículo 72 Bis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Artículo Único. Se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer párrafo al artículo 56; se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo al artículo 72; se adiciona un artículo 72 Bis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para quedar como sigue:

Artículo 56. ...

La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de **tres años**.

Durante un periodo de diez años, después de retirado del empleo, no se podrá utilizar la información privilegiada y se deberá informar a la Secretaría de la Función Pública cualquier acción que pueda significar utilización indebida de información, pudiendo esta establecer las medidas necesarias para que se desempeñe el ex servidor.

Artículo 72. Será responsable de contratación indebida de ex servidores públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante **los tres años previos**, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado.

El ex servidor público, desde director de área hasta secretario de Estado, deberá informar a la Secretaría de la Función Pública el lugar de la iniciativa privada donde se desempeñará, y la relación que guarde su empleo con el área en que se desempeñó en el sector público, lo anterior durante diez años posteriores al término de su empleo, cargo o comisión.

Artículo 72 Bis. Será responsable de contratación indebida de personal, el servidor público que contrate a quien se haya desempeñado, durante los últimos tres años, en la iniciativa privada dentro del mismo grupo societario que deberá atender en su empleo, cargo o comisión.

En este supuesto también será sancionado el servidor público que se haga contratar.

Transitorio

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

Notas

1 Alcántara Sáez, Manuel (2012). El oficio de político, 92-94.

2 <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf>

3 <https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Llegada-masiva-de-empleados-publicos-al-sector-privado-desafio-para-HR-compliance-20181205-0036.html>

4 Castellani Ana, Lobbies y Puertas Giratorias: los riesgos de la captura de la decisión pública, en Revista Nueva Sociedad, 276, julio-agosto 2018.

5 Ibidem

6 El plazo se modificó de 2 a 5 años, sin goce de sueldo en el tiempo de inactividad; debido a que se limita solo al sector de origen y no a la iniciativa privada en su totalidad.

7 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de abril del 2019.— Diputado **Antonio Ortega Martínez** (rúbrica).»

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

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 81 a 83 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Graciela Zavaleta Sánchez, del Grupo Parlamentario de Morena

Graciela Zavaleta Sánchez, diputada a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, conforme a lo establecido 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, presenta al pleno de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud para el fortalecimiento de las facultades del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas como organismo auxiliar de la administración pública federal.

Exposición de Motivos

a) Planteamiento del problema

La iniciativa pretende reformar y adicionar la Ley General de Salud a fin de fortalecer las facultades del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas como organismo auxiliar de la administración pública federal en relación con la expedición de títulos de maestría que las autoridades educativas otorgan a los profesionistas que realicen procedimientos de cirugía estética o administren cualquier tipo de sustancias y medicamentos que pretendan mejorar la apariencia física.

b) Argumentos

La medicina estética es cualquier procedimiento no quirúrgico mínimamente invasivo relacionado con cambiar o mejorar la apariencia de la cara y/o el cuerpo. Nace con la cosmética o diseño de imagen y la odontología estética. Sin embargo, en la actualidad, debido a la nueva tecnología, el concepto de estética ha venido involucrando a la medicina, lo que ha derivado en el reciente concepto de “medicina estética”.

La cirugía estética es la disciplina quirúrgica constituida por sólidas y propias bases científicas y técnicas, que permite modificar, corregir o eliminar defectos estéticos en toda parte del cuerpo para armonizar perfiles y proporciones, con particular atención al rejuvenecimiento del aspecto.

En cambio, la cirugía plástica es aquella parte de la cirugía reconstructiva que se propone dar integridad anatómica y funcional a quien le falta por causas diversas como: enfermedades deformantes, mutilaciones, intervenciones quirúrgicas de gravedad mayor o accidentes.

Si los procedimientos de cirugía estética se enfocan en mejorar las apariencias del paciente, teniendo como sujetos a personas sanas, en buenas condiciones de salud física y psicológica, no es así por lo referente a la cirugía plástica y reconstructiva, que tiene como objeto, muy diferente, lo de

corregir, aminorar y resolver traumas, accidentes o defectos de nacimiento.

Una especialidad médica puede ser entendida como un conjunto de conocimientos inherentes a un área específica del cuerpo humano; a un conjunto de entidades semejantes; a criterios etarios o a métodos, técnicas y procedimientos sistematizados.

Las especialidades médicas se han clasificado entre otros criterios, según su orientación, es decir, se centran en:

- Grupos de edad, como la pediatría y la geriatría.
- Aparatos o sistemas del cuerpo humano, como la neurología y la cirugía vascular.
- Órganos, como la oftalmología y la otorrinolaringología.
- Técnicas diagnósticas, como la radiología y la microbiología.
- Técnicas terapéuticas y rehabilitadoras, como la farmacología, la cirugía, la ortopedia y traumatología y la rehabilitación.
- Enfermedades concretas, como la infectología, la alergología y la psiquiatría.
- Actividades humanas, como la medicina de trabajo, medicina del deporte, medicina legal y la medicina preventiva.

Las especialidades médicas en nuestro país se realizan a través de la selección, mediante un examen nacional, de aspirantes a residencias médicas (ENARM), el cual organiza la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud (CIFRHS) cuyas funciones están expresadas en el artículo tercero del acuerdo que la creó y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1983,¹ esta comisión es un órgano de consulta, asesoría apoyo técnico para las Secretarías de Salud y de Educación Pública y para otras dependencias e instituciones del sector público, así como un ámbito de consenso entre diversas dependencias de los sectores público, social y privado en asuntos de común interés en materia de formación de recursos humanos para la salud.

La comisión está integrada por un representante de la Secretaría de Salud, de la Secretaría de Educación Pública, de

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, además del Consejo Nacional de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, AC, cuenta con un representante de la Academia Nacional de Medicina, AC y uno de los institutos nacionales de salud.

C) Justificación del proyecto de reformas y adiciones a la Ley General de Salud

El Consejo Mexicano de Cirugía Plástica Estética y Reconstructiva cuenta con mecanismos de evaluación dirigidas a las sedes de cursos, profesores o pares con los que los residentes deben adquirir conocimientos, habilidades y destrezas los cuales deben ser profesores de reconocido prestigio académico, experiencia suficiente en las áreas quirúrgicas de estética y reconstructiva, preferentemente con experiencia en investigación con publicaciones en los principales *Journals* o revistas indexadas de la especialidad de reconocimiento académico internacional, principalmente supervisa y evalúa las características de la educación médica que se otorga en las sedes de curso a los residentes y se cumpla con los objetivos y los seminarios de atención médica del **Plan Único de Especialidades Médicas de Cirugía Plástica y Reconstructiva**.²

La especialidad de cirugía plástica y reconstructiva tiene su reconocimiento de validez oficial de estudios y su programa académico avalado por Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y las áreas a través de un documento llamado “La enseñanza de la medicina en México” donde se describe que la especialidad de cirugía plástica y reconstructiva incluye las áreas estética y reconstructiva,³ de igual forma que las residencias de cirugía plástica y reconstructiva en países como Estados Unidos de América (EUA).⁴

Sin embargo en la actualidad debido a **la alta normatividad para realizar una especialidad médica en México y el aumento de médicos desempleados ha ocasionado que se oferten diplomados de medicina estética** y cursos de maestrías en cirugía estética además de otros cursos denominados especialidad en estética y longevidad que algunos de ellos han crecido en el número de inscritos, esto debido a que los médicos desesperados por no haber sido seleccionados en el Examen Nacional de Aspirantes a Residencias Médicas que en los últimos 2 años han sido más

de 40 mil médicos no seleccionados anualmente, buscan opciones que los acerque a algo parecido a una especialidad médica formal y oficial, y es el área estética una de las más atractivas, para ingresar a estos cursos no se requiere haber aprobado ningún examen de selección, lo que resulta en un excelente negocio para escuelas particulares.

El objetivo de una maestría es de investigación, docencia o administrativa enfocada a un área específica, está dirigida a la formación de individuos capacitados para participar en el análisis adaptación e incorporación a la práctica de los avances de un área específica de una profesión o disciplina,⁵ no debe estar dirigido al entrenamiento ni habilidades para la realización de procedimientos quirúrgicos propios de una especialidad.

Los cursos de maestría en cirugía estética y especialidad en medicina estética y longevidad no cuentan con reconocimiento ni certificado de especialidad otorgado por algún consejo médico de especialidad reconocido por el Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas (Conacem), son cursos que tanto el plan de estudios y las escuelas que los imparten no son parte del Sistema Nacional de Residencias Médicas, tampoco son especialidades médicas reconocidas oficialmente por no encontrarse dentro de las 47 especialidades médicas que reconoce el Conacem tampoco se encuentran en las 76 especialidades médicas reconocidas por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los cursos mencionados se imparten por internet de manera semipresencial como se menciona en el párrafo número 6 del comunicado: Resumen de Salud de la Resolución de República Dominicana, fecha 21 de septiembre de 2015,⁶ no se dan en hospitales como lo marca la NOM-001-SSA3-2012 para la formación de recursos humanos para la salud para la formación de especialistas médicos; las maestrías o este tipo de especialidades están dirigidas a médicos generales principalmente y son en su gran mayoría médicos que no son seleccionados en el examen nacional de aspirantes a residencias médicas, aunque las casas de estudios que imparten esas maestrías que sólo acepta médicos con entrenamiento quirúrgico, se contradice con su publicidad en internet.

Los directivos de las casas de estudios que imparten las maestrías y/o ese tipo de especialidad argumentan que su programa de estudios está aceptado por todas las autoridades, tanto de la Secretaría de Salud como la Secretaría de Educación Pública, lo que se contradice con el oficio SSA DES/2041/2013 de fecha 21 de noviembre de 2013.

Estas escuelas no han sido evaluadas por los principales organismos acreditadores de la calidad de la enseñanza en México (requisito que establece la ley a todas las escuelas que tienen un registro en la Secretaría de Educación Pública, SEP, sean públicas o privadas), como son la dirección de Posgrado del Comité Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), etcétera.

Un ejemplo de la importancia y trascendencia en la formación con falta de adquisición de habilidades en un médico con maestría en cirugía estética y/o un curso de especialidad con escolaridad semipresencial formado en una institución educativa que se encuentre fuera del Sistema Nacional de Residencias Médicas es cuando realiza una cirugía de ritidectomía o estiramiento facial y se le presenta una complicación como lesión del nervio facial, no cuenta con el entrenamiento necesario ni los conocimientos anatómicos para realizar una reconstrucción de dicha estructura nerviosa por lo que la o el paciente requiere acudir posteriormente con un cirujano plástico para ser reconstruido o reparado el nervio facial con las secuelas temporales y/o permanentes que este daño puede ocasionar.

Iniciativas similares se han presentado en el Poder Legislativo. El 17 de junio de 2017, la diputada María Elena Orantes López, puso al conocimiento del pleno el proyecto que reforma el artículo 80 y 81 de la Ley General de Salud para que las instituciones educativas que obtengan opiniones favorables por parte del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas (Conacem) estén autorizadas para impartir posgrados en el área de la salud.

La legislación en vigor exige que los profesionales de la salud sean especialistas certificados de acuerdo al programa nacional de residencias y conforme al desahogo de los exámenes correspondientes que no son simplemente la concesión de una maestría. Es criterio del Poder Judicial de la Federación que la cirugía plástica, estética y reconstructiva debe ser practicada por profesionales de la salud especializados en dichas materias, conforme a lo establecido por el artículo 272 Bis de la Ley General de Salud; de acuerdo con la tesis aislada, quienes tienen cédula de maestría en cirugía estética no es equiparable al de los cirujanos, pues el de especialidad obtenido mediante el Sistema Nacional de Residencias es consecuencia de un procedimiento altamente reglado en el que intervienen dependencias y entidades del Sistema Nacional de Salud y del Sistema Educativo Nacional. Así se transcribe a continuación:

Época: Décima Época
 Registro: 2014705
 Instancia: Segunda Sala
 Tipo de Tesis: Aislada
 Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
 Libro 44, Julio de 2017, Tomo I
 Materia(s): Constitucional
 Tesis: 2a. CXII/2017 (10a.)
 Página: 276

Salud. Los artículos 272 Bis 1 de la ley general relativa y 95 Bis 4 de su reglamento en materia de prestación de servicios de atención médica, no transgreden el principio de igualdad

Los preceptos citados, al prever que la cirugía plástica, estética y reconstructiva relacionada con cambiar o corregir el contorno o forma de diferentes zonas o regiones de la cara y del cuerpo **deberá efectuarse en establecimientos o unidades médicas con licencia sanitaria vigente**, atendidos por profesionales de la salud especializados en dichas materias, conforme a lo establecido por el artículo 272 Bis de la Ley General de Salud, y **que únicamente podrán realizar dichos procedimientos los médicos con título profesional y cédula de especialidad**, otorgada por autoridad educativa y certificación expedida por el Consejo de la Especialidad en una rama quirúrgica de la medicina, ambos en términos de los diversos 78 y 81 de la ley aludida, respectivamente, no violan el principio de igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en relación con quienes tienen cédula de maestría en cirugía estética, porque el grado de especialista en cirugía plástica y reconstructiva y el de maestro en cirugía estética no son equiparables**, pues el de especialidad obtenido mediante el Sistema Nacional de Residencias es consecuencia de un procedimiento altamente reglado en el que intervienen dependencias y entidades del Sistema Nacional de Salud y del Sistema Educativo Nacional, mientras que el grado académico de maestría lo otorga una institución educativa que no forma parte del Sistema Nacional de Residencias, que si bien tiene reconocimiento de validez oficial, **no se sujeta a los mismos procedimientos y fines que aquél, por lo que no puede existir comparación entre ambos grados.**

Amparo en revisión 1291/2015. Margarita Amador León. 30 de marzo de 2016. Unanimidad de cuatro votos

de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Salvador Alvarado López.

Amparo en revisión 856/2016. José Enrique Gámez Ureña. 7 de diciembre de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 864/2016. Roberto Manzano Fletes. 11 de enero de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I.; votó con reservas José Fernando Franco González Salas. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

Amparo en revisión 1233/2016. José Antonio Hernández Romero. 14 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Esta tesis se publicó el viernes 07 de julio de 2017 a las 10:14 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

El 13 de febrero de 2013 se realizó en el Palacio Legislativo de San Lázaro el foro *Panorama médico-jurídico de la cirugía estética en México* que tuvo por objetivo conocer cuál es la situación legal de los llamados profesionistas que realizan intervenciones estéticas y escuchar a las víctimas que sufrieron una cirugía que, por la impericia y negligencia, provocaron lesiones y daños irreparables a la vida de los pacientes. En el foro, representantes del **Comité Médico Legal de la Asociación Mexicana de Cirugía Plástica, Estética y Reconstructiva** indicaron que **en 2010 el Hospital General de México reportó en una casuística, 279 pacientes complicados con secuelas de procedimientos estéticos, 84 por ciento eran mujeres en edad productiva, con una media de edad de 36 años, y 87 por ciento eran de nivel socioeconómico medio.**

Respecto a 2011 se atendieron 177 nuevos casos; al 23.72 por ciento se les realizó algún procedimiento quirúrgico costoso y utilizaron cuidados intensivos, complejas cirugías en varios tiempos; se reportaron varios fallecimientos y múltiples amputaciones de áreas glúteas, senos y miembros inferiores. El último estudio contiene datos a 2018 con 213 nuevos casos.

La urgente situación, derivado de la aplicación de la estrategia, señala que la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) y el Sistema Federal Sanitario realizaron en el periodo 2013-2015, mil 925 visitas de verificación sanitaria en todo el territorio nacional suspendiendo actividades en 215 establecimientos. Durante 2015, la Cofepris impuso multas por incumplimiento a la regulación sanitaria por más de diez millones de pesos; además del fortalecimiento de la estrategia del gobierno de la república para la prevención y el combate de servicios médicos ilegales, cuya última publicación consultada para esta iniciativa se refiere a febrero de 2015, indicó los siguientes objetivos:

1. Clausurar establecimientos ilegales de prestación de servicios de atención médica que incumplen con la regulación sanitaria.
2. Combatir la presencia de clínicas de cirugía y procedimientos estéticos que ofrecen servicios que representan un riesgo a la salud de la población, con un incremento en clausuras y multas a los infractores.
3. Incremento en la información sobre establecimientos que incumplen la regulación y reforzamiento de las acciones federalizadas ante los mismos.

Por lo anterior expuesto, la presente iniciativa pretende dotar de facultades al Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas para que, de conformidad con lo establecido en el artículo 81, tercer párrafo, de la Ley General de Salud, coadyuve con las autoridades educativas a fin de emitir opinión fundada y motivada en relación a cualquier Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOES) de cualquier instituto, universidad, plantel educativo o de estudios que pretenda la concesión de títulos de posgrado sobre cualquier especialidad médica; igualmente, similares opiniones deberán ser solicitadas en relación al otorgamiento de cédulas profesionales de posgrado relativas a las especialidades médicas de las cuales es competente y que son distintas a las cédulas de médico especialista.

Igualmente, el Conacem auxiliará a las autoridades sanitarias a fin de establecer las características de los avisos públicos que los profesionales y especialistas están obligados a exhibir en sus establecimientos a fin de que los usuarios y pacientes conozcan los detalles de la documentación expedida por las autoridades educativas, sanitarias y, en su caso, de los certificados que le avalan como especialistas en determinada rama de la medicina.

En este sentido, la reforma se expone en el siguiente cuadro comparativo:

Ley General de Salud en vigor	Proyecto de reformas y adiciones
Artículo 81.- La emisión de los diplomas de especialidades médicas corresponde a las instituciones de educación superior y de salud oficialmente reconocidas ante las autoridades correspondientes.	Artículo 81.- ...
Para la realización de los procedimientos médicos quirúrgicos de especialidad se requiere que el especialista haya sido entrenado para la realización de los mismos en instituciones de salud oficialmente reconocidas ante las autoridades correspondientes.	...
El Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas tendrá la naturaleza de organismo auxiliar de la Administración Pública Federal a efecto de supervisar el entrenamiento, habilidades, destrezas y calificación de la pericia que se requiere para la certificación y recertificación de la misma en las diferentes especialidades de la medicina reconocidas por el Comité y en las instituciones de salud oficialmente reconocidas ante las autoridades correspondientes.	...
Los Consejos de Especialidades Médicas que tengan la declaratoria de idoneidad y que estén reconocidos por el Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas, constituido por la Academia Nacional de Medicina de México, la Academia Mexicana de Cirugía y los Consejos de Especialidad miembros, están facultados para	...

<p>expedir certificados de su respectiva especialidad médica.</p> <p>Para la expedición de la cédula de médico especialista las autoridades educativas competentes solicitarán la opinión del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas.</p>	<p>Para la expedición de la cédula de médico especialista o de posgrado, las autoridades educativas competentes solicitarán la opinión del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas.</p> <p>El Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas emitirá opinión fundada y motivada sobre los Reconocimientos de Validez Oficial de Estudios de institutos, universidades, planteles educativos, liceos o centros escolares que concedan títulos y cédulas de posgrado sobre cualquier especialidad médica. Las autoridades educativas remitirán la información respectiva al Comité a fin de emitir la opinión a la que se refiere este párrafo.</p>
<p>Artículo 82.- Las autoridades educativas competentes proporcionarán a las autoridades sanitarias la relación de títulos, diplomas y certificados del área de la salud que hayan registrado y la de cédulas profesionales expedidas, así como la información complementaria sobre la materia que sea necesaria.</p>	<p>Artículo 82.- Las autoridades educativas competentes proporcionarán a las autoridades sanitarias y al Comité Nacional de Consejos de Especialidades Médicas, la relación de títulos, diplomas y certificados del área de la salud que hayan registrado y la de cédulas profesionales expedidas, así como la información complementaria sobre la materia que sea necesaria.</p>
<p>Artículo 83.- Quienes ejerzan las actividades profesionales, técnicas y auxiliares y las especialidades médicas, deberán poner a la vista del público un anuncio que indique la institución que les expidió el Título, Diploma, número de su correspondiente cédula profesional</p>	<p>Artículo 83.- ...</p>

<p>y, en su caso, el Certificado de Especialidad vigente. Iguales menciones deberán consignarse en los documentos y papelería que utilicen en el ejercicio de tales actividades y en la publicidad que realicen al respecto.</p>	<p>El anuncio al que se refiere el párrafo anterior deberá cumplir con las características que determine el Comité Nacional de Consejos de Especialidades Médicas, previa autorización de la Secretaría de Salud.</p>
--	--

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

Decreto que reforma y adiciona los artículos 81, 82 y 83 de la Ley General de Salud

Único. Se **reforman** los artículos 81, quinto párrafo; 82 y se **adicionan** los artículos 81, con un sexto párrafo y 83 con un segundo párrafo, todos de la Ley General de Salud para quedar como sigue:

Artículo 81. ...

...

...

...

Para la expedición de la cédula de médico especialista **o de posgrado**, las autoridades educativas competentes solicitarán la opinión del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas.

El Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas emitirá opinión fundada y motivada sobre los reconocimientos de validez oficial de estudios de institutos, universidades, planteles educativos, liceos o centros escolares que concedan títulos y cédulas de posgrado sobre cualquier especialidad médica. Las autoridades educativas remitirán la información respectiva al Comité a fin de emitir la opinión a la que se refiere este párrafo.

Artículo 82. Las autoridades educativas competentes proporcionarán a las autoridades sanitarias **y al Comité Nacional de Consejos de Especialidades Médicas**, la relación de títulos, diplomas y certificados del área de la salud que hayan registrado y la de cédulas profesionales expedidas, así como la información complementaria sobre la materia que sea necesaria.

Artículo 83. ...

El anuncio al que se refiere el párrafo anterior deberá cumplir con las características que determine el Comité Nacional de Consejos de Especialidades Médicas, previa autorización de la Secretaría de Salud.

Transitorio

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

Notas

1 Acuerdo por el que se crea la Comisión Interinstitucional para la formación de Recursos Humanos para la Salud, CIFRHS

http://www.cifrhs.salud.gob.mx/site1/cifrhs/docs/E34_marcolegal_normatividad_acuerdode_creacion.pdf

2 Estatutos del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas CONACEM. Consultado en:

<http://www.conacem.org.mx/index.php/marco-juridico/estatutos-conacem>

3 La enseñanza de la Medicina en México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, págs. 31-33. www.juridicas.unam.mx

4 Rod J. Rohrich, M.D. The Importance of Cosmetic Plastic Surgery Education: An Evolution. *Plast. Reconstr. Surgery* 2000: 741-742. Kyle R. Wanzel, M.D. and Joel S. Fish, M.D. Residency Training in Plastic Surgery: A Survey of Educational Goals, *Plast. Reconstr. Surgery* 2003:112:3: 723-729.

5 Acuerdo número 279 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior.

http://www.ree.sep.gob.mx/work/models/iep/Resource/archivos_pdf/acuerdo_279_tramites_procedimientos_reconocimiento_validez_oficial_estudios_superiores.pdf

6 Resumen de Salud de Resolución Tribunal de República Dominicana, Tribunal rechaza acción interpuesta por Sociedad de Cirugía Estética, fecha 21 de septiembre del 2015. www.resumendesalud.net/35-cirurgia/1486-tribunal-rechaza-accion-interpuesta-por-sociedad-de-cirurgia-estetica

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de abril de 2019.— Diputada **Graciela Zavaleta Sánchez** (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 75 y 76 de la Ley General de Educación, suscrita por el diputado Felipe Fernando Macías Olvera e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, **Felipe Fernando Macías Olvera**, en mi calidad de diputado federal de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, y las y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, 78, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a conside-

ración de esta soberanía, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 75, fracción IX, y 76, fracción III, de la Ley General de Educación**, de conformidad con lo siguiente:

Exposición de Motivos

Un Estado democrático debe considerar a la dignidad, como un atributo inherente a la persona humana que la hace merecedora de total respeto y que delimita un ámbito de prerrogativas que se le han de garantizar, a fin de que tenga una existencia plena en todos los espacios en donde se desarrolle. Es decir, el Estado, a través de sus diversas competencias, debe proveer a todos los ciudadanos, de las condiciones mínimas necesarias que garanticen su adecuado y sano desarrollo, sin distinción de condiciones jurídicas, políticas, sociales, económicas y culturales.

En este sentido, Jürgen Habermas señala que: “A lo largo del tiempo ha existido una conexión interna entre la noción moral de dignidad humana y la concepción jurídica de los derechos humanos. El concepto de dignidad, por tanto, no es una expresión vacía sino que por el contrario es la fuente de la que derivan todos los derechos básicos, además de ser la clave para sustentar la indivisibilidad de todas las generaciones de derechos humanos, ya que la idea de dignidad sirve como portal a través del cual la sustancia igualitaria y universalista se traslada al derecho”.

En este mismo tenor, César Landa menciona que “la dignidad humana puede verse también como un principio rector de la política constitucional, en la medida que dirige y orienta positiva y negativamente la acción legislativa”.¹

En el ámbito normativo internacional, en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el reconocimiento de la dignidad humana es el pilar fundamental de donde emanan todos y cada uno de los derechos y obligaciones dentro de un Estado democrático, de ahí la importancia de su salvaguarda.

Derivado de la dignidad, debemos reconocer el derecho a la integridad personal, entendiendo este, a juicio de Solórzano Betancourt, “como el derecho que implica el reconocimiento de la dignidad inherente al ser humano y, por lo tanto, de la **preservación física, síquica y moral** de toda persona, lo cual se traduce en el derecho a no ser

víctima de **ningún dolor o sufrimiento físico, psicológico o moral**".

Al respecto, cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado y conceptualizado dicho derecho, dentro del dictamen formulado en la facultad de investigación 1/2007, en el que se precisa lo siguiente: "El derecho a la integridad consiste en la protección de la persona, en su ámbito físico, psicológico y moral. Este derecho encuentra justificación en el momento en que se materializa en la forma en la que se salvaguarda un trato digno y decoroso a las personas, prohibiéndose cualquier atentado a su integridad, principalmente, aquellos actos vejatorios, denigrantes, crueles e inhumanos", lo cual encuentra sustento en el artículo 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que a la letra señala lo siguiente: "Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes".

El derecho a la dignidad y la integridad de la persona puede ser vulnerado por diversas causas, siendo la más recurrente y trascendental, la violencia, y para el caso en particular y estudio de la presente iniciativa, la violencia escolar. La convivencia escolar armónica es un tema de la agenda pública, ya que el incremento de la violencia es una alta preocupación de padres y madres de familia, autoridades educativas, autoridades escolares, docentes y sociedad en general.

En este tenor, los artículos 13, fracción VIII, y 46 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establecen que éstos tienen derecho a vivir en una vida libre de toda forma de violencia y a que se resguarde su integridad personal, a fin de lograr las mejores condiciones de bienestar y el libre desarrollo de su personalidad.

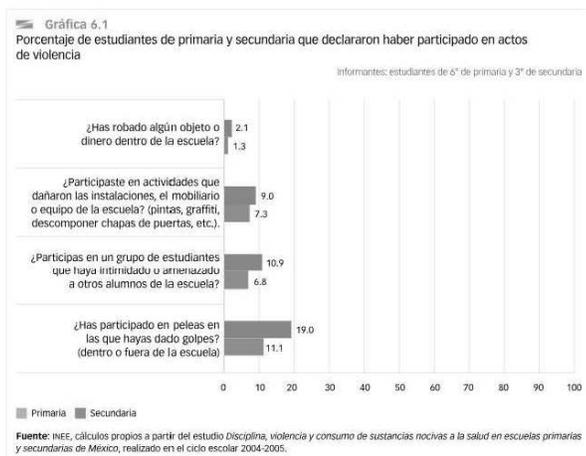
No obstante lo anterior, la violencia en el ámbito escolar es una realidad que deniega cada día a millones de niños y jóvenes el derecho humano fundamental de la educación. De acuerdo con información de Organización de las Naciones Unidas, para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), el plan internacional estima que 246 millones de niños y adolescentes podrían ser víctimas de la violencia al interior y alrededor de sus escuelas.²

La violencia escolar hace referencia a los actos, procesos y formas de relación mediante los cuales un individuo o un grupo dañan intencionalmente a otro y violan su integridad física, social o emocional dentro del edificio escolar o en los alrededores. Se caracteriza por el rompimiento de re-

glas o el uso de la fuerza, la cual se puede dirigir a un objeto o a una persona (Fajardo, 2003; Furlán, Ramos, Trujillo, Vázquez y Arce, 2003).

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en el documento denominado "La educación obligatoria en México. Informe 2018", específicamente en el capítulo 6, "Los ambientes de enseñanza y aprendizaje: la convivencia escolar", muestra estadísticas y evaluaciones sobre la incidencia de la violencia en las escuelas de educación obligatoria en nuestro país, en el que refieren que en el 2007, el INEE presentó el informe "Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México (Aguilera, Muñoz y Orozco, 2007)", que tuvo como propósito documentar la situación de las escuelas en estos niveles educativos respecto de la violencia escolar, el cual incluía información respecto de la magnitud del problema, pues desde inicios del siglo XXI creció la preocupación de los padres de familia, las autoridades educativas y la sociedad en general por el tema, ya que se señalaba que la violencia se había incrementado en las escuelas.

En el estudio se analizaron eventos que afectan el ambiente escolar y que se consideran manifestaciones de la violencia escolar. Los hallazgos evidenciaron que, como era sabido, el fenómeno de la violencia estaba presente en el sistema educativo, aunque su incidencia no era muy alta. Los datos de la siguiente gráfica muestran los porcentajes de estudiantes que declararon haber participado en acciones como robo, daño a las instalaciones, intimidación a compañeros y participación en peleas. **Bajo la mirada de los alumnos como actores de la violencia, la acción más aceptada por ellos fue la participación en peleas donde hubo golpes, con porcentajes más altos en primaria que en secundaria;** la acción menos reportada en los dos niveles fue el robo.



Con la información proporcionada por los estudiantes, se conformó una medida sintética denominada “Índice de Participación en Actos de Violencia”, cuyo rango es de 0 a 100, donde el 0 significa que el estudiante no había participado en ninguno de estos actos y el 100 que había participado en todas las acciones indagadas. Este índice se analizó en cada uno de los niveles y por tipo de escuela. Los principales hallazgos fueron:

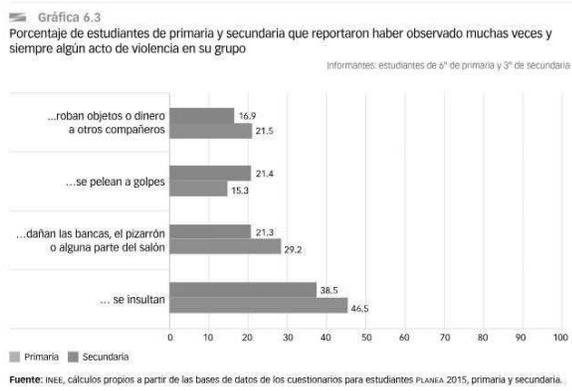
1. En las primarias indígenas y las secundarias privadas el índice que se presentó fue: 15.5 puntos en las primeras, y 7.4 puntos en las segundas, lo que indicaba que la violencia no era privativa de un contexto en particular.
2. Los estudiantes con antecedentes de repetición de algún grado escolar o de cambio de escuela habían participado con mayor frecuencia en los actos de violencia indagados, por lo que en su momento se planteó que las escuelas generaran estrategias para atender el rezago educativo como una acción de gestión preventiva en favor de mejores ambientes escolares y de aprendizaje.

También se analizó la mirada de quien sufre violencia; es decir, el porcentaje de estudiantes de primaria y secundaria que reportaron haber sufrido algún acto de violencia, como se observa en la siguiente gráfica:

Otro análisis realizado por el propio INEE mostró que la gestión escolar tiene un papel preponderante en la contención de la violencia, de tal modo que, si se aplican las reglas de manera consistente y medida, ésta puede disminuir. Tanto en primaria como en secundaria se identificó que el “Índice de Participación en Actos de Violencia” alcanzó valores más altos cuando los estudiantes reportaron que la disciplina escolar no era estricta, o bien, muy estricta; en cambio, cuando señalaron que la disciplina era moderadamente estricta se obtuvieron mediciones más bajas.

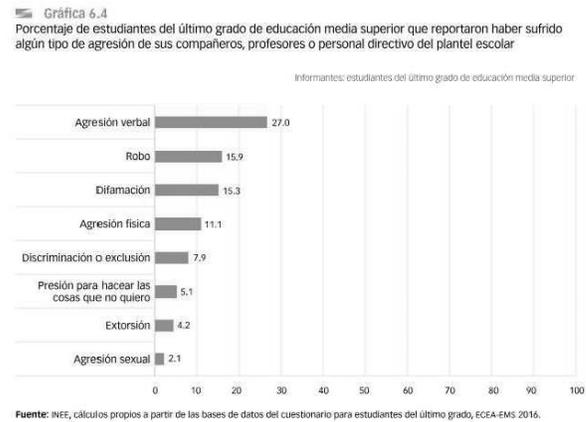
Con la finalidad de identificar la magnitud de la violencia en los últimos años, se analizó la información que proporcionaron los estudiantes de sexto de primaria y tercero de secundaria en 2015 en los cuestionarios que acompañan las pruebas del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea).

En dichos instrumentos se les preguntó sobre la frecuencia con la que habían sido testigos de algunos actos, como insultos entre compañeros, robo de objetos o dinero, peleas a golpes y daño a las instalaciones, acciones indicativas de violencia escolar. Los resultados del procesamiento y análisis de la información recabada por el INEE, arrojaron que, la incidencia con mayor frecuencia en las instituciones educativas fue el insulto entre compañeros: 38.5 por ciento en primaria y 46.5 por ciento en secundaria, como se muestra en la siguiente gráfica:



Los resultados en secundaria apuntan a que el insulto fue la agresión más recurrente, dato que de algún modo coincide con los resultados del Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (ICCS, por sus siglas en inglés) 2016, en donde este tipo de agresión ocupó los porcentajes más altos: 64 por ciento de los estudiantes mexicanos de segundo grado reportó haber sido objeto de burlas y 63 por ciento recibir apodosos ofensivos por parte de sus compañeros. En orden de frecuencia siguió el daño a objetos personales (romper a propósito un objeto de un compañero), con 28 por ciento; haber sido atacado físicamente por algún compañero, 20 por ciento; recibir amenazas de un compañero, 19 por ciento, y publicar en internet fotografías personales o textos ofensivos, 11 por ciento.

En educación media superior (EMS) se dispone de información de 2016 a partir de los cuestionarios a estudiantes que se aplicaron en la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA-EMS). Se les preguntó si ellos habían sido objeto de alguna agresión verbal, un robo o si se les había difamado, entre otras manifestaciones de violencia por parte de sus compañeros, sus profesores o directivos del plantel. A partir de los datos, se observa que el porcentaje más alto corresponde a la agresión verbal, pues alrededor de 1 de cada 4 estudiantes reportó haberla sufrido; le siguen el robo, la difamación y la agresión física; la acción con menor porcentaje fue la agresión sexual, de conformidad con la siguiente gráfica:



De los datos anteriormente mostrados, los tipos de violencia que se ejerce a los estudiantes dentro y en los alrededores de las instituciones educativas; novatadas, riñas o peleas, bromas, humillaciones, agresiones verbales, robos, entre otras, son ejemplos de las acciones de esta naturaleza que se llevan a cabo y que vulneran la dignidad de los educandos, llegando incluso, a cobrar varias vidas en los últimos años.

La violencia puede ocurrir en el aula, en el terreno de juegos, en los baños y vestuarios, en el camino a la escuela o de regreso al hogar y por conducto de internet. Puede ser perpetrada por alumnos, docentes y no docentes y afectar a las víctimas, a los testigos e incluso a los propios agresores.

Claro ejemplo de ello es la novatada que se llevó a cabo en el mes de agosto de 2018 en la Normal Rural *J. Guadalupe Aguilera*, en el municipio de Acatlán, Durango, en la que falleció el joven Ronaldo M; así como la novatada que se realizó en julio de 2018 en la Escuela Normal Rural *Mactumatzá*, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en la que sometían a los alumnos de nuevo ingreso a realizar ochocientas sentadillas bajo el sol, sin beber agua y apenas alimentados, y que terminó con la muerte del alumno José N y otros cuatro estudiantes lesionados.

En febrero de este año, en Celaya, Guanajuato, cuatro jóvenes, de entre 13 y 14 años de edad, iniciaron una riña en la avenida Arboledas de la colonia Valle de los Naranjos, ubicada a 100 metros de la entrada de la Escuela Secundaria Federal Batallas de Celaya, con un saldo de un estudiante fallecido y otro más lesionado. Durante la confrontación, dos de los participantes utilizaron armas blancas, con las cuales atacaron a los otros dos menores de edad.

Por lo que el papel que juegan quienes prestan servicios educativos para evitar que se efectúen este tipo de actividades que ponen en riesgo la salud, la integridad física o emocional; o de cualquier modo menoscaben la dignidad de cualquier educando, es fundamental y trascendental, toda vez que un centro escolar puede ser responsable ante casos de violencia si es negligente al reaccionar frente a este fenómeno, esto es, si incumple con los deberes que implica prestar un servicio educativo a menores de edad.

En este sentido, conviene subrayar que en la prestación del servicio de educación a menores de edad se activan deberes de la mayor relevancia. Los directivos y profesores tienen bajo su cuidado la integridad de los menores. Así, las instituciones educativas que tengan a su cargo a un menor, tienen el deber de protegerlo contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, deben llevar cabo las acciones necesarias para propiciar las condiciones idóneas para crear un ambiente libre de violencia en las instituciones educativas.³

El deber general de protección de quienes prestan servicios educativos se traduce en medidas concretas de protección que deben estar orientadas a identificar, prevenir, tratar, reaccionar y sancionar los malos tratos que puede sufrir un niño, niña o adolescente. Los centros docentes tienen la indubitada responsabilidad de garantizar espacios seguros para que los menores puedan cursar sus estudios libres de agresiones y vejaciones, a través de acciones que permitan diagnosticar, prevenir, intervenir y modificar positivamente la convivencia escolar.

La prestación del servicio educativo debe transmitir los valores que hacen posible la vida en sociedad, de forma singular, el respeto a todos los derechos y las libertades fundamentales, a los bienes jurídicos ajenos y los hábitos de convivencia democrática y de respeto mutuo. En este sentido, las escuelas juegan un rol crítico en la construcción de la resiliencia y sentimientos de bienestar del niño, que han sido también vinculados a reducir la posibilidad de que éste sea victimizado en el futuro, por lo que el Estado debe garantizar el respeto a todos sus derechos humanos en el centro escolar, y avalar que se promueva una cultura de respeto a éstos.

Así, es primordial que la educación se preste en un ambiente seguro y estimulante para el niño, niña o adolescentes para lo cual, las escuelas deben proveer un ambiente libre de violencia, pues aquellos tienen derecho a sentirse seguros en la escuela y a no verse sometidos a la opresión o humillación recurrente del hostigamiento, ya que no es

exagerado señalar que la seguridad del niño, niña o adolescentes en el centro escolar constituye una base fundamental para ejercer su derecho a la educación.⁴

Es por lo anteriormente expuesto que, como integrante del Partido Acción Nacional, condecorador de que la dignidad de la persona es la base de todo el andamiaje legal en lo que respecta a los derechos humanos, para proteger este derecho así como la integridad personal del niño, niña y adolescente, presento esta iniciativa, con el objeto de establecer sanciones administrativas para quienes prestan servicios educativos, que incumplan con los deberes que implica prestar un servicio educativo a menores de edad, en específico, siendo negligente al reaccionar frente al fenómeno de la violencia, como lo es, que efectúen o que permitan que se efectúen en las instituciones educativas, actividades que pongan en riesgo la integridad física o emocional; o de cualquier modo menoscaben la dignidad de cualquier educando.

Dichas sanciones consistirán en una multa considerable y, en su caso, la revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios correspondiente, sin perjuicio de las penas y de otra índole que resulten.

Por lo anteriormente expuesto me permito someter a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 75, fracción IX, y 76, fracción III, de la Ley General de Educación

Artículo Primero. Se reforma la fracción IX del artículo 75 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 75. ...

I. a VIII. (...)

IX. Efectuar o permitir que se efectúen en las instituciones educativas, actividades que pongan en riesgo la salud, la integridad física o emocional; o de cualquier modo menoscaben la dignidad de cualquier educando.

X. a XVII. ...

Artículo Segundo. Se reforma la fracción III del artículo 76 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 76. ...

I. y II. ...

III. En el caso de incurrir en las infracciones establecidas en las fracciones **IX**, **XIII**, **XIV** del artículo anterior, se aplicarán las sanciones establecidas en las fracciones I y II de este artículo, sin perjuicio de las penales y de otra índole que resulten.

...

Transitorios

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

Artículo Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente.

Notas

1 <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5649/7378>

2 <https://es.unesco.org/themes/acoso-violencia-escolar>

3 SCJN, Primera Sala, Tesis Aislada “Deberes de los centros escolares frente al bullying escolar.”, Registro: 2010348, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo I.

4 SCJN, Primera Sala, Tesis Aislada “Derecho a la educación. Implica el deber de impartirla en un ambiente libre de violencia.”, Registro: 2010221, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II.

Dada en el Recinto Legislativo de San Lázaro, a los tres días de abril de 2019.— Diputado **Felipe Fernando Macías Olvera** (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Educación, para dictamen.

LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE
NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

«Iniciativa que adiciona el artículo 123 Bis a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, suscrita por la diputada Martha Elena García Gómez e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, Martha Elena García Gómez, y las y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 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, presenta a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 123 Bis a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en relación con las medidas de protección, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Veinticuatro años después de su firma, ratificación, aprobación por la Cámara Alta y entrada en vigor para México, el Congreso General estuvo en condiciones de discutir ampliamente la pertinencia de contar con una normativa que velase por los derechos de niñas, niños y adolescentes acorde con la reforma Constitucional de derechos humanos de 2011 y, particularmente, con la Convención sobre los Derechos del Niño.

Con la publicación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes —DOF, 04 de diciembre de 2014— se abrió un campo inédito en la atención de la niñez y la adolescencia.

De ese modo, se alcanzaron los acuerdos necesarios para establecer que la citada norma tuviese por objeto:¹

- **Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos**, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- **Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos** de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los

tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte;

- **Crear y regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**, a efecto de que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integrales de los derechos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados;

- **Establecer los principios rectores y criterios** que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos.

En la Ley también se dispuso² **que se contase con un instrumento denominado Procuraduría de Protección**—adscrita, en el caso federal, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, organismo público descentralizado— **a fin de garantizar la más efectiva protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes**. Estipulando en consecuencia el que **las entidades federativas tuviesen su respectiva procuraduría de protección**.

Igualmente mandató que las procuradurías de protección pudieran solicitar el auxilio de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, quienes deberían proporcionárselo.

Más aún, la Ley General estableció que para la *debida determinación, coordinación de la ejecución y seguimiento de las medidas de protección integral y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las Procuradurías de Protección deberán establecer contacto y trabajar conjuntamente con las autoridades administrativas de asistencia social, de servicios de salud, de educación, de protección social, de cultura, deporte y con todas aquellas con las que sea necesario para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes*.

En otro de sus artículos, la LGDNNA estableció³ de forma reiterada que las procuradurías en el ámbito de sus competencias coordinaran la ejecución y dieran *seguimiento a las medidas de protección para la restitución integral de los*

derechos de niñas, niños y adolescentes, a fin de que las instituciones competentes actúen de manera oportuna y articulada (fracción III del artículo 122)

La misma normativa estableció el procedimiento que deben seguir las procuradurías para solicitar la protección y restitución de derechos; esto en el artículo 123 y sus fracciones I, II, III, IV, V y VI.

Por tanto, si bien la Ley vigente ya contempla, como hemos apuntado previamente, el que:

- Las procuradurías de protección deben establecer contacto con diversas autoridades administrativas a efecto de coordinarse para la ejecución y seguimiento de las medidas de protección integral y restitución de derechos (cuarto párrafo del artículo 121 de la LGDNNA)

- Las procuradurías en el ámbito de su competencia ordenen la ejecución y den seguimiento a las medidas de protección para la restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, a fin de que las instituciones competentes actúen de manera oportuna y articulada (fracción III del artículo 122 de la LGDNNA)

- Las procuradurías de protección deben —para solicitar la protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes— seguir un procedimiento específico (artículo 123 de la LGDNNA)

También es cierto que es factible precisar y aclarar en la Ley:

- La creación de mecanismo de coordinación de las procuradurías de protección, donde la Procuraduría Federal de Protección Integral se constituya como eje coordinador de las procuradurías locales en sus tareas de aplicación de las medidas de protección especial, para efectos del artículo 123, sino para garantizar la eficaz restitución de los derechos vulnerados.

De esa forma, estamos ciertas, las procuradurías no actuarían aisladamente y sí asociadamente bajo un esquema de colaboración interinstitucional, como una extensión operativa del Sistema Nacional.

En esa tesitura, estarían en condiciones de diseñar y formular una política y un programa nacional en la materia — y los respectivos de orden local debidamente alineados—,

detallando estrategias y líneas de acción particulares, que permitan unificar un modelo procedimental de aplicabilidad universal, por lo que toca a sus aspectos genéricos.

Por otro lado, nos parece viable —sin menoscabo de la concurrencia en este rubro— que la Procuraduría Federal de Protección Integral pudiese atraer los casos de vulneración de derechos que se considerasen relevantes, entre ellos los que surgiesen en relación con protección especial de niñas, niños y adolescentes migrantes.

Estos son, en suma, los fines de la enmienda que se propone sea adoptada en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Lo anterior, en el marco operativo del Sistema Nacional de Protección Integral que conjunta los esfuerzos de los tres ámbitos de gobierno en la materia.

En tal virtud, tengo bien someter a consideración de esta Honorable representación el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona el artículo 123 Bis a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Artículo Único. Que adiciona el artículo 123 Bis a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 123 Bis. Las procuradurías de protección establecerán un mecanismo de coordinación permanente para el diseño y formulación de una política y un programa nacional en materia de medidas de protección integral y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como para su ejecución, seguimiento y evaluación en los ámbitos correspondientes.

El mecanismo de coordinación será presidido por la Procuraduría Federal de Protección Integral, la cual atraerá todos aquellos casos que se consideren relevantes.

Transitorio

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

Notas

1 Artículo 1o. de la LGDNNA.

2 Artículo 121 de la LGDNNA.

3 Artículo 122 de la LGDNNA.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 3 días del mes de abril de 2019.— Diputada **Martha Elena García Gómez** (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Derechos de la Niñez y Adolescencia, para dictamen.

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

«Iniciativa que adiciona el artículo 261 del Reglamento de la Cámara de Diputados, suscrita por la diputada Martha Elena García Gómez e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, Martha Elena García Gómez, y las y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 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, presenta a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un numeral 5 al artículo 261 del Reglamento de la Cámara de Diputados, con el propósito de instaurar la entrega del reconocimiento “Niñas, Niños y Adolescentes, Titulares de Derechos”, en conmemoración del trigésimo aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño”, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Al día de hoy, los avances alcanzados en la promoción, protección y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes en nuestro país, tienen tras de sí el trabajo sistemático institucional y ciudadano que ha empujado hacia la consolidación de una visión nueva en la materia.

En la base de tal esfuerzo subyace un instrumento internacional trascendental: la Convención sobre los Derechos del Niño.

De su aprobación en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas hasta su firma y posterior aprobación del Senado mexicano han transcurrido casi tres décadas.

Al respecto, anotemos que en este 2019 se cumplirán:

- **30 años de su aprobación en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989.**

- 29 años de su entrada en vigor internacional, el 2 de septiembre de 1990.

En el caso de México, se estarán cumpliendo:

- 29 años de su firma, el 26 de enero de 1990.

- 29 años de que fue aprobada por el Senado mexicano, el 19 de junio de 1990 (Diario Oficial de la Federación del 31 julio de 1990)

- 29 años de que fue depositada ante el secretario General de la ONU, el 21 septiembre de 1990.

- **29 años de su entrada en vigor en México, el 21 de octubre de 1990.**

- Su promulgación en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.

En consonancia, resulta evidente que el cambio de paradigma en la acción gubernamental pasó en la segunda década del siglo XXI, de una visión asistencialista en relación con la atención de NNA y se mudó a una en la cual fueron reconocidos como sujetos de derechos.

Ello ocurrió, exactamente, 24 años después de la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño como instrumento vinculante para México. Tardíamente, quizá, en 2014 cuando el Congreso General aprobó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes la cual establece en su artículo 1, fracción I, que el uno de los objetos de la Ley es el de *reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Con su expedición el 04 de diciembre de 2014 se dio inicio a un proceso de armonización legislativa que aún no concluye en los ámbitos nacional y local, dando un impulso a la creación de nuevas instituciones, la adecuación de las ya existentes, a la formulación de programas en la materia, al diseño de estrategias y líneas de acción propias, y a la transversaliza-

ción en la asignación de sendas partidas en un Anexo particular del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En octubre de 2018, un documento¹ del Sistema Nacional de Protección Integral (SNPINNA) apuntaba tres grandes logros, en tres años:

- **Visibilidad:** *De la problemática y de las niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos humanos.*

- **Interés público:** *Establecer como una política integral la protección de los derechos de NNA, necesaria para la consolidación democrática.*

- **Avance legal e Institucional:** *Despliegue normativo con enfoque de derechos y autoridades*

De ese modo, se señalan como avances, entre otros, contar con:

- El sistema nacional de Protección Integral

- La Procuraduría Federal de Protección Integral

- 32 leyes estatales y 31 reglamentos.

- Un sistema nacional de información.

- 32 sistemas de protección.

- 1 752 sistemas municipales.

- 32 procuradurías de protección.

- Un anexo transversal en el PEF.

- 23 anexos presupuestales locales.

Sin duda, problemáticas como el trabajo infantil, pobreza, mortalidad infantil, inseguridad social y violencia en todas sus formas, aquejan al segmento poblacional que ronda los cuarenta millones, por lo que los retos que habrá de enfrentar la nueva administración están directamente relacionados con los *Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 25 al 25* que en su momento aprobó el Sistema Nacional de Protección Integral, y que contempla *25 objetivos con indicadores y metas alcanzables al 2025, agrupados en 5 dominios: supervivencia, desarrollo, protección, participación e institucionalidad*, siendo corresponsables los tres órdenes de gobierno.

Pese a los logros internos, por comisión u omisión se corre el riesgo de que se registren retrocesos en diversos órdenes. El caso más notorio, reciente, ha sido la disminución presupuestal en el programa de estancias infantiles que ha desatado un sinnúmero de declaraciones a partir de su discusión y aprobación en diciembre pasado.

Lo cierto es que legisladoras y legisladores, junto con la ciudadanía han de estar atentos y dar la voz de alerta en caso de medidas que atenten contra los derechos de niñas, niños y adolescentes dada la acción de las administraciones federal y estatales, exigiendo si es el caso la restitución de los recursos presupuestales recortados o desviados a otros fines. O combatiendo cambios en los marcos jurídicos que signifiquen retrocesos.

Así, en el marco del trigésimo aniversario de su aprobación por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989, y 29 de su entrada en vigor en México –21 de octubre de 1990–, tengo a bien proponer que esta LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión institucionalice el otorgar un reconocimiento a aquellos ciudadanos, organismos o entidades públicas y privadas que con su acción cotidiana promuevan y fortalezcan, por los diversos medios a su alcance, el respeto y el pleno ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Por demás, de aprobarse la presente iniciativa, se propone que la entrega de dicho reconocimiento sea el 21 de octubre de cada año –que corresponde a la fecha de entrada en vigor de la Convención en nuestro país– lo que representaría la ocasión propicia para realizar un balance público anual de lo alcanzado durante los meses previos y llamar la atención hacia los retos urgentes habida cuenta que paralelamente son los días cuando regularmente el Congreso discute el paquete financiero del siguiente ejercicio fiscal, con un anexo presupuestal que merece la atención debida.

En tal virtud, tengo bien someter a consideración de esta Honorable representación el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un numeral 5 al artículo 261 del Reglamento de la Cámara de Diputados

Artículo Único. Se adiciona un numeral 5 al artículo 261 del Reglamento de la Cámara de Diputados, para quedar como sigue:

Título Octavo

...

Capítulo I

...

Capítulo II

De las Distinciones de la Cámara

Artículo 261.

1 a 4 ...

5. La Cámara otorgará anualmente el reconocimiento al mérito por el trabajo a favor de las niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, a ciudadanas, ciudadanos, organismos o entidades públicas y privadas que con su acción cotidiana promuevan, fortalezcan, defiendan y protejan, por los diversos medios a su alcance, el ejercicio pleno de los derechos de niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo que establece el Decreto de su creación, así como el Reglamento que regule su entrega.

Transitorios

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

Segundo. La Cámara de Diputados contará con un plazo de noventa días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para expedir el reglamento respectivo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 3 días del mes de abril de 2019.— Diputada **Martha Elena García Gómez** (rúbrica).»

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

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN

«Iniciativa que reforma el artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, suscrita por la diputada Nohemí Alemán Hernández e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Nohemí Alemán Hernández, y las y los diputados del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, en ejercicio de la facultad que me otorga el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción VIII del artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a fin de fomentar el respeto a los derechos de las personas con discapacidad.

Exposición de Motivos

El papel central que cumplen los medios de comunicación en la sociedad contemporánea es incuestionable. En este contexto, es fundamental que estos medios ofrezcan una visión acertada de la realidad, situación que muchas veces no sucede. Tal es caso de los estereotipos de las personas con discapacidad.ⁱ

Muchos canales *“incurren en una mala utilización del lenguaje y en una alta invisibilización de la temática, que es una forma importante de discriminar”*. Además, *“se cae en el error de ridiculizar o mostrar la discapacidad de una persona, cuando se trata de una persona con discapacidad”*.ⁱⁱ

La imagen de la discapacidad reflejada por los medios debe tender, *“a la seriedad y a la positividad, alejarse de prácticas nocivas de menoscabo hacia la dignidad de las personas que la viven”*.ⁱⁱⁱ

Las personas con discapacidad tanto a título personal y asociaciones representativas en nombre del colectivo, consideran que el trato que, con carácter general, reciben en los medios de comunicación, no es bueno. En jornadas, seminarios, conferencias, y similares, en las que he tomado parte, he recibido esta queja.^{iv}

Los medios son fundamentales para ayudar a normalizar la presencia de las personas con discapacidad en la sociedad. Normalización que aún se está por conseguir en muchos

ámbitos, ya que la imagen de la discapacidad que se proyecta desde los medios, contribuye a la formación de actitudes en quienes la reciben, de ahí la importancia.^v

Es por ello, que esta Iniciativa tiene por objeto fomentar el respeto a los derechos de las personas con discapacidad, en la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información.

De acuerdo con las Jornadas Nacionales sobre Educación Audiovisual y Discapacidad, celebradas en Almería en abril de 2002, D Roberto Aparici, Catedrático de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, expuso que: *“...mientras continúen los patrones actuales de tratamiento en los medios de comunicación, se exacerbarán y perpetuarán los estereotipos, las actitudes, los prejuicios y la discriminación”*.^{vi}

En el mismo foro, el pedagogo D. Enrique Martínez Salanova expuso que los medios de comunicación tienen que servir para: *“... profundizar el conocimiento de la discapacidad y para concientizar sobre la necesidad de integración y normalización de las personas con discapacidad en la sociedad”*.^{vii}

Es entonces, que la relación entre medios de comunicación y discapacidad es una constante histórica. Por una parte, la discapacidad y las organizaciones que la representan han encontrado en los medios de comunicación un aliado permanente para exponer sus reivindicaciones o para crear estados de opinión favorable a sus derechos e intereses. De otra, la frecuencia con la que los medios de comunicación abordan las cuestiones referentes a la discapacidad ha tenido un notable crecimiento, corrigiendo enfoques poco afortunados o adaptando el lenguaje y los contenidos a los postulados que exigen las políticas sociales más modernas.^{viii}

Los derechos de la población con discapacidad figuran reconocidos y recogidos en todos los grandes corpus jurídicos de nuestro país y entidades federativas. Como sabemos en Las Naciones Unidas aprobaron en 2006 una Convención y un Protocolo sobre los derechos de las personas con discapacidad que ha sido ratificado por 100 países, entre ellos México, y se encuentra promulgada una ley que modifica y actualiza la legislación sobre los derechos de las personas con discapacidad.^{ix}

No obstante, a pesar de los avances jurídicos y cambios en la legislación en esta materia, la población con discapaci-

dad y muy en concreto sus organizaciones representativas continúan buscando reivindicar un mejor tratamiento informativo, así como una presencia más frecuente y una imagen social apropiada y respetuosa para acelerar los procesos de inclusión de las personas con discapacidad.^X

En las sociedades más avanzadas es frecuente evaluar la calidad de sus políticas sociales en función del grado de inclusión de la población con discapacidad y de cómo los medios de difusión ya sea radio o televisión participan en los procesos de normalización de estos colectivos.^{XI}

En el plano de la legislación general, y en particular en lo que se refiere a las relaciones con los medios de comunicación, en el año 2006 se produjo un cambio radical con la promulgación de la *Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, en la que se establece la obligación ética de los medios de comunicación de colaborar a la visibilidad y a la plena integración de este importante segmento social. En México, como ya se mencionó la Convención entró en vigor el 3 de mayo de 2008, y como sabemos los Estados parte, son los países que han ratificado o se han adherido a un acuerdo internacional y están por lo tanto jurídicamente obligados a dar cumplimiento a sus disposiciones y México es un Estado Parte.

Es entonces, que esta reforma, busca estar con arreglo a la Convención y no constituye discriminación alguna, es decir, en realidad, esta modificación es obligatoria si se quiere lograr la igualdad y, por lo tanto, un Estado Parte como se mencionó se ve obligado a adoptar una serie de medidas legislativas y especiales en distintas esferas de la vida social.

Asimismo, de acuerdo con el *artículo 1 de la presente Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, su propósito es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

Asimismo, en el *artículo 2* de la Convención en comento, se establece que: “...la discriminación por motivos de discapacidad se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico,

social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables... ”.

Entendiendo que por “ajustes razonables” se admitirán 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*”.

También, en el artículo 8 de la presente Convención se establece la obligación de la *toma de conciencia*:

1. Los Estados parte se comprometen a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para:

a) Sensibilizar a la sociedad, incluso a nivel familiar, para que tome mayor conciencia respecto de las personas con discapacidad y fomentar el respeto de los derechos y la dignidad de estas personas;

b) Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida;

c) Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad.

Es entonces, que, derivado de lo anterior, podemos concluir que es nuestra responsabilidad como legisladores actuar contra toda forma de discriminación y desigualdad a través de las reformas necesarias en la legislación para lograr un cambio estructural en favor de la igualdad y que permita que pueda trascender esta en los hechos.

Esta iniciativa es una invitación a que identifiquemos y analicemos las prácticas discriminatorias, reconocer sus patrones, distinguir las lógicas y los discursos que la sustentan para realizar las modificaciones necesarias desde el quehacer legislativo, hacia la inclusión, la equiparación de oportunidades y la igualdad de trato para las personas con discapacidad.

Es preciso promover el respeto de los derechos que les han sido reconocidos tanto en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* como en los *tratados interna-*

cionales de los que México es parte, en el entendido de que su exigibilidad y justiciabilidad es fundamental para reconocer y aplicar en el orden jurídico interno el modelo social y de derechos humanos sobre la discapacidad, tal como lo dispone la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*.

Es entonces, que las relaciones entre los medios de comunicación y la discapacidad tienen desde el año 2006 un marco de referencia manifiesto e indiscutible: la *Convención de Naciones Unidas*, que rigen para todos los países signatarios de su Tratado. Afortunadamente, sus redactores tuvieron en cuenta la trascendencia que los *medios de comunicación* tienen en todos los procesos de integración de las personas con discapacidad. En su artículo octavo, la Convención orienta la labor de los Estados en esta materia y como consecuencia de ellos fija los criterios y los objetivos que deben enmarcar la estrategia de relación entre medios y organizaciones representativas de la discapacidad. Siendo los objetivos prioritarios de la política de integración, según las Naciones Unidas, son:^{xii}

- La sensibilización de la sociedad para que tome mayor conciencia respecto a las personas con discapacidad y fomente el respeto de sus derechos y de su dignidad
- La lucha contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas

En particular, asumir y promover las capacidades de estas personas

Asimismo, en el artículo octavo de la Convención aborda además las medidas que los Estados firmantes han de poner en práctica y entre ellas figuran estas:^{xiii}

- Puesta en marcha de campañas efectivas de sensibilización pública
- Fomento en el sistema educativo de una actitud de respeto de los derechos de las personas con discapacidad
- **Instar a los medios de comunicación a que difundan una imagen compatible con los fines y propósitos de la Convención**
- Promover programas de formación sobre sensibilización que tengan en cuenta los derechos de estas personas

Es entonces, que el objetivo es involucrar a los medios de comunicación y a los profesionales del sector en la tarea de lograr un mejor tratamiento de la imagen pública de las personas con discapacidad y promover su respeto e inclusión de las personas con discapacidad en los medios. Estos son en síntesis los requerimientos que deben tener y los enfoques de toda política informativa relacionada con las personas con discapacidad.

Se han realizado diversas modificaciones en materia de discapacidad en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en materia de no discriminación, acceso a los servicios de telecomunicaciones, en igualdad de condiciones con los demás usuarios, en materia de derecho de las audiencias, es decir principalmente lo que respecta a accesibilidad e incluso en la fracción VIII del artículo 226 de la ley, estable acertadamente que 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 dirigida a este sector de la población deberá fomentar el respeto a los derechos de las personas con discapacidad.

No obstante, de lo anterior en lo que respecta para la programación difundida a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, no establece el fomento al respeto de los derechos de las personas con discapacidad, como si quedo acertadamente establecido para niñas, niños y adolescentes, que la programación radiodifundida fomente el respeto a los derechos de las personas con discapacidad, siendo transcendental, entonces, actualizar también el artículo 223 para adicionar este derecho, ya que para la población adulta y público en general también es importante respetar la imagen de la discapacidad reflejada por los medios.

Si bien, en México se ha realizado un indudable esfuerzo por adecuar los comportamientos de los medios de comunicación a las inquietudes y reivindicaciones de las personas con discapacidad y a sus demandas de sus asociaciones representativas, incluso se han realizado experiencias pioneras en nuestro país en cuanto a integración y al protagonismo de las personas con discapacidad en los medios de comunicación, lo cual no ha sido suficiente y aún falta mucho por avanzar en esta materia.

Esto resulta más imperioso, al saber que gran parte de la población considera a los medios de comunicación como intérpretes y mediadores de la realidad, creadores de opinión, transformadores de valores, los medios componen la conciencia social, y educan, es innegable e indudable que la radio y la televisión ejercen una importante influencia. Y ahí está la razón por la que las personas con discapacidad, como muchos otros colectivos, reclaman estar presentes en ellos y estarlo con la frecuencia y sobretodo con el tratamiento adecuados, más cuando son 5.7 millones de personas padecen alguna discapacidad, es decir, el 5.1 por ciento de la población total en el país, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).^{xiv}

Es por ello, que, en síntesis, la iniciativa propone que la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá propiciar el fomento al respeto a los derechos de las personas con discapacidad.

Es por lo anterior que la presente Iniciativa propone reformar la fracción VIII y se recorren las subsecuentes del artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, con el objeto de asegurar el derecho de toda persona a que la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá propiciar el fomento al respeto a los derechos de las personas con discapacidad.

En Acción Nacional sabemos que las disposiciones antes mencionadas en los tratados internacionales en materia de toma de conciencia acerca de los derechos de las personas con discapacidad, establecen obligaciones específicas para el Estado mexicano en materia de derechos de las personas con discapacidad, utilizando los canales de comunicación apropiados, como los medios de comunicación, adaptándolas en todo momento a las normas que exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales de los que México forma parte.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de Diputada Federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. 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; 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Único. Se reforma la fracción VIII y se recorren las subsecuentes del artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 223. ...

I. a VII. ...

VIII. Fomentar el respeto a los derechos de las personas con discapacidad;

VIII. a IX. ...

...

Transitorio

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

Notas

i Los medios de comunicación y la discapacidad, By admin in Blog-Posted octubre 28, 2014 at, Includeme.com Inc 2013 – 2019, consultado por última vez el 13 de marzo del 2019 en

<https://www.includeme.com/sobre-includeme/>

ii *Ibidem*.

iii Dolores Montserrat, Los medios de comunicación, esenciales como vehículos de integración social de la discapacidad, II Jornada “Tratamiento Informativo de la Discapacidad”, Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos, 05/04/2018, Madrid, medicospacientes.com/S.P.

iv Loles Díaz, Aledo, La representación de la discapacidad en los medios de comunicación, Cómo lograr una presencia más adecuada, Es autora de varios libros, entre ellos de Vivir con discapacidad. Guía de recursos, publicado por la Fundación ONCE en 1999, Comunicación e Ciudadanía, número 1, España, 2007.

v Ibidem.

vi Ibidem.

vii Loles Díaz, Aledo, La representación de la discapacidad en los medios de comunicación, Cómo lograr una presencia más adecuada, Es autora de varios libros, entre ellos de Vivir con discapacidad. Guía de recursos, publicado por la Fundación ONCE en 1999, Comunicación e Ciudadanía, n.º 1, España, 2007.

viii Medios de Comunicación y Discapacidad, El papel decisivo de los medios en los procesos de inclusión de las personas con discapacidad, Informe Tratamiento Informativo de la Discapacidad, mayo 2016, consultado en

<http://fundacionaon.es/wp-content/uploads/2016/11/Informe-Tratamiento-Informativo-de-la-Discapacidad.pdf>

ix Ibidem.

x Ibidem.

xi Ibidem.

xii Medios de Comunicación y Discapacidad, El papel decisivo de los medios en los procesos de inclusión de las personas con discapacidad, Informe Tratamiento Informativo de la Discapacidad, mayo 2016, consultado en

<http://fundacionaon.es/wp-content/uploads/2016/11/Informe-Tratamiento-Informativo-de-la-Discapacidad.pdf>

xiii Ibidem.

xiv Loles Díaz, Aledo, La representación de la discapacidad en los medios de comunicación, Cómo lograr una presencia más adecuada, Es autora de varios libros, entre ellos de Vivir con discapacidad. Guía de recursos, publicado por la Fundación ONCE en 1999, Comunicación e Ciudadanía, número 1, España, 2007.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de abril de 2019.— Diputada **Nohemí Alemán Hernández** (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Radio y Televisión, para dictamen, y a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para opinión.

CÓDIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, a cargo del diputado Rubén Terán Águila, del Grupo Parlamentario de Morena

El suscrito, diputado Rubén Terán Águila, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, en ejercicio de la facultad otorgada en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos, así como en los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de este pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que modifica la denominación del capítulo I del Título Decimoquinto en materia de Delitos contra la Libertad y el Normal Desarrollo Psicosexual, y adiciona los artículos 266 Ter y 266 Quáter, del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En los últimos años las relaciones humanas han cambiado gracias a los avances tecnológicos, en especial a lo referente a la forma de comunicarnos a través de teléfonos inteligentes llamados *smathphones*, y la era digital en la que estamos inmersos actualmente.

Estos avances tecnológicos, han cambiado la forma, no solo en la forma en que nos comunicamos, sino también en la diversidad de contenidos que podemos enviar utilizando estos aparatos, y que van desde textos, fotografías, videos, por mencionar algunos, sin dejar de lado las omnipresentes “redes sociales”.

Es importante señalar que, tan sólo en México el número de usuarios de teléfonos inteligentes fue de 64.7 millones para 2017, de acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH).

Por lo que en tanto, en México como en el Mundo una de las características de la actual era digital es que el intercambio de datos, fotos, voz y video hace que los individuos puedan intercambiar este tipo de contenidos de forma inmediata, masiva y con una claridad sorprendente.

Es por esto que han surgido nuevas formas de relaciones sociales, en las que los individuos se identifican como “ciber” usuarios. Dentro de los ciber usuarios se han dado los llamados ciberdelitos, encentrándose la categoría de cibervíctimas, los cuales reciben un ataque que es personaliza-

do y masivo, llamado ciberbullying, que no solo es masivo en referencia a su difusión sino también a los participantes, por un lado, y por el otro los ciberacosadores, o ciberdelinquentes, que son quienes cometen estos ataques.

Estos ciberdelitos, son tan variados como el ciberbullying, las difusiones de peleas en las redes sociales, los fraudes cibernéticos, los hackers, las ventas apócrifas, el sexting¹ no permitido y en lo que concierne a esta iniciativa, la llamada “porno venganza”.

Esta última consiste en la publicación no permitida de imágenes o grabaciones de carácter sexual que normalmente se realizaron y se compartieron bajo la intimidad de una relación, y que una vez terminada esta, se han difundido por la red con el objetivo de dañar o chantajear a la cibervíctima.

Un dato importante es que, de acuerdo a la Alianza por la seguridad en internet, 36.7 por ciento, de una encuesta a 10 mil universitarios, admitió conocer personas que han compartido imágenes de personas desnudas o semidesnudas por internet.

De acuerdo al documento “La regulación no consentida de la pornografía en Argentina” existen más de 3 mil sitios web que se dedican a publicar pornografía de venganza.

Asimismo, en el mismo documento se menciona que la “Cyber Civil Rights Initiative” (CCRI) es contactada mensualmente por un promedio de 20 a 30 víctimas mensualmente².

Cabe señalar que en México existen casos conocidos como #ladyoxxo, el cual es un video donde una mujer, originaria de Campeche, se grabó con actitudes sexuales y fue un video que se difundió masivamente por su ex pareja y **sin su consentimiento**.

En este tipo de situaciones las personas que publican estos videos tienen la motivación de hacer sentir “inferior” a su víctima, por lo que las consecuencias psicológicas para las víctimas son muy graves, ya que pueden experimentar un “shock” de sentimiento de culpa, pérdida de amistades, acoso cibernético e incluso pérdida de trabajo.

Este fenómeno afecta principalmente al sexo femenino, porque socialmente desvaloriza a las mujeres que exhiben sus preferencias y actitudes sexuales en el material que se

difunde en la porno venganza, material que originalmente fue tomado en la intimidad de una relación.

Por el contrario, de acuerdo a los patrones culturales, el hombre que expone públicamente su actividad sexual, en la mayoría de los casos, no se desprestigia socialmente.

Se debe mencionar que, en la investigación de delitos sexuales, la porno venganza o violación de la intimidad sexual con el propósito de causar daño o la obtención de un beneficio, no se encuentra tipificada como delito sexual en el Código Penal.

La población en general y principalmente los adolescentes son los que más corren el riesgo de que su intimidad sexual sea vulnerable al ser violentada, porque pueden recibir extorsiones y chantajes.

Más aún si con las imágenes se incluyen datos personales porque el nivel de humillación público puede ser mayor.

De acuerdo al licenciado Jorge Flores Fernández, director de la página pantallasamigas.net, menciona que los adolescentes son los que, en situaciones de chantaje, tienen menor capacidad de reacción para pedir ayuda.

Que, continúa mencionando el licenciado Flores Fernández, este tipo de contenidos íntimos, se pueden crear tanto voluntaria como involuntariamente.

El origen voluntario, se considera cuando el protagonista está consciente de la generación de este contenido íntimo.

En este caso se pueden dar por medio del *sexting*, exhibiciones voluntarias por medio de webcams, así como la grabación de relaciones sexuales en el contexto de una relación íntima, sin que exista en estas grabaciones dolo, o intención de causar daño de por medio.

Por otro lado, el origen involuntario de este tipo de contenido, se da cuando terceras personas capturan imágenes sin consentimiento de quien las realiza.

Una persona con malas intenciones puede obtener el contenido por medio de la víctima, realizando grabaciones directas sin que la víctima esté consciente de ello, o que indirectamente, a través de otras personas o de la red de internet se consiga este contenido sin el consentimiento de la víctima.

Se sabe que éste fenómeno se encuentra tipificado como delito en algunos países como Estados Unidos, Reino Unido, Chile, Japón, Israel, Filipinas, Francia y Alemania.

En Japón la ley castiga con tres años de prisión o una multa de 500 mil yenes al culpable de difundir material con contenido sexual (vídeo o fotografías) de porno venganza.

Asimismo, en Reino Unido se castiga hasta con dos años de cárcel a quien divulgue el mismo tipo de contenido.

Uno de los ejemplos de lo que podría tomarse en cuenta para que México legisle sobre este tema es el artículo 197.7 del Código Penal de España, en el que establece lo siguiente:

Será castigado con una pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a doce meses el que, sin autorización de la persona afectada, difunda, revele o ceda a terceros imágenes o grabaciones audiovisuales de aquella que hubiera obtenido con su anuencia en un domicilio o en cualquier otro lugar, fuera del alcance de la mirada de terceros, cuando su divulgación menoscabe gravemente la intimidad personal de esa persona.

La pena se impondrá en su mitad superior cuando los hechos hubieran sido cometidos por el cónyuge o por persona que esté o haya estado unida a el por análoga relación de afectividad, aun sin convivencia, la víctima fuere menor de edad o una persona con discapacidad necesitada de especial protección, o los hechos se hubieran cometido con una finalidad lucrativa.

Por su parte, la policía de ciberdelincuencia preventiva de la Ciudad de México reporta un promedio de mil 264 denuncias, de las que sobresalen las ventas fraudulentas, incidentes en las redes sociales, *sexting*, porno venganza, ciberbullying y sitios que tienen contenido inapropiado, entre otros.

Es importante señalar que, esta Institución monitorea constantemente las actitudes ilícitas que puedan surgir en la red. También se encarga de dar asesoría y prevención.

Esta corporación policiaca reconoce que los llamados ciberdelitos, no se pueden sancionar adecuadamente, ya que a la fecha no existe en el Código Penal Federal la tipificación de tales delitos.

En 2016, para el sitio web “La Silla Rota”, la fiscal Central para la Investigación de Delitos Sexuales de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, mencionó que la publicación de contenido erótico sin el consentimiento, es una práctica común.

Asimismo, reitera que la exhibición pública de material considerado íntimo sin el consentimiento de la o las personas involucradas, conocida comúnmente como “porno venganza” no se encuentra tipificada como delito sexual en el Código Penal Federal.

Sin embargo, en algunos estados de la República Mexicana, se han llevado a cabo sendas modificaciones en sus Códigos Penales, a efecto de considerar la “porno venganza” un delito.

Por ejemplo, el artículo 187 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí se reformó para considerar como delito a la “porno venganza”.

Código Penal del estado de San Luis Potosí

Capítulo IV Difusión Ilícita de Imágenes

Artículo 187. Comete el delito de difusión ilícita de imágenes íntimas quien, transmita, publique, o difunda imágenes, sonidos o grabaciones de contenido sexual, que pueden o no contener texto, obtenidas con o sin el consentimiento de la víctima, sin autorización para su difusión. Este delito se sancionará con una pena de dos a cuatro años de prisión y multa de trescientos días del valor de la unidad de medida de actualización.

Se aumentará la sanción pecuniaria y la pena privativa de la libertad hasta en una mitad más, cuando:

I. El delito sea cometido por el cónyuge o por persona que esté, o haya estado unida a la víctima por alguna relación de afectividad, aún sin convivencia, y

II. La víctima fuere menor de edad, o persona con discapacidad.

http://www.pgjeslp.gob.mx/images/legislacion_slp/Codigo_Penal_del_Estado_de_San_Luis_Potosi_20_Feb_2018.pdf

De la misma forma, a partir de 2014, en el estado de México la “porno venganza” está penalizada.

Esto se menciona en el artículo 269 Bis del Código Penal del estado de México.

Código Penal del estado de México

Subtítulo Cuarto Delitos contra la Libertad Sexual

Capítulo I Hostigamiento y acoso sexual

Artículo 269 Bis. Comete el delito de acoso sexual, quien con fines de lujuria asedie reiteradamente a persona de cualquier sexo, aprovechándose de cualquier circunstancia que produzca desventaja, indefensión o riesgo inminente, para la víctima.

De igual forma incurre en acoso sexual quien, sin consentimiento del sujeto pasivo y con propósitos de lujuria o erótico sexual, grabe, reproduzca, fije, publique, ofrezca, almacene, esponga, envíe, transmita, importe o exporte de cualquier forma, imágenes, texto, sonidos o la voz, de una persona, sea en forma directa, informática, audiovisual, virtual o por cualquier otro medio.

Si la imagen obtenida, sin consentimiento, muestra al sujeto pasivo desnudo o semidesnudo, se acredita por ese sólo hecho, los propósitos señalados en el párrafo anterior.

Comete también el delito de acoso sexual quien con fines de lujuria asedie reiteradamente a cualquier persona, sin su consentimiento, en lugares públicos, en instalaciones o vehículos destinados al transporte público de pasajeros.

En estos casos se impondrán penas de un año a cuatro años de prisión y de cien a trescientos días de multa. Si el pasivo del delito fuera menor de edad o persona que no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o de resistirlo, la pena se incrementará en un tercio.

Si el sujeto activo del delito es servidor público, además de las penas previstas se le inhabilitará para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig006.pdf>

Asimismo, en Yucatán el difundir imágenes, textos o grabaciones de contenido erótico sin el consentimiento de la persona involucrada, son ya un delito desde agosto de 2018, con las Reformas hechas a su Código Penal

Código Penal del estado de Yucatán

Capítulo V Bis Delitos contra la Imagen Personal

Artículo 243 Bis 3. A quién hubiera obtenido con la anuencia de otra persona imágenes, textos o grabaciones de voz o audiovisuales de contenido erótico, sexual o pornográfico de aquella y las revele, publique, difunda o exhiba sin su consentimiento, a través de mensajes telefónicos, publicaciones en redes sociales, correo electrónico o por cualquier otro medio, se le impondrá de un año a cinco años de prisión y multa de doscientas a quinientas unidades de medida y actualización.

Las penas y sanciones a que se refiere el párrafo anterior, se aumentarán hasta en una mitad cuando el sujeto activo sea el cónyuge, concubina o concubinario, o la persona que mantenga o haya mantenido una relación sentimental, afectiva o de confianza con la víctima, aún sin convivencia, o haya cometido la conducta con fines lucrativos.

A quien cometa la conducta prevista en el párrafo primero, sin anuencia del sujeto pasivo y sin conocerlo, se le impondrá una pena de tres meses a un año de prisión y multa de cincuenta a doscientas unidades de medida y actualización.

Las penas y sanciones previstas en el párrafo anterior de este artículo se aumentarán al triple cuando el sujeto activo tenga una relación de confianza, de amistad o de vecindad con la víctima o comparta el uso de espacios, educativos o laborales, culturales, deportivos o sociales comunes con ella y, con conocimiento de dichas circunstancias, cometa la conducta punible. Cuando el delito previsto en este artículo sea cometido contra un menor de dieciocho años, se estará a lo establecido en el artículo 211 de este código.

Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida.

Artículo 243 Bis 4. A quien coaccione, hostigue, o exija a otra persona, la elaboración o remisión de imágenes o grabaciones de voz o audiovisuales de contenido eró-

tico, sexual o pornográfico bajo la amenaza de revelar, publicar, difundir o exhibir sin su consentimiento el material de la misma naturaleza que previamente la víctima le haya compartido directamente o que haya obtenido por cualquier otro medio, se le impondrá de seis meses a cuatro años de prisión y multa de cien a cuatrocientas unidades de medida y actualización.

Cuando la conducta a que se refiere en el párrafo anterior sea cometida contra un menor de dieciocho años, la pena y sanción establecida se aumentará hasta en una mitad.

<https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/03/2012/DIGESTUM03002.pdf>

Como podemos apreciar, en estos estados de la República Mexicana, se han realizado esfuerzos muy importantes en esta materia, no es posible que a nivel nacional el Código Penal Federal se encuentre desactualizado en el tema.

Tema que es mucho muy actual, ya que, gracias al uso masivo del internet, día con día se cometen abusos y delitos que desafortunadamente no se encuentran tipificados como delitos, con el consecuente daño y desprotección hacia la víctima.

Es nuestro deber el proporcionarles a las instancias judiciales elementos jurídicos necesarios y suficientes para poder atacar este y otros ilícitos que actualmente se están dando con el uso masivo e indiscriminado del ciber espacio.

Por lo tanto, consideramos es necesario reformar el Código Penal de la Federación, por lo que sometemos a consideración de la honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto, que modifica la denominación del capítulo I y adiciona los artículos 266 Ter y artículo 266 Quáter del Código Penal Federal, en materia de delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual del Código Penal federal

Artículo Único. Se modifica la denominación del capítulo I del Título Decimoquinto en materia de Delitos contra la Libertad y el Normal Desarrollo Psicosexual, y se adicionan los artículos 266 Ter y artículo 266 Quáter del Código Penal para quedar como sigue:

Título Decimoquinto
Delitos contra la Libertad y el
Normal Desarrollo Psicosexual

Capítulo I
Hostigamiento sexual, abuso sexual, estupro,
violación y **violación a la intimidad sexual**

Artículo 266 Ter. Comete el delito de violación a la intimidad sexual, quien con ó sin violencia y con el fin de causar daño o la obtención de un beneficio indebido, divulgue, la imagen de una persona desnuda parcial o totalmente, realizando cualquier actividad, por cualquier medio ya sea impreso, video grabado o virtual, sin el consentimiento expreso de la misma.

Comete el mismo delito quien maneje o administre una página electrónica dedicada a difundir imágenes sexualmente implícitas sin el consentimiento de la o las personas afectadas y con el fin de obtener algún beneficio.

Cuando se cometa este delito se aplicará sanción de tres a cinco años de prisión incommutables y hasta 300 Unidades de Medida y Actualización.

Artículo 266 Quáter. La pena prevista para quien cometa el delito a violación de la intimidad sexual se aumentará hasta en una mitad en su mínimo y máximo cuando:

1. El delito fuera cometido por persona o personas con las que la víctima haya tenido una relación de carácter sentimental, familiar y/o personal.
2. El delito fuera cometido en contra de una persona menor de edad o con alguna discapacidad física y o mental.
3. El delito fuera cometido por quien desempeñe un cargo o empleo público, además de ser suspendido por el término de cinco años del ejercicio de su profesión.

Este delito de perseguirá por querrela.

Transitorios

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

Artículo Segundo. A partir de la fecha en que entre en vigor este decreto, se dejarán sin efecto las disposiciones que contravengan o se opongan al mismo.

Notas

1 El *sexting* consiste en el envío de contenidos de tipo sexual (principalmente fotografías y/o vídeos) producidos generalmente por el propio remitente, a otras personas por medio de teléfonos móviles.

<https://sites.google.com/site/sexting9876/concepto-de-sexting>

2 La regulación de la pornografía no consentida en Argentina.

<https://www.palermo.edu/cele/pdf/Paper-regulacion-pornografia.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2019.— Diputado **Rubén Terán Águila** (rúbrica).»

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

LEY DEL SEGURO SOCIAL

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, a cargo del diputado Evaristo Lenin Pérez Rivera e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos, 6o. fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el diputado federal Evaristo Lenin Pérez Rivera, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de esta LXIV Legislatura, pone a consideración de esta honorable soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 64; el artículo 65; el segundo párrafo de la fracción III y el antepenúltimo párrafo del artículo 84; y el segundo párrafo del artículo 130, todos de la Ley del Seguro Social, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como propósito reformar la Ley del Seguro Social, específicamente la fracción II del ar-

tículo 64; el artículo 65; el segundo párrafo de la fracción III y el antepenúltimo párrafo del artículo 84; y el segundo párrafo del artículo 130, ya que los términos en los que se encuentran establecidos resultan ser discriminatorios e inconstitucionales. Ello, a fin de reconocer el derecho humano a la seguridad social en las mismas condiciones para hombres y mujeres, así como hacer valer los beneficios adquiridos por los trabajadores para sí y su familia como fruto de su vida laboral.

Sobre el derecho humano a la seguridad social

Los derechos humanos constituyen un piso mínimo de derechos que posee cada persona en todo el mundo, en ellos:

[...] se integran por aquellas normas que consagran libertades y prerrogativas básicas de las personas. Estos derechos surgen a partir de la necesidad de establecer condiciones elementales que aseguran la existencia y favorezcan el desarrollo de la persona, se sustentan en la dignidad humana, y también constituyen límites contra el uso arbitrario o irracional del poder; pueden ejercerse desde las dimensiones individual y social o colectiva, es el caso de los derechos humanos al trabajo, a la seguridad social, a la protección de la salud, a la educación y los derechos culturales.¹

La Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en 1948, de la que México es parte, establece en el artículo 22 el derecho a la seguridad social como un derecho humano fundamental que debe protegerse en todo el mundo. Por su parte, en el artículo 23 numeral 3, reconoce que “Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”.²

Además, en el artículo 25, numeral 1, de la misma Declaración se establece que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.³

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha velado por hacer valer los derechos de los trabajadores a través de diversas acciones. Esta Organización entiende por seguridad social:

[...] la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.⁴

En ese sentido, la OIT propone en 1952 el Convenio 102 “Convenio sobre la seguridad social, norma mínima” que establece normas básicas de seguridad social que protegen al trabajador y a su familia. Actualmente son mundialmente aceptados los principios ahí estipulados al ser una norma internacional obligatoria. Debido a que México ratificó este Convenio, los 87 artículos que lo conforman son parte de nuestro sistema jurídico que el estado mexicano debe hacer valer.⁵

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce el derecho a la seguridad social en el artículo 123 fracción XXIX desde 1917, pero no fue hasta 1929 que gracias a una reforma a esa fracción previó la expedición de la Ley del Seguro Social, en la que quedaron consagrados los seguros de invalidez, vida, cesación, involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes.⁶

Es por ello que los artículos 1 y 2 de la Ley del Seguro Social, reconocen que este seguro constituye un mecanismo de orden público y de interés social, ideado para garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección a los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. Así también, establece la obligación del Estado de garantizar el otorgamiento de una pensión siempre y cuando se cumplan los requisitos legales.

Por otra parte, el artículo 1° constitucional establece que queda prohibida toda discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar derechos y libertades de las personas.

México es parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que se reconoce en el artículo 7° el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren entre otras cosas, las condiciones de existencia dignas para ellos

y para sus familias. En el artículo 10° del referido pacto, los Estados establecen que se debe conceder a la familia la más alta protección y asistencia posibles, puesto que este grupo constituye el elemento natural y fundamental de la sociedad.⁷

La adecuada atención a la salud y protección económica de los trabajadores y su familia no es caridad pública, sino es deber de un Estado consciente de los riesgos a los que todos los ciudadanos están expuestos.⁸ Al ser el seguro social un sistema solidario de aseguramiento de ciertos riesgos al que los trabajadores contribuyen obligatoriamente a su financiamiento, no debería haber distinción entre los asegurados al momento de ellos o sus familias recibir los beneficios de lo que con esfuerzo han adquirido.

Con base en lo anteriormente expuesto, podemos asegurar que la seguridad social es un derecho humano que poseen todas las personas sin distinción alguna, y que protege tanto al trabajador como a su familia. Sin embargo, en nuestra legislación actual el Estado mexicano viola este derecho, pues lo reconoce en términos diferentes para los hombres y para las mujeres.

La necesidad de reformar nuestra legislación

A pesar de que el Estado mexicano reconoce en la Constitución y en tratados internacionales el derecho a la seguridad social que poseen los trabajadores y trabajadoras, la Ley del Seguro Social condiciona los beneficios de este derecho en la fracción II del artículo 64; en el artículo 65; en el segundo párrafo de la fracción III y en el antepenúltimo párrafo del artículo 84, así también en el segundo párrafo del artículo 130. En ellos, se nota claramente que existe discriminación tanto hacia la trabajadora como hacia los beneficiarios.

El artículo 64 de dicha Ley, regula el supuesto del fallecimiento del asegurado como consecuencia por riesgos del trabajo que desempeña, establece cuáles serán las pensiones y prestaciones a las que podrán acceder los beneficiarios; el artículo 65 contempla quiénes tendrán derecho a recibir la pensión; el artículo 84 establece quiénes son las personas beneficiadas por el seguro de enfermedades y maternidad y el artículo 130 estipula quien tiene el derecho a la pensión de viudez. En estos tres casos se pide como requisito que el varón compruebe que dependía económicamente de la trabajadora para poder acceder a cualquiera de estos beneficios.

Es necesario que el varón compruebe que depende o dependía económicamente de la mujer para poder acceder a los beneficios resultantes de la seguridad social adquirida por la trabajadora durante su vida laboral, requerimiento que no es necesario comprobar si los papeles se invirtieran y la mujer pretendiera ser beneficiada, pues no necesita comprobar que depende o dependía del varón. Por lo que hace al artículo 65, no contempla siquiera que el varón tiene derecho a recibir la pensión señalada en la fracción II del artículo 64.

Al observar el siguiente cuadro es fácil notar que efectivamente existe discriminación en los referidos artículos:

LEY DEL SEGURO SOCIAL	
ACTUALMENTE	PARA QUEDAR:
<p>Artículo 64. a) ... b) I. II. A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que hubiese correspondido a aquél, tratándose de incapacidad permanente total. La misma pensión corresponde al viudo o concubinario que <u>hubiera dependido económicamente de la asegurada.</u> El importe de esta prestación no podrá ser inferior a la cuantía mínima que corresponda a la pensión de viudez del seguro de invalidez y vida; III. a VI. ... Artículo 65. Sólo a falta de esposa tendrá derecho a recibir la pensión señalada en la fracción II del artículo anterior, la mujer con quien el asegurado vivió como si fuera su marido durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte o con la que tuvo hijos, siempre que ambos</p>	<p>Artículo 64. a) ... b) I. II. A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que hubiese correspondido a aquél, tratándose de incapacidad permanente total. La misma pensión corresponde al viudo o concubinario en los mismos términos. El importe de esta prestación no podrá ser inferior a la cuantía mínima que corresponda a la pensión de viudez del seguro de invalidez y vida; III. a VI. ... Artículo 65. Sólo a falta de esposa tendrá derecho a recibir la pensión señalada en la fracción II del artículo anterior, la mujer con quien el asegurado vivió como si fuera su marido durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte o con la que tuvo hijos, siempre que ambos</p>

<p>hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el asegurado tenía varias concubinas, ninguna de ellas gozará de pensión.</p>	<p>hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. En los mismos términos tendrá derecho a recibir la pensión señalada el varón. Si al morir el asegurado tenía varias concubinas, ninguna de ellas gozará de pensión.</p>
<p>Artículo 84. Quedan amparados por este seguro: I. a II. ... III. La esposa del asegurado o, a falta de ésta, la mujer con quien ha hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el asegurado tiene varias concubinas ninguna de ellas tendrá derecho a la protección.</p> <p>Del mismo derecho gozará el esposo de la asegurada o, a falta de éste el concubinario, <u>siempre que hubiera dependido económicamente de la asegurada,</u> y reúnan, en su caso, los requisitos del párrafo anterior; IV. a IX. ... Los sujetos comprendidos en las fracciones III a IX, inclusive, tendrán derecho a las prestaciones respectivas si reúnen además los requisitos siguientes: a) ...</p>	<p>Artículo 84. Quedan amparados por este seguro: I. a II. ... III. La esposa del asegurado o, a falta de ésta, la mujer con quien ha hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el asegurado tiene varias concubinas ninguna de ellas tendrá derecho a la protección.</p> <p>Del mismo derecho gozará el esposo de la asegurada o, a falta de éste el concubinario, siempre que reúnan, en su caso, los requisitos del párrafo anterior; IV. a IX. ... Los sujetos comprendidos en las fracciones V a IX, inclusive, tendrán derecho a las prestaciones respectivas si reúnen además los requisitos siguientes: a) ...</p>
<p>b) ...</p> <p>Artículo 130. ... La misma pensión le corresponderá al viudo o concubinario <u>que dependiera económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada por invalidez.</u></p>	<p>a) ... b) ...</p> <p>Artículo 130. ... La misma pensión le corresponderá al viudo o concubinario de la trabajadora asegurada o pensionada por invalidez en los términos del párrafo anterior.</p>

De lo anterior se deduce que existe una doble discriminación. Por una parte, se vulnera el derecho de la trabajadora a que su familia disfrute de los beneficios adquiridos durante su vida productiva, derecho que sí es reconocido para el varón y, por otro lado, discrimina al varón que únicamente podrá verse beneficiado por el seguro de enfermedades y pensión de viudez en caso de depender o haber dependido económicamente la mujer.

Los artículos antes referidos contradicen a lo estipulado en Nuestra Carta Magna, ya que ésta establece en su artículo primero que en el país todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Así

mismo, contempla que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con dichos ordenamientos de la materia, favoreciendo en todo momento a las personas la **protección más amplia**.

En el quinto párrafo del mismo artículo de la CPEUM 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.

El artículo 132, apartado A, fracción XXIX establece que la Ley del Seguro Social es de utilidad pública y comprenderá:

[...] seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la **protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares**.

Es entonces inaceptable que el propio Estado mexicano vulnere los derechos tanto de los trabajadores como de sus familiares. Tan es así que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha pronunciado en diversas ocasiones al respecto en los siguientes términos:

Pensión por viudez. El acreditamiento de la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada fallecida a que condiciona el artículo 130, párrafo segundo, de la Ley del Seguro Social para su otorgamiento, se estableció tanto para el viudo como para el concubinario, sin embargo, tal condicionante ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte De Justicia de la Nación. De la interpretación teleológica de la citada disposición legal, relacionada con los artículos 84, fracción III, 127 y 193 de la Ley del Seguro Social, se infiere que la condición para el otorgamiento de la pensión por viudez, consistente en demostrar la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada fallecida, fue impuesta tanto para el viudo como para el concubinario que le sobrevive sin distinción alguna entre uno u otro. Sin embargo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar tales disposiciones legales, determinó la inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo

130 de la Ley citada, que establece que la misma pensión de viudez le corresponderá al viudo o concubinario que dependa económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada, lo que dio origen a las tesis 2a. VI/2009 y 2a. VII/2009, de rubros: “Pensión por viudez. El artículo 130, párrafo segundo, de la Ley del Seguro Social, al condicionar su otorgamiento a que el viudo o concubinario acredite la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada fallecida, viola las garantías de igualdad y de no discriminación.” y “pensión por viudez. el artículo 130, párrafo segundo, de la Ley del Seguro Social, al condicionar su otorgamiento a que el viudo o concubinario acredite la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada fallecida, viola el artículo 123, apartado a, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁹

También es orientador el siguiente pronunciamiento:

Pensión por viudez. El artículo 130, párrafo segundo, de la Ley del Seguro Social, al condicionar su otorgamiento a que el viudo o concubinario acredite la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada fallecida, viola las garantías de igualdad y de no discriminación. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en los artículos 1o., párrafo tercero y 4o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se contienen las garantías individuales de igualdad y de no discriminación, que tutelan el derecho subjetivo del gobernado a ser tratado en la misma forma que todos los demás y el correlativo deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias, lo que proscribe todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana y anule o menoscabe los derechos y libertades del varón y la mujer, porque ambos deben ser protegidos por la ley sin distinción alguna. En ese contexto, el artículo 130, segundo párrafo, de la Ley del Seguro Social, al condicionar el otorgamiento de la pensión por viudez a que el viudo o concubinario acredite la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada fallecida, a diferencia de la viuda o concubina de un asegurado, a quien no se le exige ese requisito, sin otra razón que las diferencias por cuestión de género y las económicas, viola las citadas garantías individuales, al imponer al varón una condición desigual respecto de la mujer.¹⁰

Así también, es aplicable la siguiente resolución:

Pensión por viudez. El artículo 130, párrafo segundo, de la Ley del Seguro Social, al condicionar su otorgamiento a que el viudo o concubinario acredite la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada fallecida, viola el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La citada disposición constitucional contempla la garantía social que tutela a la familia bajo un régimen de seguridad y justicia social, al proteger a los trabajadores y trabajadoras pensionados y, en vía de consecuencia, a sus beneficiarios, entre los cuales se ubican sus cónyuges y, en su caso, concubina o concubinario. En esa virtud, el artículo 130, párrafo segundo, de la Ley del Seguro Social, al condicionar el otorgamiento de la pensión por viudez a que el viudo o concubinario acredite la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada fallecida, viola la mencionada garantía social, pues si durante su vida laboral la extinta trabajadora cotizó para que quienes le sobrevivieran y tuvieran derecho a ello disfrutaran de los seguros previstos en la ley, entonces la pensión por viudez no es una concesión gratuita, sino un derecho generado durante su vida productiva con el objeto de garantizar, en alguna medida, la subsistencia de sus beneficiarios.¹¹

Podemos observar que el criterio utilizado para resolver lo que respecta al artículo 130 es también aplicable a los artículos 64, 65 y 84, pues se ocupa el mismo criterio para tener acceso a la seguridad social. Si bien estas disposiciones fueron redactadas tomando en consideración las principales actividades que desempeñaban el hombre y la mujer hace algunos años, el escenario cultural actualmente es considerablemente diferente al respecto. Es evidente que la sociedad mexicana se ha ido transformando, cada vez más mujeres se incorporan al campo laboral y contribuyen a los sistemas de protección y seguridad social, por ello es necesario adecuar nuestra legislación a las demandas actuales. En este sentido, cabe citar al Dr. Ángel Guillermo Ruiz Moreno:

[...] la seguridad social no debe jamás permanecer intocada ni fosilizada, ya que requiere irse adaptando a la realidad en cada lugar y época, siendo necesariamente evolutiva en razón de su propia naturaleza intrínseca para ajustarse en forma oportuna a la evolución de las sociedades a las cuales pretende proteger. Por lo tanto, queda ya muy claro que la seguridad social requiere de

constantes ajustes —sean éstos coyunturales o estructurales—, y que debe ser acorde, en cualquier caso, a las necesidades sociales imperantes y las posibilidades económicas de cada Estado [...] ¹²

Si a la mujer no se le pide comprobar la dependencia económica para beneficiarse de las pensiones y del seguro de enfermedades, no existe razón para condicionar este derecho al varón. Es nuestra obligación como legisladores asegurar que las leyes no transgredan lo mandado en nuestra Carta Magna, así como en los tratados internacionales, y ello sólo se logrará a través de las respectivas reformas a la Ley.

Antecedentes legislativos

Se han presentado un gran número de iniciativas y fijado posturas por parte de casi todos los grupos parlamentarios en este mismo sentido, sólo por mencionar algunas:

- El 9 de febrero de 2016 la diputada Delia Guerrero Coronado del PRI presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 64 fracción II y 130 de la Ley del Seguro Social.
- El 13 de octubre de 2016 el C. diputado Felipe Reyes Álvarez del PRD presentó ante el Pleno de esta Cámara de Diputados una iniciativa con proyecto de decreto que proponía la reforma del artículo 130 de la Ley del Seguro Social.
- El 22 de noviembre de 2016 la diputada Araceli Damián González de MORENA mediante un voto particular se pronunció a favor de la iniciativa que reforma el artículo 130 de la Ley del Seguro Social.
- El 24 de noviembre del 2016 la diputada Jisela Paes Martínez del PAN propuso una reforma a los artículos 64, 84 y 130 a la Ley del Seguro Social.
- El 5 de septiembre de 2017 la diputada Rosa Alba Ramírez Nachis de MC presentó una iniciativa por la que se reforma el artículo 130 de la Ley del Seguro Social.

Dos de las anteriores iniciativas fueron dictaminadas en sentido negativo con fecha 22 de noviembre de 2016 y 28 de febrero de 2017, respectivamente, por la Comisión de Seguridad Social de esta Cámara de Diputados, alegando principalmente dos puntos: la relatividad de las sentencias de amparo y el impacto presupuestal.

En cuanto al primer argumento, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) determinó en el 2015 mediante la Resolución por Disposición 9/15, que constituye un acto de discriminación por género el hecho de que a los viudos se les exija requisitos diferentes a los que se pide a las viudas para que se les otorgue una pensión una vez fallecidos sus cónyuges. Posteriormente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Poder Judicial de la Federación, ratificaron que es correcta la determinación del Conapred.¹³

Lo anterior tomando en consideración que entre 2012 y 2015, cuatro peticionarios interpusieron una queja ante el Conapred después de que el IMSS les negara su derecho a la pensión por viudez. Es por ello que dicho Consejo hizo un llamado al Congreso de la Unión para realizar las adecuaciones a la Ley del Seguro Social a efecto de armonizar el marco legal nacional con los tratados internacionales en materia de derechos humanos firmados por México.¹⁴

Respecto al segundo argumento, si bien es cierto, dichas modificaciones a la Ley tendrán un impacto presupuestal, este criterio no puede anteponerse a la protección del derecho fundamental de la seguridad social. En ese sentido, los mencionados dictámenes hacen referencia al punto de vista del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CEDIP) que consideran jurídicamente viable la propuesta.

Además, el Instituto Mexicano del Seguro Social ya reconoce que el varón tiene derecho a recibir la pensión por viudez, es decir, ya lo tiene contemplado en su presupuesto:

La pensión de viudez se otorga al viudo esposo y a falta de éste al concubinario de la asegurada o pensionada fallecida en los seguros de Riesgos de Trabajo, Invalidez, Retiro, Cesantía en Edad Avanzada o Vejez. Sólo a falta de esposo, tendrá derecho a recibir la pensión el hombre con quien la asegurada o pensionada vivió como si fuera su esposo durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte o con el que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir la asegurada tenía varios concubinarios, ninguno de ellos gozará de pensión.¹⁵

Cabe hacer mención que con fecha 4 de septiembre de 2018 fue presentada ante la Cámara de Senadores una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de las Leyes del Seguro

Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Dicha iniciativa busca extender los beneficios de la seguridad social a las personas del mismo sexo que han suscrito una unión civil, pues a pesar de haberse declarado constitucional la unión entre personas homosexuales, persiste la discriminación al no otorgar a estas parejas los mismos derechos que si se le otorgan a las parejas heterosexuales.

El pasado 6 de noviembre fue aprobada por la Cámara de Senadores la mencionada iniciativa y ahora se encuentra en esta Cámara de Diputados para ser discutida y votada. Reconocemos y aplaudimos este gran paso que se está dando para asegurar el acceso a la seguridad social, servicios y prestaciones a los cónyuges y concubinarios del mismo sexo, pues no hay motivo para que no gocen de estos beneficios, sin embargo, en el decreto que se propone para reformar la Ley del Seguro Social sigue señalando que se debe comprobar la dependencia económica para que puedan acceder a los beneficios, requisito que la presente iniciativa tiene finalidad de eliminar.

Considerando que el Estado mexicano reconoce en su Constitución y en tratados internacionales el derecho humano a la seguridad social que engloba al seguro social y por tanto está obligado a hacer valer este derecho a todos los trabajadores sin distinción alguna. Tomando también en consideración que la fracción II del artículo 64; el artículo 65; el segundo párrafo de la fracción III y el antepenúltimo párrafo del artículo 84; y el segundo párrafo del artículo 130 resultan ser discriminatorios e inconstitucionales, y existiendo la necesidad de ajustar nuestro sistema normativo a las exigencias actuales de la población mexicana, propongo ante esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de:

Decreto

Único. Se reforma la fracción II del artículo 64; el artículo 65; el segundo párrafo de la fracción III y el antepenúltimo párrafo del artículo 84; y el segundo párrafo del artículo 130, todos de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 64. ...

...

a) ...

b) ...

...

I. ...

...

II. A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que hubiese correspondido a aquél, tratándose de incapacidad permanente total. La misma pensión corresponde al viudo o concubinario **en los mismos términos**. El importe de esta prestación no podrá ser inferior a la cuantía mínima que corresponda a la pensión de viudez del seguro de invalidez y vida;

III. a VI. ...

Artículo 65. Sólo a falta de esposa tendrá derecho a recibir la pensión señalada en la fracción II del artículo anterior, la mujer con quien el asegurado vivió como si fuera su marido durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte o con la que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. **En los mismos términos tendrá derecho a recibir la pensión señalada el varón.** Si al morir el asegurado tenía varias concubinas, ninguna de ellas gozará de pensión.

Artículo 84. Quedan amparados por este seguro:

I. a II. ...

III. La esposa del asegurado o, a falta de ésta, la mujer con quien ha hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el asegurado tiene varias concubinas ninguna de ellas tendrá derecho a la protección.

Del mismo derecho gozará el esposo de la asegurada o, a falta de éste el concubinario, siempre que reúnan, en su caso, los requisitos del párrafo anterior;

IV. a IX. ...

Los sujetos comprendidos en las fracciones V a IX, inclusive, tendrán derecho a las prestaciones respectivas si reúnen además los requisitos siguientes:

a) ...

b) ...

Artículo 130. ...

La misma pensión le corresponderá al viudo o concubinario de la trabajadora asegurada o pensionada por invalidez **en los términos del párrafo anterior.**

Transitorio

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

Notas

1 CNDH, Derecho humano a la seguridad social, 2017, páginas 5 y 6, disponible en

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/14-DH_Seguridad_social.pdf, consultado el 21 de septiembre de 2018.

2 ONU, La Declaración Universal de Derechos Humanos, disponible en

<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>, consultado el 21 de septiembre de 2018.

3 Ídem.

4 OIT, Hechos concretos sobre la seguridad social, disponible en

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf, consultado el 21 de septiembre de 2018.

5 OIT, C102- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (número 102), disponible en

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247, consultado el 22 de septiembre de 2018.

6 CNDH, Derecho humano a la seguridad social, 2017, página 10.

7 ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, disponible en

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>, consultado el 22 de septiembre de 2018.

8 Senado de la República, Ángel Guillermo Ruiz Moreno, Los principios de la seguridad social. Qué son y para qué sirven, 2013, pág. 3, disponible en

http://www.senado.gob.mx/comisiones/seguridad_social/docs/Mesa02_3.pdf, consultado el 22 de septiembre de 2018.

9 Tesis: 2a./J. 132/2009. Segunda Sala. Novena Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Septiembre de 2009, Tomo XXX. Pág. 643, Jurisprudencia (Constitucional, Laboral).

10 Tesis: 2a. VI/2009. Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Febrero de 2009 Tomo XXIX, Pág. 470. 167886

11 Tesis: 2a. VII/2009. Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Febrero de 2009 Tomo XXIX. Pág. 470. Tesis Aislada (Constitucional, Laboral) 167887

12 Senado de la República, Ángel Guillermo Ruiz Moreno, Los principios de la seguridad social. Qué son y para qué sirven

13 Conapred, Logra el Conapred reconocimiento al derecho del conyuge varón a la pensión por viudez, 19 de marzo de 2018, disponible en

https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=boletin&id=1075&id_opcion=555&op=213 consultados el 20 de octubre de 2018

14 Ídem

15 IMSS, Solicitud de pensión por viudez, disponible en

<http://www.imss.gob.mx/tramites/imss01003b>

Consultado el 20 de octubre de 2018

Palacio Legislativo, a 4 de abril de 2019.— Diputado **Evaristo Lenin Pérez Rivera** (rúbrica).»

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

LEY DE LOS INSTITUTOS NACIONALES DE LA SALUD

«Iniciativa que adiciona el artículo 5 de la Ley de los Institutos Nacionales de la Salud, suscrita por el diputado Alfredo Femat Bañuelos e integrantes del Grupo Parlamentario del PT

El que suscribe, Alfredo Femat Bañuelos, diputado federal e integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de esta honorable LXIV Legislatura la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un fracción al artículo 5 de la Ley de los Institutos Nacionales de la Salud, para crear Instituto Nacional para la Prevención, Detección y Tratamiento de la Diabetes, en los términos siguientes:

Exposición de Motivos

Primero. La diabetes es una enfermedad crónica que aparece cuando el páncreas no produce insulina suficiente o cuando el organismo no utiliza eficazmente la insulina que produce. La insulina es una hormona que regula el azúcar en la sangre. El efecto de la diabetes no controlada, es la hiperglucemia (*aumento del azúcar en la sangre*), que con el tiempo daña gravemente muchos órganos y sistemas, especialmente los nervios y los vasos sanguíneos.¹

Este padecimiento va en aumento, la prevalencia de la enfermedad, que ha dejado de afectar predominantemente a los países ricos, está aumentando de manera progresiva en todas partes, sobre todo en los países de ingresos medianos.

Por desgracia, la falta de políticas eficaces para la creación de ambientes y modos de vida sanos, así como la falta de acceso a una asistencia sanitaria oportuna, se traducen en una ausencia de atención a la prevención y tratamiento de la diabetes, sobre todo en el caso de personas de escasos recursos. Cuando la diabetes no está atendida, las consecuencias para la salud y el bienestar son graves.

La diabetes y sus complicaciones tienen, además, efectos económicos nefastos para las personas y sus familias, así como para las economías nacionales. Las personas con diabetes que dependen de la insulina para sobrevivir pagan con la vida cuando carecen de acceso a ella a un costo asequible.

Con objeto de hacer frente a este problema de salud en ascenso, a principios del presente siglo los líderes mundiales se comprometieron a aliviar la carga de diabetes, una de las cuatro enfermedades no transmisibles (ENT) de importancia prioritaria. (*Informe Mundial Sobre la Diabetes, de la Organización Mundial de la Salud*)

Planteamiento del problema

Crear el **Instituto Nacional para la Prevención, Detección y Tratamiento de la Diabetes**, dependiente de la **Secretaría de Salud**, como órgano encargado de adoptar medidas encaminadas, realizar investigaciones y aplicarlas, promover la participación de sectores públicos y privados, para la detección oportuna, el tratamiento que impida, contenga y/o cure las deficiencias físicas, mentales y sensoriales a causa de la diabetes, además de implementar una búsqueda activa de las personas con alteración de la glucosa y/o que no han sido diagnosticadas, así como en los casos donde se detecte algún tipo de diabetes, se intervenga para controlar el nivel de azúcar en la sangre, y posteriormente, se transmitan los cuidados y conocimientos de una alimentación sana y un peso saludable.

Argumentos que sustentan la iniciativa

Esta enfermedad constituye una patología que está alcanzando proporciones de gran magnitud, en la actualidad hay aproximadamente 190 millones de personas con diabetes en el mundo y probablemente dicha cifra se situará alrededor de los 340 millones para el año 2030.²

En la **Cumbre de Líderes de Novo Nordisk 2019**, advirtió que, de continuar esta situación, se pone en riesgo el cumplimiento de la agenda 30/30 de la OMS, que consiste en reducir 30% la incidencia de este padecimiento para el año 2030.

El representante de la **Organización Mundial de la Salud** (OMS) en México, Cristian Morales Fuhrimann, aseveró que la obesidad y sus complicaciones le cuestan al país *siete mil ochocientos millones de dólares anuales*, casi el doble de las pérdidas por el robo de combustibles.

México dobla a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la prevalencia de diabetes, con 15.8% de su población entre los 20 y 79 años con esta enfermedad, cuando el promedio entre los países miembros es de 7%.

De acuerdo con el informe bianual *Health at a Glance 2017*, la prevalencia de diabetes tipos 1 y 2 en el país es una alerta de mortalidad, en comparación con Estonia, Irlanda, Luxemburgo, Suecia y el Reino Unido, donde sólo 5% de la población adulta padece este mal. *La prevalencia de diabetes es más alta en México, donde más del 15% de los adultos tiene diabetes*, se destaca en estudio que establece los marcadores de salud pública a nivel mundial.

Los países que le siguen en cuanto a altos índices de la enfermedad son: Turquía con 12.8%, Estados Unidos con 10.8%, Brasil con 10.8% y Colombia con 10.4%.

La única ventaja que tiene el país frente a otras naciones del mundo con respecto a la diabetes, es con la infantil tipo 1, que en México equivale al 0.4%, cuando el promedio de la organización es de 1.2%.³

De igual forma, no podrá haber desarrollo sustentable, pues una nación con gasto creciente en el tratamiento de enfermedades crónicas degenerativas no puede progresar.

Cuando la diabetes no se atiende como es debido, sobrevienen complicaciones que son perjudiciales para la salud y ponen en peligro la vida. Las complicaciones agudas dan origen a buena parte de la mortalidad, los gastos elevados y la mala calidad de vida.

Con el tiempo la diabetes puede causar daño al corazón, los vasos sanguíneos, los ojos, los riñones y los nervios, así como aumentar el riesgo de cardiopatía y accidentes cerebrovasculares. Este daño puede hacer que el flujo sanguíneo disminuya, lo cual, sumado a la lesión de los nervios (neuropatía) de los pies, aumenta el riesgo de que se produzcan úlceras e infecciones en ellos y de que tarde o temprano haya que amputar el miembro. La retinopatía diabética es una causa importante de ceguera y el resultado de un daño prolongado y acumulativo a los pequeños vasos de la retina.

La diabetes es una de las principales causas para la insuficiencia renal, además de que, si no se controla durante el embarazo, puede ser devastadora para la madre y el niño, aumentando el riesgo de muerte fetal, anomalías congénitas, mortinatalidad, muerte perinatal, complicaciones obstétricas y morbilidad y mortalidad maternas.

La combinación de prevalencia de diabetes y el aumento de la longevidad en muchos grupos con diabetes, podría estar alterando el espectro de la morbilidad que acompaña a la enfermedad. La diabetes se ha asociado no solo con las habi-

tuales complicaciones ya descritas, sino también con una mayor frecuencia de ciertos cánceres y de discapacidad física y cognoscitiva. Esta diversificación de las complicaciones y el aumento del número de años vividos cuando se padece la diabetes apuntan a la necesidad de vigilar mejor la calidad de vida de las personas con la enfermedad y de evaluar cómo dicha calidad se ve afectada por las intervenciones.⁴

Podemos identificar principalmente tres clases, la tipo I, también llamada insulino dependiente, que es la menos frecuente; la tipo II que la presenta el 90% de las personas con diabetes, y por lo tanto la que mayor cantidad de vidas humanas cobra al año; y la gestacional que se presenta durante el embarazo, cada vez es más frecuente y si no se atiende de manera adecuada la madre puede padecer posteriormente, la Diabetes tipo II, y además puede ser causa de niños prematuros, macrosómicos, con mayor tendencia a presentar Enfermedades Crónicas no Transmisibles y en algunos casos con malformaciones.⁵

En general, es posible afirmar que la prevención y el tratamiento de la diabetes en sus distintos tipos se encuentran legislados en diferentes países. En algunos casos existen normas específicas y comprensivas dedicadas al tema, mientras que en otros, las disposiciones se hallan esparcidas en distintas normas como las que crean programas específicos, guías o manuales para el tratamiento y/o normas de servicios y cuidados de salud que garantizan acceso a medicamentos, entre otras.

Entre las normas integrales mencionadas se destaca la Ley No. 2004-32 de Ecuador que establece que el Estado ecuatoriano garantiza a todas las personas la protección, prevención, diagnóstico, tratamiento de la diabetes y el control de las complicaciones de esta enfermedad que afecta a un alto porcentaje de la población y su respectivo entorno familiar.

La Norma Oficial Mexicana NOM-015-SSA2-1994 establece los procedimientos para la prevención, tratamiento y control de la diabetes y define los principios de prevención y manejo de la diabetes que permita, por un lado, disminuir la prevalencia de la enfermedad, y por otro establecer programas de atención médica efectiva y medidas de prevención secundaria bien fundadas para disminuir el gran impacto que esta enfermedad puede producir en morbilidad, invalidez y mortalidad.

Durante el combate a la diabetes, en México se han propuesto iniciativas de ley y programas diversos, lo anterior, con la finalidad de recibir atención y consejería en nutri-

ción del paciente diabético. El 7 de agosto del año 2013, la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó La Ley para la Prevención, Tratamiento y Control de la Diabetes de esa demarcación territorial, por lo tanto, es uno de los grandes avances en la materia, además de mencionar los Programas MIDE (Manejo Integral de Diabetes por Etapas) y Amarte Va, implementados por la Secretaría de Salud en coordinación con el ISSSTE y el IMSS.

En México, existe un Instituto Nacional de Salud Pública, el cual cuenta con un alto impacto en América Latina, líder en la formación integral de la fuerza de trabajo en salud pública y en la generación de conocimiento de referencia obligada para la formulación, organización y conducción de políticas públicas para la salud.

De acuerdo a las investigaciones realizadas, nos percatamos que existe legislación en diferentes países, pero no algún instituto como tal.

A continuación, señalaremos algunos ejemplos de países de América Latina en los cuales se han creado normas enfocadas a priorizar el combate de la diabetes, tales como:

Argentina:

- La Ley No. 23.753 del 6 de octubre de 1989 (Boletín Oficial 17/10/1989). Enfermedad diabética – Establece que el Ministerio de Salud y Acción Social dispondrá medidas para la divulgación de su problemática.
- Resolución No. 45/94 Ex-Secretaría de Salud del 24 de enero de 1994. Constituye la Comisión Permanente Asesora de Diabetes, la que ha elaborado un proyecto de Programa Nacional de Diabetes, PRONADIA, con intervención de las áreas técnicas dependientes de la Secretaría de Programas de Salud.
- Resolución No. 644 del 8 de agosto de 2000. Salud Pública - Guía de Diagnóstico y Tratamiento en Diabetes - Aprobación - Incorporación al Programa Nacional de Garantía de Calidad de la Atención Médica. (Publicado en: Boletín Oficial 22/08/2000).
- Decreto No. 1.271 del 23 de octubre de 1998. Prevención de la diabetes - Reglamentación de la Ley No. 23.753. (Boletín Oficial: 02/11/1998).
- Resolución No. 542, de 26 de julio de 1999. Inclusión de la insulina y demás elementos necesarios para su

aplicación entre los medicamentos que deben ser provistos en el marco del Programa Médico Obligatorio - Norma complementaria aclaratoria de la Resolución 247/96 (Ministerio de Salud y Acción Social). (Boletín Oficial 02/08/1999)

- Resolución No. 301/1999 del Ministerio de Salud y Acción Social. Apruébese el Programa Nacional de Diabetes (PRONADIA) y las normas de provisión de medicamentos e insumos (Boletín Oficial 03/05/1999).

Bolivia:

- No se localizó una norma dedicada al tratamiento y prevención de la diabetes. Existe sin embargo un Proyecto de Ley de Prevención, Protección y Atención Integral de las Personas con Diabetes. El mismo propone la creación del Centro Nacional de Diabetología y establece sus funciones. Se refiere también a la diabetes como causa de incapacidad laboral, programas educativos, grupos de ayuda, suministro gratuito de insulina y cuestiones relacionadas.

- En cuanto a la prevención y tratamiento se menciona que no se localizaron normas que en forma específica se refieran al derecho a acceder en forma gratuita al tratamiento de la diabetes. El seguro básico de salud pretende el acceso universal y está destinado a otorgar prestaciones esenciales de salud con calidad y adecuación cultural. Sus prestaciones tienen carácter promocional, preventivo, curativo y están orientadas a reducir, en particular, la mortalidad en la niñez y la mortalidad materna. Se determinan, entre otras cuestiones, el acceso y las personas protegidas, las prestaciones (En beneficio de la niñez, de la mujer y de la población en general), el alcance de las prestaciones y la financiación. La Ley No. 3.250 de 2005 amplía las prestaciones del seguro.

Brasil:

- Si bien no hay una norma que se refiera a la diabetes, todo lo relativo a esta enfermedad, su prevención y tratamiento se encuentra regulado a nivel federal y local.

Colombia:

- No existe una norma que reglamente en forma exclusiva el tratamiento y prevención de la diabetes. Ha existido sin embargo un proyecto de ley de 2003 por la cual

se establece la promoción, prevención y cuidado de la Diabetes Mellitus. El Acuerdo No. 117 del Consejo Nacional de Seguridad Social incluye la diabetes como una de las enfermedades de interés en salud pública, por tener un alto impacto en la salud colectiva y que ameritan atención y seguimiento especial.

- Ha habido intentos legislativos respecto de crear una norma específica que se refiera a la diabetes. Entre ellos se menciona el Proyecto de ley de promoción, prevención y cuidado de la Diabetes Mellitus. Asimismo, un Proyecto de 2003 persigue crear y fortalecer los mecanismos normativos e institucionales, que permitan prevenir el desarrollo de la Diabetes Mellitus y facilitar su tratamiento, garantizando de esta manera la provisión de los cuidados necesarios a los pacientes, en lo posible antes de que desarrollen las complicaciones consecuencia de un inadecuado manejo de la enfermedad.

- Acuerdo No. 117 del Consejo Nacional de Seguridad Social. Establece el obligatorio cumplimiento de las actividades, procedimientos e intervenciones de demanda inducida y la atención de enfermedades de interés en salud pública.

- Resolución No. 3.744 de 2000 del Instituto de Seguros Sociales. Establece la Guía de Manejo del Paciente con Diabetes en el Instituto de Seguros Sociales (ISS).

- Resolución No. 412 de 25 de febrero de 2000. Establecen las actividades, procedimientos e intervenciones de demanda inducida y obligatorio cumplimiento y se adoptan las normas técnicas y guías de atención para el desarrollo de las acciones de protección específica y detección temprana y la atención de enfermedades de interés en salud pública.

- Resolución No. 4.003 del Ministerio de la Protección Social de 21 de octubre de 2008 publicada el 23 de octubre de 2008.

- Acuerdo No. 395 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud de 1 de octubre de 2008.

- Decreto No. 1.938 de 5 de agosto de 1994. Reglamenta el plan de beneficios en el Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, contenidas en el Acuerdo número 008 de 1994.

- Resolución No. 5.109 de 29 de diciembre de 2005 del Ministerio de la Protección Social.

- Decreto número 3.249 del 18 de septiembre de 2006. Reglamenta la fabricación, comercialización, envase, rotulado o etiquetado, régimen de registro sanitario, de control de calidad, de vigilancia sanitaria y control sanitario de los suplementos dietarios, se dictan otras disposiciones y se deroga el Decreto 3636 de 2005.

Costa Rica:

- No se localizó una norma dedicada al tratamiento y prevención de la diabetes excepto por la disposición que crea la Comisión Nacional de Diabetes.

- Decreto Ejecutivo número 15.245 del 20 de febrero de 1984. Crea la Comisión Nacional de Diabetes.

- Ministerio de Salud. SEPAN. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 2006 -2010. 2006. Aprobado por DM-9.721.

Cuba:

- No se localizó una norma jurídica aplicable al tema. Sin embargo, a través del Ministerio de Salud, Cuba ha desarrollado el denominado Programa Nacional de Atención al Diabético, creado en 1990 que es el documento rector para la atención de esta enfermedad en el país. Integra todos los aspectos relacionados con la atención a las personas con diabetes en los tres niveles de atención a la población: primario, secundario y terciario. El programa se basa en el Acceso de todos los estratos de la comunidad garantiza la cercanía geográfica a las comunidades y la gratuidad de todos los servicios. El mismo está insertado en los componentes de sistema de salud cubano que se basa en que la salud es un derecho del Pueblo y el Estado asume la responsabilidad de su salud.

- Ministerio de Salud, 1990. Programa Nacional de Atención al Diabético.

- Ley No. 41 de Salud Pública del 13 de julio de 1983.

- Ministerio de Salud, 1990. Programa Nacional de Atención al Diabético. Documento rector para la atención de la diabetes en Cuba.

- Programa cubano de atención integral a la gestante con diabetes mellitus.

Chile:

- No se encontró una norma comprensiva y específica, pero el Ministerio de Salud ha trabajado en Guías Clínicas para el tratamiento de la enfermedad y como ya se mencionará, la diabetes está incorporada como uno de los problemas de salud y garantías explícitas en salud.

- Decreto número 44 publicado el 31 de enero de 2007. Apruébense las Garantías Explícitas en Salud a que se refiere la Ley No. 19.966 que establece el Régimen General de Garantías en Salud.

- Ministerio de Salud. Guía Clínica Diabetes Mellitus Tipo 1. 1st Ed. Santiago: Minsal, 2005. Material elaborado a fines de capacitación del Plan de Garantías Explícitas en Salud según Decreto Ley N. 170 del 26 noviembre 2004, publicado en el Diario Oficial el 28 enero 2005.

- Resolución Exenta No. 529 del 18 de mayo de 2006. Ministerio de Salud. Aprueba la Guía Clínica de Tratamiento de Urgencia en la Diabetes Mellitus de la Unidad de Emergencia referida del Adulto.

Ecuador:

- Existe una norma específica que garantiza a todas las personas la protección, prevención, diagnóstico, tratamiento de la diabetes y el control de las complicaciones de esta enfermedad.

- Ley No. 2004-32 de Prevención, Protección y Atención Integral de las Personas que Padecen Diabetes.

El Salvador:

- No se ha localizado ninguna norma dedicada a tratar en forma exclusiva la problemática de las enfermedades crónicas. El Código de Salud contiene una sección en la que hace referencia a las enfermedades crónicas no transmisibles al igual que la Política Nacional de Salud del Sistema Nacional de Salud.

Guatemala:

- No se encontró una norma dedicada exclusivamente a tratar diversos aspectos de esta enfermedad. El Instituto

Guatemalteco de Seguridad Social ha emitido las Guías de Práctica Basadas en la Evidencia, entre ellas la Guía para el Tratamiento de Diabetes Mellitus Tipo 2. El Ministerio de Salud ha desarrollado también Normas de Atención de Enfermedades Crónicas no Transmisibles donde incluye a la diabetes mellitus.

Haití:

- No se localizó una norma dedicada a las enfermedades crónicas.

Honduras:

- No se localizó una norma dedicada exclusivamente al tratar a las enfermedades crónicas. El Código de Salud se refiere en general a estas dolencias al referirse a la vigilancia y control epidemiológico. Asimismo, el Plan Nacional de Salud 2021 de la Secretaria de Estado en el Despacho de Salud reconoce la problemática de las enfermedades crónicas no transmisibles.

Nicaragua:

- No existe una norma integral y específica referida a la diabetes. El Ministerio de Salud ha desarrollado sin embargo varios protocolos referidos a la atención de pacientes con Diabetes Mellitus.

Panamá:

- No se localizó una norma, guía o protocolo sobre el tratamiento o prevención de la diabetes.

Paraguay:

- Existe una norma que crea el Programa Nacional Contra la Diabetes, el Registro Nacional de Diabetes y se refiere a la asistencia sanitaria y a la prevención y diagnóstico temprano.
- Ley No. 2.035 del 12 de marzo de 2002. Establece la formación del Programa Nacional de Diabetes.

Perú:

- Existe una norma específica denominada Ley General de Protección a las Personas con Diabetes que crea el Programa Nacional de Prevención y Atención de Pacientes con Diabetes y el Registro Nacional de Pacien-

tes con Diabetes. Por Resolución Ministerial No. 353-2005-PCM de 27 de septiembre de 2005 se constituye la Comisión para elaborar el proyecto de Reglamento de la Ley General de Protección a las Personas con Diabetes, el que no ha sido aprobado aún.

- Ley No.28.553. Ley General de Protección a las Personas con Diabetes.

República Dominicana:

- Existe el denominado Instituto Nacional de Diabetes Endocrinología y Nutrición (INDEN). No se localizó la norma que lo crea o reglamenta.

Uruguay:

- Uruguay ha sancionado una norma específica que establece una serie de medidas sanitarias para prevenir y tratar dicha enfermedad. El Ministerio de salud implementa también el Programa de Prevención y Detección Precoz de la Diabetes y Otros Estados Hiperglicémicos.
- Ley No. 14.032 del 8 de octubre de 1971.

Venezuela:

- Se localizó una norma específica. El Ministerio de Salud ha desarrollado el denominado Programa Endocrino-Metabólico que tiene por fin dotar a la población de herramientas formadoras de conciencia en cuanto el lugar que ocupa la obesidad como causa generadora de patologías que constituyen importantes problemas de salud pública como la diabetes, enfermedades cardiovasculares y cáncer. Una norma de 1975 (Decreto número 140 del 8 de agosto) creó en ese entonces el Programa Nacional de Lucha Contra la Diabetes y otras Enfermedades Endocrinas a cargo de la División de Enfermedades Crónicas de la Dirección de Salud Pública.

En el caso de México:

- La Norma Oficial Mexicana NOM-015-SSA2-1994, para la prevención, tratamiento y control de la diabetes define los procedimientos y acciones para la prevención, detección, diagnóstico y tratamiento de la diabetes, tendientes a disminuir la incidencia de esta enfermedad, y para establecer programas de atención médica idóneos a fin de lograr un control efectivo del padecimiento y reducir sus complicaciones y su mortalidad.

- Norma Oficial Mexicana NOM-015-SSA2-1994, Para la prevención, tratamiento y control de la diabetes.

1. Objetivo y campo de aplicación:

1.1. Esta Norma Oficial Mexicana tiene por objeto establecer los procedimientos para la prevención, tratamiento y control de la diabetes.

1.2. Esta Norma Oficial Mexicana es de observancia obligatoria en el territorio nacional para los establecimientos y profesionales de la salud de los sectores público, social y privado que presten servicios de atención a la diabetes en el Sistema Nacional de Salud.⁶

Fundamento legal

Este proyecto de Decreto, se presenta en el ejercicio de las facultades que, al suscrito, en su calidad de Diputado Federal de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión le confieren en el artículo 4º de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, donde se establece en su párrafo cuarto, que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. *La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general*, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.⁷

Además de lo estipulado por la Ley General de Salud, la cual es de aplicación en toda la República Mexicana y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Denominación del proyecto de decreto

Artículo Único. Se adiciona una fracción XI, recorriéndose la actual XI para pasar a ser XII del artículo 5 de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 5. ...

I. a X. ...

XI. Instituto Nacional para la Prevención, Detección y Tratamiento de la Diabetes; y

XII. ...

Notas

1 Véase <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/diabetes>

2 Véase

https://issuu.com/aduruguay/docs/adu_ley_exposicion_de_motivos.

3 <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/11/10/1200370>

4 Informe Mundial Sobre la Diabetes. Organización Mundial de la Salud. 2016

5 Asumiendo el Control de la Diabetes. Fundación MIDETE A.C. México, 2016.

6 Recopilación de Normas sobre Prevención y Control de Enfermedades Crónicas en América Latina: Obesidad, Diabetes y Enfermedades Cardiovasculares, a través de la Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud.

7 Por ejemplo, el artículo 26 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, mandata que todo individuo tiene derecho a la alimentación, la salud, la asistencia social, la vivienda, el descanso y la recreación, la protección de sus bienes, la paz y la seguridad pública.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 4 días del mes de abril de 2019.— Diputados y diputadas: **Alfredo Femat Bañuelos**, Clementina Marta Dekker Gómez, Claudia Angélica Domínguez Vázquez, Favela Peñuñuri Francisco, Ana Ruth García Grande, Óscar González Yáñez, Claudia Elena Lastra Muñoz, Emilio Manzanilla Téllez, María Teresa Marú Mejía, José Luis Montalvo Luna, Alfredo Porrás Domínguez, Armando Reyes Ledesma, Maricruz Roblero Gordillo, Ana Karina Rojo Pimentel, Lizeth Sánchez García, Dionicia Vázquez García (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

«Iniciativa que reforma los artículos 7 y 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, suscrita por diputadas de los Grupos Parlamentarios de Movimiento Ciudadano, Morena, PRI, PRD y Sin Partido

Las suscritas **Martha Tagle Martínez, Kehlia Abigail Ku Escalante, Rocío Barrera Badillo, Verónica Juárez Piña, Dulce María Sauri Riancho, Abril Alcalá Padilla y Ana Lucía Riojas Martínez**; diputadas federales integrantes de diversos grupos parlamentarios y sin partido en la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6, numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, nos permitimos someter respetuosamente a esta soberanía la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 7 y 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas**, acorde a la siguiente:

Exposición de Motivos

El trabajo coordinado entre gobierno y sociedad civil posibilita una mayor apertura para escuchar las voces ciudadanas, elemento fundamental para avanzar en la construcción y fortalecimiento de la democracia.

La razón de ser del Poder Legislativo es la representación ciudadana, por ende está obligado a ser un canal de comunicación con la ciudadanía. En ese sentido es que se presenta el presente proyecto que deriva de un esfuerzo colectivo en el que participaron diversas organizaciones de la sociedad civil integradas en un amplio colectivo que se llama república laica.¹

Planteamiento del Problema

La concepción del Estado laico ha sido uno de los postulados fundamentales de nuestra organización política y norma de convivencia indispensable para la sociedad mexicana. La conformación de la república en nuestro país está profundamente ligada a la separación del Estado de los asuntos de la Iglesia y al principio de igualdad de todas las personas ante la ley, establecidos con claridad en la Constitución de 1857, en las Leyes de Reforma y en la Constitución Política vigente.

El orden jurídico nacional, que ha evolucionado en un contexto global hacia la construcción de un régimen plenamente democrático, donde se reconozcan las libertades, exige una revisión minuciosa para establecer límites a la actuación de las autoridades y para dotar a la ciudadanía de instrumentos para disfrutar y ejercer sus derechos. El reto es un marco legal eficaz, que contribuya a una ética laica del servicio público que genere confianza de la ciudadanía hacia el Estado, mediante la participación, la inclusión, el diálogo, la transparencia, la rendición de cuentas y la búsqueda de la igualdad.

En un entorno democrático, de pluralidad política y de diversidad de opiniones y creencias, un elemento esencial del Estado laico consiste en el establecimiento de condiciones que aseguren un trato igualitario a todas las personas. La igualdad formal debe traducirse en una vigilancia constante por parte del Estado para que no se practique discriminación alguna en contra de las personas, particularmente en relación a sus derechos y a su identidad, cualquiera que sea su pertenencia o no pertenencia a una religión o a una convicción filosófica, o independientemente de su orientación sexual, su etnia, sus características físicas o cualquier otro elemento.

El Estado laico es fundamental para salvaguardar la libertad de conciencia, de pensamiento y de decisión, así como garantizar que tanto la administración pública como el diseño, elaboración e implementación de leyes, políticas y programas, respeten la diversidad y la pluralidad de las convicciones religiosas, ateas, agnósticas y filosóficas. En un Estado laico no hay privilegios ni jerarquías: todas las personas valen lo mismo, no hay grados de humanidad, todas tienen el mismo derecho a decidir sobre su vida, con la única limitante de que no afecte los derechos de los demás.

Por ello es fundamental una reforma que fortalezca el respeto a los principios y las normas de la laicidad en el servicio público.

I. Antecedentes de la laicidad en México

a) La conformación de la identidad nacional y el régimen político

Para entender la concepción de la laicidad es indispensable recurrir a nuestra propia historia, a pesar de que en la invasión española y la colonización de América la iglesia católica fue un factor importante en la imposición de un modelo político de dominación, las diferencias entre el Estado y

la Iglesia permanecieron durante largo tiempo en el orden virreinal. Las disputas por el poder dentro del clero regular y secular, así como de éstos con la autoridad civil son numerosas en la historia colonial. La expulsión de la Compañía de Jesús del territorio novohispano, en el marco de las reformas emprendidas por la Casa de los Borbones, es un fenómeno que ilustra tales conflictos.

En el siglo XIX, con la liberación del dominio español y la constitución de un Estado nacional, la lucha fue incesante. En la polarización entre las tendencias federalista y centralista, así como liberal y conservadora, éstas últimas fueron mejor vistas por la mayor parte de la cúpula eclesiástica, que defendía un sistema económico basado en la concentración de tierras para la agricultura, un sistema social de roles muy definidos, clases estratificadas y jerarquización de los derechos y un modelo político centralista.

La iglesia católica era dueña de la mayor parte de las tierras que podían destinarse a la agricultura, y concentraba muchas de las funciones administrativas que regían la vida de las personas, desde el nacimiento hasta la muerte, pasando por el acceso a la educación, a las posibilidades contraer o no matrimonio, el tratamiento de enfermedades. Todas las personas tenían que ser católicas para poder ser ciudadanas y ciudadanos.

En las propias constituciones fue ardua tarea que se impusiera el Estado laico; fue muy difícil consagrar la libertad de creencias por la influencia determinante que ejerció la Iglesia católica. De esta manera, los primeros textos constitucionales concedieron a esta religión el carácter de oficial: la de 1824, en su artículo 3o., aunque en el 73, fracción XII, dio facultad al Congreso para arreglar el ejercicio del Patronato; la de 1836, Primera Ley Constitucional, artículo 3o., y la denominada Bases Orgánicas de 1843, artículo 6o.

Para llegar al Estado laico fue importante la labor realizada por los liberales. El punto de partida se encuentra en la denominada “pre reforma”, que encabezaron Valentín Gómez Farías y su ministro José María Luis Mora; contaron para ello con un Congreso dominado por liberales radicales dispuestos a tomar medidas de carácter progresista.

En 1833, durante su fugaz ejercicio presidencial, mientras suplía al general Antonio López de Santa Anna, Gómez Farías implantó diversas medidas de carácter laico: creación de una Dirección General de Instrucción Pública; clausura de la Real y Pontificia Universidad y eliminación del clero

de la educación superior; supresión de la coacción civil para el pago del diezmo y el cumplimiento de los votos monásticos; incautación de bienes de las misiones en las Californias y de los misioneros filipinos. En el estado de México se prohibió la adquisición de bienes por manos muertas; Michoacán concedió la facultad de reglamentar la observancia de los cánones y la disciplina externa del clero, y Yucatán declaró la tolerancia de cultos. Más aún, los liberales radicales de los estados solicitaron permiso al Congreso federal para formar una coalición en defensa del federalismo y desamortizar los bienes eclesiásticos.

Con la Revolución de Ayutla de 1854 surge la Reforma, que logra la separación del Estado y la Iglesia. Éste fue un evento inédito y visionario en los pueblos latinoamericanos de entonces. Se pusieron en marcha distintas medidas que han recibido el nombre de Leyes de Reforma y se expidió también la Constitución de 1857. El gobierno liberal que llegó con Juan Álvarez como presidente, encargó a Juárez el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, quien en breve lapso logró se promulgara la célebre Ley de Administración de Justicia y Organización de los Tribunales del Distrito y Territorios, de 23 de noviembre de 1855, más conocida como Ley Juárez.

Se ha considerado a la Ley Juárez como el primer paso en la secularización de la sociedad y en la implantación de la igualdad ante la ley. Es puente entre ambos objetivos. Mediante esta Ley se suprimieron los tribunales especiales y se establecieron restricciones precisas a los fueros militar y eclesiástico.

Aunque la Ley Juárez fue el arranque, inmediatamente después que ésta se promulgara se expidieron otras leyes con el mismo espíritu reformista: la Ley Lafragua, del 28 de diciembre de 1855, que reglamentó la libertad de prensa y eliminó las restricciones santannistas en este ramo; la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos, llamada también Ley Lerdo, de 25 de junio de 1856, por la cual entraron a la circulación económica los bienes de la Iglesia o de “manos muertas”; la Ley Iglesias, del 11 de abril de 1857, de obvenciones parroquiales, que suprimió el pago obligatorio de sacramentos como bautismos, amonestaciones, casamientos y entierros.

Se expidieron también dos decretos, que restablecieron medidas prerreformistas: del 25 de abril de 1856, que derogó cualquier coacción civil para el cumplimiento religioso de los votos, y de 7 de junio de 1856, que suprimió nuevamente la Compañía de Jesús.

La etapa de la Reforma significó la consolidación del concepto de nación, cuando se define la forma de Estado, se experimenta la forma de gobierno y se conquistan libertades que persisten en nuestro derecho público. Los liberales defendieron así la libertad de conciencia, de pensamiento, de expresión, de igualdad de las personas ante la ley así como la soberanía del pueblo y el federalismo. Todo ello sustentado en un cambio radical en las formas de relación entre las personas y quienes detentaban el poder (real y fáctico), donde los primeros pasaron de ser siervos a tener la calidad ciudadana y donde quienes gobiernan debían ser elegidos por el pueblo y no por designios divinos.

El nuevo pacto social, que diferencia los ámbitos de acción de la iglesia, que se encarga de los asuntos de los fieles y de la espiritualidad de los mismos, mientras que el Estado se encarga de los asuntos ciudadanos, se expresa destacadamente en la Constitución federal de 1857. Ésta fue producto de una asamblea constituyente que se caracterizó por la profundidad de los debates y las principales aportaciones que efectuaron: derechos del hombre (sic) con un amplio y generoso catálogo; establecimiento del principio de igualdad ante la ley; concepción del Estado laico y separación de los asuntos públicos de los religiosos; ratificación del sistema federal y disposiciones complementarias; forma de gobierno presidencial con matices parlamentarios, y pronunciamientos de carácter social.

A diferencia del texto de 1824, la Constitución federal de 1857 otorgó especial relevancia a los “derechos del hombre”, característica que se percibe desde el mismo artículo 1º: “el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

En aplicación de esta declaración, la Constitución de 1857 enunció de manera profusa los derechos del hombre, consagró la igualdad ante la ley e instituyó el juicio de amparo como instrumento para la protección de tales derechos. El principio de igualdad ante la ley, que Juárez había impulsado con tanta firmeza, se formuló todavía con mayor amplitud en la Constitución de 1857, cuyo artículo 13 constitucional dijo a la letra: “En la República mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros ni gozar emolumentos que no sean compensación de servicio público y estén fijados en la ley”. Esta formulación, que limita obviamente la jurisdicción ecle-

siástica, pasó en los mismos términos y en el mismo numeral a la Constitución de 1917.

En la Constitución de 1857 se incorporaron también otras libertades y postulados que caracterizan al Estado laico tales como: libertad de enseñanza, artículo 3o.: “La enseñanza es libre. La ley determinará que profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se debe expedir”; libre manifestación de las ideas, artículo 6o.: “La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público”; libertades de expresión e imprenta, artículo 7o.: “Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia”; derecho de petición y libertad de reunión, artículos 8o. y 9o.; limitación para adquirir bienes raíces para las corporaciones civiles y eclesiásticas, artículo 27, o bien la competencia exclusiva a los poderes federales para “ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes,” artículo 123.

Un postulado laico que quedó pendiente en la Constitución de 1857 fue la libertad de cultos, aunque a diferencia del texto de 1824 no se declaró la religión católica como oficial. El tema se discutió bastante, pero el proyecto de artículo que establecía dicha libertad fue devuelto a comisiones.

Con el gobierno de Juárez se complementó el Estado laico mediante diversas leyes y decretos que se promulgaron años después de expedida la Constitución de 1857, tales ordenamientos secularizaron el poder público y recuperaron para éste actividades administrativas muy importantes.

Las leyes juaristas que se expidieron fueron, principalmente, las siguientes: Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, de 12 de julio de 1859, que privó a la Iglesia de su poder económico y convino a los liberales por su precaria situación financiera, al privar a la Iglesia de su poder económico disminuía el apoyo a los conservadores; Ley del Matrimonio Civil, de julio 28 de 1859, que estableció el matrimonio como contrato y la separación de los negocios civiles y eclesiásticos; Ley Orgánica del Registro Civil, del 31 de julio de 1859, que confirió al Estado el registro de diversos actos del estado civil de las personas que estaban reservados a la iglesia; Ley sobre Libertad de Cultos, de 4 de diciembre de 1860, que consagró de manera expresa esta libertad y protegió el ejercicio de cualquier culto religioso en el país.

Se expidieron también varios decretos que perseguían los siguientes objetivos: secularizar los cementerios, 31 de julio de 1859, quedaron bajo la autoridad civil los cementerios, panteones, camposantos y bóvedas, antes en manos del clero; días festivos y asistencia oficial, de 11 de agosto de 1859, que determinó los días que tuvieran tal carácter y prohibió a los funcionarios públicos asistir oficialmente a las ceremonias religiosas; secularización de hospitales, de 2 de febrero de 1861, por el cual el gobierno se hizo cargo de la dirección y cuidado de estos establecimientos; supresión de comunidades religiosas, 26 de febrero de 1863, con lo que los conventos se convirtieron en hospitales ante la intervención francesa.

Se expidieron diversos ordenamientos para promover la reforma educativa, con el propósito de que la instrucción fuese obligatoria, laica y gratuita; ésta cuando menos en las escuelas primarias oficiales. Mediante la ley de 15 de abril de 1861 se ratificó la libertad de enseñanza y se hizo gratuita la educación oficial. Más tarde, el 2 de diciembre de 1867, se expidió la Ley Orgánica de Instrucción Pública para el Distrito Federal y Territorios, conocida también como de Martínez de Castro, que fortaleció el papel del Estado en la educación y alentó la reforma de la enseñanza media y aun de la superior.

La Reforma tuvo repercusiones más allá del gobierno de Juárez. La doctrina liberal que inspiró a la Constitución de 1857 y a las Leyes de Reforma sirvió de sustento a los programas de gobierno que se desplegaron en la etapa de la República Restaurada (1867- 1877), logró subsistir en el régimen de Díaz y tiene efectos hasta la época actual.

Durante el gobierno de Lerdo se fortalecieron también los principios reformistas y del Estado laico. A través de ley de 25 de septiembre de 1873, se incorporaron las leyes de reforma a la Constitución de 1857, declarándose de manera terminante: “El Estado y la iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna”. Más tarde, en el decreto de 10 de diciembre de 1874, se implantó el laicismo en las escuelas oficiales, en el artículo 4o. se asentó: “La instrucción religiosa y las prácticas oficiales de cualquier culto quedan prohibidas en todos los establecimientos de la Federación, de los estados y de los municipios. Se enseñará la moral en los que por la naturaleza de su institución, lo permitan, aunque sin referencia a ningún culto”.

En síntesis, los liberales mexicanos logran darle forma jurídica y cultural a las conquistas del Estado moderno: la

protección y reconocimiento de las libertades y su ejercicio, sin imposición de ninguna índole. Sentaron las bases para la consolidación de una República desde una perspectiva laica, democrática, tolerante y abierta a la pluralidad.

b) Institucionalidad de la separación del Estado y las iglesias

En el dictamen sobre el artículo 129 de la Constitución de 1917 (posteriormente 130) se argumentó que no era suficiente “proclamar la simple independencia del Estado, como hicieron las Leyes de Reforma”, sino que era necesario “establecer la supremacía del poder civil sobre los elementos religiosos en lo que, naturalmente, toca a la vida pública”, por lo que “desaparece de nuestras leyes el principio de que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí”, para ser sustituida “por la simple negativa de personalidad a las agrupaciones religiosas, con el fin de que, ante el Estado, no tengan carácter colectivo”.

Esta posición cambió por completo el contexto de las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica. En la Constitución de 1917 se establecieron principios mucho más radicales que en el texto anterior, en los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 se determinó: se niega personalidad jurídica a las iglesias y el ejercicio de derechos políticos a los ministros de culto; se prohíbe la participación de las agrupaciones religiosas y sus miembros en materia política; se secularizan los actos del estado civil; se establece el laicismo en la educación; se prohíbe el establecimiento de órdenes monásticas y la profesión de votos religiosos; se prohíben los actos de culto externo y se niega capacidad jurídica a las iglesias para adquirir inmuebles.

Las normas originales de 1917 tuvieron dificultades en su aplicación, debido a que la autoridad encontró dificultades para imponer disposiciones a las que la jerarquía católica negó validez. En consecuencia, el enfrentamiento se volvió cada vez más franco entre ambas instituciones, como la expulsión del delegado apostólico Phillipi, por el presidente Obregón en 1923;² a la que siguió la expedición de la denominada “Ley Calles” en 1926, que tipificaba como delitos varios actos relacionados con el culto público, lo que ocasionó finalmente que surgiera la Guerra Cristera, terminando con los “arreglos” entre el Estado y la Iglesia en junio de 1929.³

Aunque todavía se producen algunas fricciones durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, los “arreglos” predominaron en los gobiernos que lo sucedieron. Esta

etapa se ha llamado de la “complicidad equívoca” entre el Estado y la Iglesia, en la cual “la secularización implantada por el Estado laico mexicano en la sociedad, va desapareciendo paulatinamente de la política gubernamental y con ella una de las principales fuentes de conflicto entre ambas instituciones”.⁴

Pese a tal acercamiento, en los años que siguieron, los gobernantes mexicanos procuraron cubrir las formas en sus relaciones con la Iglesia, reiterando siempre comulgar con el ideario de la Reforma.

Sin embargo, esta situación empezó a menguar en el último tercio del siglo XX, con las reuniones informales que sostuvieron algunos presidentes mexicanos con el titular del Vaticano y después con las iniciativas constitucionales y legales que modificaron las relaciones entre el Estado y las iglesias.

c) Reconocimiento de las iglesias como asociaciones religiosas

En diciembre de 1991, se presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 constitucionales por parte de la fracción parlamentaria del PRI, misma que se dictaminó junto con las iniciativas presentadas anteriormente por el PAN (1987) y el PRD (1990), resultando aprobada por los diversos partidos políticos y publicada oficialmente el 28 de enero de 1992. Más tarde, el 15 de julio de 1992, se expidió la Ley Reglamentaria del Artículo 130, denominada Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, que fue resultado de un consenso entre partidos sobre distintos proyectos. Los nuevos principios constitucionales y legales que rigen las relaciones entre el Estado y las iglesias en México, pueden sintetizarse de la manera siguiente:

a) Personalidad jurídica: para este efecto, se crea en el inciso a) del párrafo segundo del artículo 130, la figura de la asociación religiosa, misma que comprende no sólo a las iglesias, sino también a cualquier agrupación religiosa, todas las cuales se les otorga personalidad jurídica como asociaciones.

b) Régimen patrimonial: en la conformación del patrimonio de las asociaciones religiosas, se aplica ahora el mismo principio que privó en la Constitución de 1857, se permite ahora a dichas asociaciones adquirir y poseer solamente los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de su objeto, no así en el texto original de

1917 que hizo ilusorio tal derecho para las corporaciones religiosas.

c) Libertad en materia religiosa: este principio está contenido en el artículo 24 constitucional, y se sustenta en la libertad de creencias (o de conciencia) y en la libertad de cultos. Dicha libertad religiosa, apunta Palacios Alcocer, “se manifiesta en una serie de derechos que son los siguientes: libertad para tener creencias, para no tenerlas y para dejar de tenerlas; libertad para manifestar las creencias y para no ser obligado a hacerlo; libertad para no ser obligado a manifestar preferencias religiosas ni para ser discriminado por motivo de las mismas, libertad para asociarse con motivos religiosos y para dejar de asociarse; libertad de celebración de culto privado en los domicilios de los creyentes sin ser objeto de regulación alguna; libertad de celebración de culto público en forma ordinaria en los templos, y libertad al culto público extraordinario”.⁵

d) Situación jurídica de los ministros de culto: con la reforma, se pasa de un marco legal que establecía prohibiciones y limitaciones a los ministros de culto, a uno permisivo y tolerante, cuyos efectos prácticos han sido hasta ahora desfavorables, porque las iglesias, particularmente la católica, han iniciado un activismo político inusitado, que entraña el riesgo de abrir viejas heridas y retornar a etapas ya superadas.

Dentro del nuevo estatus jurídico de los ministros de culto, se encuentran los referentes a los derechos políticos. Se otorga a los ministros el voto activo (pueden votar), reconociéndolos como ciudadanos en términos del artículo 34 constitucional, disposición que critica Sánchez Medal, ya que propicia que los ministros de culto:

“Dejen su ministerio y se entreguen de lleno a la política, o exhortarlos por lo menos a que participen en el campo de la política de los partidos, porque es dentro de los partidos donde se proponen los candidatos y dentro de los partidos donde se ofrece la respectiva plataforma ideológica y de acción de cada uno de ellos”.⁶

Este derecho político concedido a los ministros de los cultos fue ejercido por primera vez en las elecciones federales de 1994.

En cuanto al voto pasivo (poder ser votados), se les concedió restringido, pues para ello la ley reglamentaria, en su artículo 14, exige una separación del ministerio religioso

de cuando menos cinco años. Se le hacen también, por último, distintas prohibiciones, como la de no desempeñar cargos públicos, no asociarse con fines políticos, no realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna, ni oponerse a las leyes del país o a sus instituciones y respetar los símbolos patrios.

Por su parte, el artículo 29 establece las infracciones en que pueden incurrir las asociaciones religiosas o los ministros del culto; y los artículos subsiguientes establecen el procedimiento y órganos para imponer las correspondientes sanciones, mismos de los que no se tiene noticia que hayan sido utilizados en la práctica.

Hoy sigue prevaleciendo la concepción del Estado laico, aunque sujeto a las presiones de las fuerzas que siempre se le han opuesto. Pero el laicismo contemporáneo es una concepción que se ha enriquecido y ensanchado notablemente. Sus principios son ahora no sólo oponibles frente a las iglesias, sino que tienen un campo de aplicación mucho más vasto en la actividad humana.

Se siguen manteniendo los postulados del laicismo que se heredaron de la historia, pero éstos, en virtud a diversas reformas constitucionales, se han fortalecido y extendido a otros aspectos de la vida nacional. La concepción del Estado laico implica ahora cuando menos los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 6o., 7o., 24, 25, 26, 27 fracción II, 40, 41, 89 fracción X y 130 constitucionales, así como las obligaciones derivadas de diversos instrumentos internacionales.

II. La reforma al artículo 40 de la Constitución

La demanda social de garantía de nuevas libertades y el ejercicio pleno de derechos reconociendo la diversidad y la pluralidad existentes, se obstaculiza con el aumento de fundamentalismos religiosos, de la influencia de las iglesias en vida política y el fortalecimiento de sectores ultraconservadores que a través de alianzas intentan imponer una agenda única.

Por ello, resultó necesario incluir explícitamente la en la Constitución a la laicidad como principio organizador del Estado y de todas las funciones que éste realiza. Después de un largo proceso legislativo, en noviembre de 2012 se aprobó la reforma constitucional del artículo 40, por la cual se incorporó al texto de este artículo la palabra “laico”, redactado de la siguiente manera:

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

En el proceso de reforma al artículo 40 constitucional destacó la constante discusión en torno al problema sobre la laicidad y el laicismo, así como el carácter e importancia histórica del Estado laico y de la democracia.

Como afirma un destacado jurista:

“Lo interesante de la reforma constitucional no sólo es el hecho de que se haya agregado la palabra ‘laico’ al texto constitucional, sino que debe ser el inicio de una legislación secundaria que permee todo el actuar estatal e institucional. Por tanto, es en las leyes secundarias donde se deberá dotar a la autoridad jurisdiccional de los medios para tener un papel activo en la protección y respeto a los derechos y obligaciones que se crean a partir del carácter laico del Estado. En la academia debemos estar al pendiente de cómo se desarrollan estos hechos para, si es preciso, argumentar a favor del respeto pleno a los derechos y al carácter laico de las decisiones gubernamentales e institucionales”.⁷

En la reforma, el Estado laico se define como un “instrumento jurídico-político al servicio de las libertades en una sociedad que se reconoce como plural y diversa. Un Estado que, por lo mismo, ya no responde ni está al servicio de una doctrina religiosa o filosófica en particular, sino al interés público, es decir al interés de todos, manifestado en la voluntad popular y el respeto a los derechos humanos”.⁸

Guido Calogero define al laicismo como un método de convivencia de todas las filosofías e ideologías posibles, donde el principio laico se basa en no pretender poseer más la verdad de la que cualquier otro puede pretender poseer.⁹ Esto implica que el “Estado permanece neutral: admite el desarrollo de todas las religiones pero ninguna ocupa un lugar de privilegio, ni financia públicamente ninguna iglesia ni institución religiosa”.¹⁰

La democracia está sustentada en la tolerancia, el respeto, la libertad de conciencia, igualdad de derechos y universalidad de pensamiento; no implica la negación de los credos y las preferencias particulares, sino la capacidad de relati-

vizarlas.¹¹ Así, nuestras creencias personales no deben dividirse entre lo privado, para el caso de la religión, y lo público para el caso de nuestras convicciones cívicas o políticas.¹² El carácter del Estado democrático y laico no exige este desdoblamiento de la personalidad de las y los servidores públicos, ni de los ciudadanos y ciudadanas; lo que en cambio sí requiere es que distingamos nuestros ámbitos de acción y medios de los que disponemos para realizarlos.

El carácter laico y democrático implica también a razones y argumentos que tienen como punto de partida el ineludible hecho de que somos integrantes de colectividades complejas; en la que cada individuo que la integra es una totalidad, por lo que las reglas que deben coordinar nuestra conducta viviendo en sociedad deben partir del reconocimiento de lo humano en los otros, de la complejidad que ello implica, y procurar el establecer un “régimen social de convivencia”¹³ que salvaguarde nuestro derecho a ser igualmente libres, a profesar las creencias que deseemos, a expresarlas, sin que ello implique coaccionar o interferir en el ámbito de libertad de alguien más, ni disponer de los medios establecidos para fines distintos.

Incluir en la definición de la república el carácter laico no es un mero agregado o un apéndice que desnaturalice su trayectoria histórica, como hemos sostenido anteriormente. La república es representativa porque la ciudadanía escoge, a través de los instrumentos político-electorales establecidos, a sus representantes populares. Es democrática porque expresa la soberanía popular, reconociendo la pluralidad y las creencias personales, sin negar los derechos de cada persona. Es laica porque define una relación del Estado con las iglesias y las creencias, y el espacio público, que pertenece a todos, guarda distancia de las decisiones íntimas y personales, que se toman libremente.

Por ello, en el Dictamen con proyecto de decreto que reforma el artículo 40 de la CPEUM aprobado por el Senado en marzo de 2012 estableció que las atribuciones de un Estado laico serían:

“El Estado reconoce las religiones y la espiritualidad, que tiene una determinada función y una determinada actuación;

No se compromete más con alguna convicción filosófica con alguna religión; es imparcial;

Se mantiene colectivamente neutral respecto de si existe uno o varios dioses;

No se define respecto de si alguna religión es la mejor - si es que alguna lo es-;

No tolera tipo alguno de referencia o insinuación religiosa -o antirreligiosa- en sus ceremonias y proclamas oficiales;

No discrimina a ningún grupo en la provisión de los servicios públicos;

Prohíbe todo programa estatal que pretenda o consiga dar ventajas a una organización religiosa particular, y

No puede permitir que sus instituciones sean usadas para la práctica de la religión”.

III. Postulados constitucionales y legales vinculados con la laicidad en la función pública

Es menester revisar de forma sistemática e integral nuestro orden jurídico para demostrar que la laicidad es un principio establecido profunda y ampliamente, por lo que la tarea de detallar las responsabilidades hacia la laicidad en todas las actividades que atañen a la función pública no sólo es deseable, sino necesaria.

a) La reforma en derechos humanos

La reforma constitucional en materia de derechos humanos se trata del cambio más importante del último siglo, que representa un nuevo paradigma para el respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos humanos.

La denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución deja atrás el anterior concepto de “garantías individuales”. A partir de la reforma se llama “De los derechos humanos y sus garantías”. La expresión derechos humanos, amén de ser de uso común en el derecho internacional, alude a los derechos fundamentales reconocidos por la ley y las garantías son los instrumentos del Estado para cumplir con éstos.

El artículo primero constitucional, en vez de “otorgar” los derechos, ahora simplemente los “reconoce”. Se reconoce que toda persona “goza” de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales. La Constitución se abre de forma clara y contundente con la evolución histórica del derecho internacional de los derechos humanos.

En el mismo artículo primero constitucional se recoge la figura de la “interpretación conforme”, al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de un bloque de constitucionalidad, integrado por los derechos sean de fuente nacional o internacional, a la luz del cual se deberá interpretar y aplicar el orden jurídico.¹⁴

Se incorpora en el párrafo segundo del artículo primero constitucional el principio de interpretación *pro personae*, conocido en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección y tutela de los mismos derechos. Este principio supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano y que cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que (igualmente) proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano.

Se señala, en el párrafo tercero del artículo primero, la obligación del Estado mexicano (en todos sus niveles de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma queda claro que todo derecho humano “reconocido” por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas.

Además, las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos. El Estado mexicano debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.

En los artículos transitorios, la reforma prevé la expedición de una serie de leyes que la irán complementando en el nivel legislativo.

En la esfera del derecho internacional los derechos humanos se estructuran a partir del llamado “derecho originario”, es decir el derecho originario es el que encontramos en los tratados internacionales. De hecho, los tratados internacionales han sido un motor esencial en el desarrollo reciente de los derechos fundamentales en todo el mundo.

En los tratados internacionales y en la interpretación que de ellos han hecho los organismos de la ONU, de la OIT o de la OEA, entre otros, pueden encontrarse tanto derechos que no están previstos en la Constitución mexicana, como perspectivas complementarias a las que ofrece nuestra carta magna.

Actualmente existen poco más de 150 tratados internacionales y protocolos referidos a los derechos humanos, de manera que podemos hablar de un proceso de intensa codificación internacional de los derechos.¹⁵

Tradicionalmente se ha considerado que las obligaciones del Estado en materia de derechos fundamentales tienen tres diversos niveles: respetar, proteger y cumplir o realizar. Estas obligaciones de los poderes públicos en materia de derechos fundamentales han sido detalladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, dictada en su quinto período de sesiones, en 1990. Tal observación toma como punto de partida el texto del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establece: “Cada uno de los Estados Partes en el Presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnica, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

En primer lugar, los Estados deben garantizar el goce de los derechos fundamentales sin discriminación alguna, en segundo término deben adoptar “medidas apropiadas”, esta obligación debe cumplirse dentro de un plazo razonablemente corto, con independencia de que la plena realización de todos los derechos pueda llevar un tiempo más prolongado.¹⁶

Entre las medidas legislativas a tomar se encuentran las de carácter legislativo, lo cual supone en recoger en el ordenamiento jurídico interno todos los derechos que establece el Pacto, y también eliminar cualquier norma que sea contraria a esos derechos o que pueda suponer un obstáculo para su completa realización. Esto nos lleva al tema de la “armonización legislativa”, es decir, el deber de la Federación y de las entidades federativas de compatibilizar las normas internas a lo que señalan los tratados internacionales.

En virtud de lo que señala el nuevo párrafo tercero del artículo 1o. constitucional todos los poderes, tanto fede-

rales como de las entidades federativas tienen esta obligación para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales.

Otra medida que los Estados parte pueden acometer de inmediato es la de realizar un “diagnóstico” de la situación que guardan cada uno de los derechos fundamentales protegidos por el Pacto, y elaborar una estrategia nacional para el desarrollo, promoción y protección de los derechos, teniendo como objetivo determinar la proporción de ciudadanos y ciudadanas que no disfrutaban de un derecho específico, identificando los sectores de la población que podría ser vulnerable.

Así, “se requiere de un proyecto de revisión integral del orden jurídico que considere derogar y modificar disposiciones que no se ajusten al nuevo mandato. Para ello, el Legislativo, como parte del Estado mexicano, también adquiere las obligaciones de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos”.¹⁷

b) Las responsabilidades de servidores públicos

Las responsabilidades que asumen las personas que desempeñan empleos, comisiones o cargos públicos se encuentran señaladas en el Título Cuarto de la Constitución. De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado. Los sujetos obligados de acuerdo con el artículo 108 por la Carta Magna son servidores públicos “los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”. En el mismo sentido en el ámbito local son servidores públicos los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, los integrantes de los ayuntamientos y alcaldías, los miembros de los organismos a los que las constituciones locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

En la Constitución establecen responsabilidades para los servidores públicos de la siguiente forma:

A quienes incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, se puede imponer, mediante juicio político, la destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Por su parte la Ley General de Responsabilidades Administrativas (artículos 75 y 78) señala que a quienes incurran en actos u omisiones que afecten los principios de disciplina, legalidad, , objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia, y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión en el servicio público serán acreedores a: amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación temporal o sanción económica, dichas sanciones se establecerán considerando la tipificación de la falta como grave o no grave.

Por otro lado, en materia penal, el artículo 111 establece las modalidades del juicio de procedencia para un conjunto de servidores públicos; sin embargo, ello no es objeto de la presente propuesta.

En el caso de la responsabilidad política, serán procedentes las sanciones cuando los servidores y servidoras públicas correspondientes “en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”, según la fracción I del artículo 109 constitucional. En todo caso, el Congreso de la Unión debe valorar la “existencia y gravedad de los actos u omisiones”, con la posibilidad de una declaración de procedencia para probables delitos del orden penal, de haberlos.

De tal forma, es posible afirmar que las conductas de servidores públicos que afecten al régimen político, a las funciones de gobierno, a los derechos humanos o al orden jurídico de nuestro país, o bien a una combinación de los anteriores, se consideran en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

Prácticamente en toda la trayectoria legislativa de nuestro país se ha mantenido un procedimiento específico para sancionar a “altos funcionarios” cuyas conductas punibles fueran los antes llamados “delitos o faltas oficiales”, que abrevan originalmente de la tradición jurídica de la Gran

Bretaña y de los Estados Unidos, que aún hoy en día mantienen la figura del *impeachment*.

Es así que el juicio político pretende evitar y en su caso, sancionar violaciones a las más altas responsabilidades del servicio público hacia el régimen político y el orden jurídico, por lo que “se puede afirmar que, a través del juicio político, se finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política por conducto de un órgano también político”.¹⁸

Como ha establecido la jurisprudencia, la responsabilidad administrativa no opera en menoscabo de aquellas de carácter penal, civil o política: “el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones”.¹⁹

Cabe mencionar que los intereses personales, familiares o de negocios de un servidor público se consideran como susceptibles de afectar las funciones y atribuciones que le asigna la ley, por los que sólo procede la excusa o la abstención para intervenir en cualquiera de las etapas y modalidades del acto que se trate. Sin embargo, no hay ninguna disposición que aluda explícitamente a las obligaciones que el servidor público adquiere respecto a la laicidad, y en qué casos específicos debe abstenerse de hacer uso de elementos, alusiones, símbolos religiosos, o bien evitar un destino o utilización con fines religiosos de los recursos que le son encomendados para el desempeño de sus funciones.

Ley General de Responsabilidades Administrativas tuvo como objeto principal distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer:

- a) Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos
- b) Sus obligaciones

c) Las sanciones aplicables por actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves y los procedimientos para su aplicación

Sin embargo, no hay ninguna disposición que aluda explícitamente a las obligaciones que el servidor público adquiere respecto a la laicidad, y en qué casos específicos debe abstenerse de hacer uso de elementos, alusiones, símbolos religiosos, o bien evitar un destino o utilización con fines religiosos de los recursos que le son encomendados para el desempeño de sus funciones.

Consideramos que el respeto a la laicidad en la función pública debería, cuando menos:

- a) Evitar que los servidores públicos promuevan u obstaculicen el cumplimiento de las normas en la materia.
- b) Respetar el marco normativo vigente que define la forma de gobierno (el régimen político) con sus profundas raíces históricas.
- c) Respetar la libertad de religión de funcionarios públicos pero marcando la separación de los ámbitos de competencia entre lo público y lo privado.

Para Gustavo Ortiz Millán,²⁰ la laicidad, como componente del liberalismo, postula una igualdad según la cual todos los seres humanos tienen iguales derechos fundamentales, entre los que se encuentran las libertades de conciencia, de culto y de religión. Bajo la concepción liberal, el Estado tiene la obligación de respetar la diversidad de concepciones morales y religiosas dentro de la sociedad. Cuando este valor moral de respeto al derecho de profesar las ideas religiosas de otros, de ser imparcial frente a la pluralidad religiosa y de no tratar de imponer las convicciones religiosas personales al resto de la sociedad, se lleva al plano de la ética pública, se llama laicidad.

La laicidad no es un valor que rige las relaciones entre los individuos, sino que rige las relaciones del Estado y del funcionariado público con una ciudadanía plural; es un valor democrático porque garantiza la igualdad y el reconocimiento de derechos y libertades, que son componentes indispensables para cualquier sociedad democrática. Esto implica entonces, que la laicidad es un valor que entra en eso que llamamos una moralidad de rol: la ética de la función pública.

Esto no significa que las y los funcionarios sacrifiquen sus creencias religiosas o dejen de profesar una religión si comienzan una carrera dentro del servicio público. Tampoco se les pide que sean antirreligiosos o anticlericales. En el marco de una ética laica del servicio público, lo que se le pide al funcionariado es separar los ámbitos de competencia: una para sus asuntos privados (como miembros de la sociedad civil) y otra para los públicos (como funcionarios y funcionarias del Estado), pero que en caso de conflicto, antepongan, en su actuar, los valores a los que se han comprometido como miembros del Estado.

Nadie debería ser funcionario público si no se compromete con seguir un código de ética que incluya el respeto a los valores morales y a los derechos plasmados en la Constitución, por ejemplo, si no está dispuesto a respetar los derechos a la igualdad, a la no discriminación y a otras libertades. Del mismo modo, nadie debería ser funcionario público si no se compromete al respeto a la religión de otros y termina afectando sus derechos. Al tratar de imponer, desde el aparato estatal, su propio código moral, un funcionario público estaría violando el compromiso que tiene con ese código de valores morales que está implícito en la Constitución.

En este sentido, la función pública enmarcada en una ética laica, de acuerdo con Pauline Capdevielle,²¹ debería seguir los siguientes principios:

1. Garantizar la imparcialidad y garantizar la separación del ámbito de las competencias.
2. Se respeta la autonomía, la autodeterminación y la conciencia de las personas.
3. Reconocer y proteger a pluralidad y la diversidad de ideas, pensamientos y formas de vida.
4. No favorecer ni discriminar a ninguna persona por su adscripción religiosa o por no tener ninguna.
5. No favorecer ni discriminar a alguna religión.
6. No exprese públicamente sus preferencias religiosas, ni asistir de manera oficial a actos de culto público.
7. Sus convicciones religiosas no lo eximen del cumplimiento de la ley ni de los ejercicios de su función.

8. El funcionario público debe velar a la estricta igualdad de todos los individuos ante la ley, rechazando todo acto de discriminación basado en las convicciones y/o creencias religiosas.

9. Velar por el bien común, antes que sus creencias personales.

c) Otras disposiciones

La definición de la laicidad en México tiene particularidades propias, que solo pueden entenderse en perspectiva histórica. Hasta el 2012 que se elevó a rango constitucional el carácter laico, se hacía referencia a la laicidad indirectamente, en varios artículos que dotan de contenido al Estado laico. Estos artículos son:

30. constitucional

Se garantiza el derecho a una educación ajena a doctrinas y dogmas religiosos y el criterio que la orientará será el progreso científico y tecnológico y luchará contra los fanatismos y prejuicios. Es a través de la educación que se forma una ciudadanía crítica y libre, por eso se vuelve indispensable mantener la escuela libre de cualquier dogma que lo impida.

50. constitucional

A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Antes de las reformas de 1992, los votos religiosos estaban prohibidos.

24 constitucional

Garantiza la libertad de religión, de conciencia y de convicciones éticas. Para vivir una plena libertad de religión, se requiere un Estado que en la práctica política, cree las condiciones para que no exista discriminación alguna contra las personas en el ejercicio de sus derechos, cualquiera que sea su pertenencia -o no pertenencia- a una religión o a una filosofía particular. Y al mismo tiempo, permite la profesión una religión. Esto se consolida en el artículo 24 con la prohibición expresa al Estado para privilegiar o prohibir religión alguna.

La reforma reciente al artículo 24 abona al fortalecimiento del Estado laico porque ahora se reconocen

constitucionalmente la libertad de conciencia y de convicciones éticas como libertades que hay que proteger, respetar y garantizar. Proteger la libertad de conciencia implica que se protege la libertad de mujeres y hombres para tomar decisiones autónomas y responsables en todos los ámbitos de sus vidas, con voluntad y discernimiento. Mientras que el reconocimiento de la libertad de convicciones éticas es darle la misma jerarquía a las formas de religiosidad que a las posiciones no confesionales.

27 constitucional

Permite que las asociaciones religiosas puedan adquirir, poseer o administrar “exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto”.

115 constitucional

Obliga a los estados a adoptar como régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular. No puede usarse el Federalismo como excusa para fragmentar derechos ni para modificar las definiciones fundamentales del régimen.

130 constitucional

Garantiza la separación Estado – iglesias, posibilita a las iglesias que obtenga personalidad jurídica, como asociaciones religiosas, “una vez que obtengan su correspondiente registro” además de restringir el voto activo de ministros de culto.

De los artículos pilares del Estado laico se desprenden los postulados que actualmente configuran la relación del Estado con la ciudadanía. Es importante recordar que estos postulados son herencia histórica de los liberales del siglo XIX y que se han mantenido a través del tiempo. Actualmente podemos encontrar en la Constitución:

Un primer postulado parte de la idea de que el laicismo se inspira en la libertad y la autonomía de las actividades humanas, éstas deben desarrollarse según reglas propias y no impuestas, deben protegerse dichas actividades de influencias externas y deformadoras de ideologías fundamentalistas, políticas y religiosas, así como de otros prejuicios que atenten contra la dignidad humana.

En este sentido, el artículo 1o. constitucional, párrafo tercero, impone al Estado mexicano la obligación de prohibir 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, 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.

Se complementa el artículo referido con el artículo 2o. constitucional que, después de reconocer que la nación mexicana es única e indivisible, prescribe que tiene una composición pluricultural, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas y señala para ellos y sus comunidades diversos principios y derechos.

Se vinculan también con este postulado de la laicidad, los derechos otorgados a las personas, en particular los derechos reproductivos, enunciados en el artículo 4o. constitucional.

Se liga asimismo con el artículo 24 constitucional, que protege la libertad de conciencia, que implica que se protege la libertad de mujeres y hombres para tomar decisiones autónomas y responsables en todos los ámbitos de sus vidas, con voluntad y discernimiento.

La laicidad implica una postura crítica y anti dogmática que parte de la premisa de que no se puede conocer la verdad en grado mayor que cualquier otro. No hay verdades absolutas.

En este sentido, el artículo 3o., en sus fracciones II y III, previene que la educación será laica, se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa, así como que el criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

El Estado laico debe preservar en su ordenamiento jurídico una posición que, considerando la variedad de opiniones, practique una rigurosa neutralidad en materia de religión, fe o ideologías.

Para poder vivir una plena libertad de religión, se requiere un Estado que en la práctica política, cree las condiciones para que no exista discriminación alguna contra las personas en el ejercicio de sus derechos, cualquiera que sea su pertenencia -o no pertenencia- a una religión o a una filosofía particular. Y al mismo tiempo, posibilita la profesión libre de las religiones. Esto se consolida en el artículo 24 con la prohibición expresa al Estado para privilegiar o prohibir religión alguna así como con el reconocimiento de las

convicciones éticas, brinda la misma jerarquía a las formas de religiosidad que a las posiciones no confesionales. Precepto que se complementa con las disposiciones de los artículos 27, fracción II, y 130 constitucionales.

El Estado laico se inspira en los valores del pluralismo, de la libertad y de la tolerancia, en resumen, en los valores democráticos, no se identifica, por tanto, con una filosofía y teoría en particular, es un método de coexistencia de todas las filosofías y teorías posibles; el Estado laico no representa una nueva cultura, sino coexistencia de todas las culturas.

En consecuencia, las instituciones públicas deben reflejar tales valores universales, que se desprenden de los artículos 6o., 7o., 25, 26 y 41 constitucionales.

La administración del Estado, la educación, la ciencia, el arte y en general las esferas de la actividad humana, no deben servir a intereses de partidos, creencias e ideología; deben orientarse por valores universales.

A estos valores universales alude el artículo 3o., que habla de la “conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia”, así como el artículo 89, fracción X, que señala los principios normativos, aceptados de manera general por la comunidad internacional, que deben dirigir nuestra política exterior.

Por último, los postulados constitucionales referidos se han nutrido también de diversos instrumentos internacionales contraídos por nuestro país, y que forman parte de nuestro orden jurídico interno. En este sentido, habría que mencionarse, entre otros, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, en los artículos 2o. y 18; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1963, artículos 1o., 2o., 3o., 4o. y 5o.; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 2 de mayo de 1948, artículos III y XII; al Pacto Internacional de los Derechos Políticos y Civiles, de 16 de diciembre de 1966, artículo 18; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 22 de noviembre de 1969, artículos 1o. y 12.

Es necesario pensar a la laicidad no como un acto consumado, es, más bien, un proceso histórico y como tal, dinámico y cambiante. La laicidad debe ser debatida y redefinida constantemente a la luz de los retos y avances de la

sociedad. Lo importante a resaltar es que hasta ahora, en sociedades plurales, la laicidad es la condición imprescindible para la coexistencia armoniosa y la garantía de la igualdad en la diversidad.

IV. Los desafíos jurídicos

El primer desafío es de orden conceptual, ya que no hay una definición positiva de la laicidad como una obligación del servidor público en un marco democrático. Blancarte afirma que “en el presente, la laicidad se define en relación a la función que cumple en las sociedades modernas, ya no de defensa frente a las iglesias, sus jerarquías y las religiones instituidas, sino encaminada a la defensa de la libertad de conciencia y al conjunto de libertades que se deducen de ella, como las libertades de creencias, de religión, de expresión y demás”.²²

Asimismo, Arias, siguiendo a Dworkin, considera que “una guía respecto de la validez y arraigo de la laicidad en los Estados contemporáneos, consistiría en la presencia y arraigo de tres elementos interpretativos que la distinguen. Esquemáticamente las notas características que permiten hablar de laicidad en un determinado régimen son: el respeto de la libertad de conciencia, la autonomía de lo político frente a lo religioso y la igualdad de los individuos y sus asociaciones ante la ley (no discriminación fundada en la igualdad)”, todo lo cual está garantizado constitucionalmente pero no existen mecanismos para hacerlo efectivo.²³

En segundo lugar una problemática que tiene que ver con las lagunas y con las anomias específicas para el ámbito de las responsabilidades política y administrativa, como se ha descrito en apartados anteriores. Como se ha señalado, no existen sanciones ni un procedimiento de queja en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público que se refiera a los servidores públicos. Tampoco, como se dijo, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos disposiciones relativas a esta materia. Solo se contempla la intervención de la Secretaría de Gobernación de “vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de culto público, iglesias, agrupaciones y asociaciones religiosas”, como estipulan las fracciones VIII y XXXVII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En todo caso, el respeto a la laicidad por parte de los servidores públicos es materia del cumplimiento a la legalidad en la función pública, y no del culto.

Un caso que ilustra la indefensión de la ciudadanía ante las violaciones al Estado laico es la llamada “macrolimosna”. En marzo de 2008, el gobernador de Jalisco, Emilio González, anunció que donaría 90 millones de pesos para la construcción de la Plaza de los Mártires. La noticia produjo un gran descontento entre la ciudadanía y en días posteriores, se presentó una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ)²⁴ ya que la donación violentaba gravemente los derechos humanos de las personas y atentaba contra el Estado laico. Al expediente 712/2008 y sus acumuladas, se le sumaron 7 mil quejas, de las cuales, 2 mil 500 fueron interpuestas en los primeros cuatro meses. Es el mayor número de quejas que ha recibido un *ombudsman* por un mismo tema en toda la historia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, así como en la de la Comisión Nacional. Asimismo, la Cámara de Diputados solicitó una investigación exhaustiva sobre la donación debido a la presunción de uso inadecuado de recursos públicos.²⁵

Tres años después, la CEDHJ emitió la resolución del caso,²⁶ en donde afirma que 1) carecen de sustento las siete mil quejas ciudadanas que cuestionaron el uso discrecional del erario, 2) el gobernador de Jalisco no violó el Estado laico, ni la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (LARCP), y 3) tampoco incurrió en discriminación religiosa en perjuicio de otras iglesias y ciudadanos porque “ninguno de los funcionarios involucrados ejecutaron actos que impidieran profesar libremente sus creencias ni tampoco se discriminó porque no se ha prohibido alguna religión en particular”.

De acuerdo al resolutivo de la CEDHJ, González Márquez no incurrió “en ejercicio indebido de la función pública” y, por tanto, “no se advierten elementos de prueba que presuman violaciones de derechos humanos que derivan del contenido en las quejas presentadas y acumuladas a la presente”.

Las violaciones al Estado laico

A pesar de muchos episodios de violaciones al Estado laico que han generado controversia en la opinión pública,²⁷ la ausencia de un marco jurídico ha impedido que se investigue y sancione en forma alguna estos fenómenos. En años recientes, como señala un especialista, “hay una especie de golpe de pasión religiosa de los gobernadores que aparentemente, ante la crisis de valores de las sociedades y de corrupción de los que no están ellos mismos exentos de señalamientos, apelan a las convicciones religiosas como alternativa”.²⁸

De acuerdo con la base de datos que ha generado la organización civil Católicas por el Derecho a Decidir, los casos se pueden agrupar en las siguientes categorías.

Caso 1: Consagración del Estado/Municipio a una divinidad.

Funcionario público o servidor público acude a una ceremonia religiosa y consagra (le ofrece) a una divinidad el estado o el municipio. En algunas ocasiones participa activamente en la ceremonia de consagración, en otras, acude a la ceremonia.

Caso 2: Entrega de llave de la ciudad a una divinidad.

Funcionario o servidor público hace huésped distinguido a una divinidad y le entrega simbólicamente las llaves de la entidad. El funcionario público tiene un papel activo, ya que forzosamente tiene que expresar públicamente la entrega de llaves. Ha habido ocasiones en que además del acto de entrega, se han hecho placas conmemorativas que se exponen en lugares visibles y públicos.

Caso 3: Programas públicos con contenido religioso

Diseño e implementación de programas públicos de diversa índole, cuyo contenido temático y/o conceptual contiene elementos y/o símbolos religiosos.

Caso 4: Programas públicos o políticas públicas con fundamento religioso

Diseño e implementación de políticas, planes y/o programas públicos, que sin explícitamente contener elementos religiosos, se sustentan en creencias religiosas o dogmáticas.

Caso 5: Uso de recursos públicos para beneficio de una religión o iglesia particular.

Aduciendo que son patrimonio nacional o se promueve la cultura, se utilizan recursos públicos para remodelar o restaurar templos o para instalar símbolos religiosos en lugares públicos.

En muchos casos se utilizan recursos públicos y el aparato del Estado para favorecer a una religión en particular, sin que esto implique necesariamente que pueda demostrarse como tal (por ejemplo, cuando se asignan recursos del erario para la remodelación de templos ca-

tóricos o cuando en mediante cabildo se asignan o se niegan terrenos en donación a las iglesias).

Caso 6: Condicionamiento de servicios para cumplir con una cuota consensuada comunitariamente para realizar una ceremonia religiosa

Se niegan servicios y/o se condiciona el acceso a programas sociales, a la participación en ceremonias o ritos religiosos, o al pago para la realización de fiestas con religiosas. Generalmente el funcionario público que niega el servicio apela que se rompe con la comunidad si no se participa y que son eventos y fiestas culturales, no religiosas.

Caso 7: Uso de instituciones públicas para ceremonias y ritos religiosos

Muchas veces se permite la instalación de símbolos religiosos dentro de recintos estatales o se han realizado ceremonia religiosas dentro de los mismos. En otras ocasiones se han realizado reuniones de carácter político dentro de templos y/o lugares de reunión religiosa.

Caso 8: Discursos oficiales y/o propaganda oficial que alude a elementos religiosos o que contiene símbolos religiosos.

Funcionarios y funcionarias públicas o servidores y servidoras públicas, realizan discursos que alude a una religión o que contiene elementos religiosos.

Caso 9: Funcionariado público que continúa ejerciendo como algún ministerio de culto. Y en algunos casos, su condición de ministros de culto es lo que los vuelve elegibles para desempeñar ciertos cargos, i.e. dirección de asuntos religiosos.

Caso 10: Asistencia y/o participación y/u organización de ceremonias religiosas o eventos con contenidos religiosos.

En muchas ocasiones, quienes desempeñan la función y el servicio público justifican su asistencia a dichos actos ya que lo hacen “a título personal”.

Los servidores públicos apelan a que se atenta contra su libertad de expresión, de opinión y/o de religión cuando se les pide que respeten el principio de laicidad; o bien, que

pueden hacerlo porque no lo hicieron en el ejercicio de sus funciones (por ejemplo acudir a un acto de culto). De ser cierto, ello justificaría la inexistencia de normas que sancionen las conductas religiosas o de contenido religioso de los servidores públicos. Sin embargo, esto no es así. En muchos casos se utilizan recursos públicos y el aparato del Estado para favorecer a una institución religiosa en particular, sin que esto implique necesariamente que pueda demostrarse como tal la afectación a quienes forman parte de otras asociaciones o tienen otras creencias, o a quienes prefieren no identificarse con ninguna de ellas. Por ello, se requiere establecer las conductas típicas bajo las cuales cualquier funcionario pueda tener una orientación de su conducta como tal, con la obligación de abstenerse de determinados actos, sin que por ello pueda tener el temor de sufrir cualquier tipo de sanción por ejercer, en el ámbito privado, sus libertades de pensamiento, expresión, religión, asociación, entre otras.

VI. La propuesta

Siguiendo a Patiño Manffer, el sentido que otorgamos a la voz laico o laicidad debe ser la guía de los actos de los servidores públicos. Es importante distinguir que los actos realizados en nombre o representación del Estado, tienen el carácter de públicos, en tanto, que a través de ellos se dispone de los recursos, medios, atribuciones y facultades que la ley les confiere y producen consecuencias para terceras personas, es decir, salen de la esfera personal del servidor público. Laicidad, para el caso del actuar del servicio público, se refiere entonces, a una clara distinción de las funciones y fines que el Estado tiene como ente político-jurídico que posibilita la coexistencia pacífica de los y las ciudadanas. Funciones que no deben ir más allá de lo que expresamente les está permitido, y las cuales son guiadas por los fines: justicia, equidad y bien común.

Por lo que, cuando se exige que el Estado sea laico y los actos de quienes desempeñan el servicio público también lo sean, se debe entender que tal exigencia es en el sentido de que las decisiones políticas o jurídicas no sean afectadas por sus creencias religiosas, independientemente de si son creyentes de alguna religión, agnósticos o ateos.

Su labor es como funcionario público, por lo tanto, sus relaciones y decisiones son jurídicas y no religiosas. Sin embargo, laico no es sinónimo de ser antirreligioso o ateo²⁹ ya que esto supondría exigir al funcionario público renunciar a todo tipo de creencia religiosa y actuar como si ésta no

tuviera importancia y dotara de sentido o significado a su existencia, lo cual no ocurre, ni es lo que se espera de quienes laboran para el Estado.

Incorporar el principio de laicidad a la Ley General de Responsabilidades Administrativas es necesario con fines de armonización con el resto de nuestra legislación, y puede concretarse mediante modificaciones a los artículos 7 y 49, para redefinir acciones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Lo que se propone puede apreciarse en el siguiente cuadro.

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:</p> <p>I. a VI. ...</p> <p>VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución;</p> <p>VIII. a X. ...</p>	<p>Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:</p> <p>I. a VI. ...</p> <p>VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución, así como cumplir con el principio de laicidad en el servicio público; en estricto apego a la separación entre el Estado y las iglesias;</p> <p>VIII. a X. ...</p>
<p>Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:</p> <p>I. a VII. ...</p> <p>VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte, y</p> <p>IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:</p> <p>I. a VII. ...</p> <p>VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;</p> <p>IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y</p> <p>X. Abstenerse de incurrir en cualquier acción que contravenga el principio de laicidad en el servicio público.</p>

(Sin correlativo)	...
(Sin correlativo)	Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
(Sin correlativo)	Segundo. Dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.
(Sin correlativo)	Tercero. Dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente, las autoridades a las que alude el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas deberán adecuar los códigos de ética de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

Fundamento Legal

Por lo anteriormente expuesto, las suscritas, integrantes de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 7 y 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en materia de laicidad en el servicio público.

Artículo Único. Se reforma la fracción VII del artículo 7 y se adiciona una fracción X al artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas para quedar como sigue:

Artículo 7. Los servidores públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los servidores públicos observarán las siguientes directrices:

I. a VI. ...

VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución, **así como cumplir con el principio de laicidad en el servicio público; en estricto apego a la separación entre el Estado y las iglesias;**

VIII. a X. ...

Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

I. a VII. ...

VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;

IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios

relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y

X. Abstenerse de incurrir en cualquier acción que contravenga el principio de laicidad en el servicio público.

...

Transitorios

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

Segundo. Dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

Tercero. Dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente, las autoridades a las que alude el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas deberán adecuar los códigos de ética de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

Notas

1 República Laica es una agrupación plural, integrada por ciudadanas y ciudadanos, organizaciones civiles y legisladores de diferentes corrientes políticas e ideológicas que surge en año 2008 para promover la reforma al artículo 40 de la Constitución con el fin de reafirmar la laicidad del Estado Mexicano.

2 Provocada por una ceremonia religiosa fuera de los templos y demasiado llamativa en el cerro del Cubilete, lo que se consideró como una provocación a las autoridades.

3 Compromiso del Presidente de la República de no poner en vigor la ley.

4 Loeza, Soledad. "La iglesia en el México contemporáneo", Religión y política en México, México, Siglo XXI, 1985, p. 47

5 Palacios Alcocer, Mariano, "Reforma constitucional en materia religiosa", Relaciones del Estado con las iglesias, México, Porrúa, 1992, p. 257.

6 Sánchez Medal, Ramón, La nueva legislación sobre libertad religiosa, México, Porrúa, 1993, p.17

7 Patiño Manffer, Ruperto. Reforma Constitucional del artículo 40 constitucional,

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3101/28.pdf>.

8 Blancarte, Roberto. Para entender el Estado laico. México: Nostra Ediciones, 2008

9 Calogero, Guido citado en Zanoni, Valerio "Laicismo", en Bobbio, Norberto et al. , Diccionario de política, Tomo II, Siglo XXI, undécima reimpresión, 2013.

10 Cliteur, P. "Por qué hablan de un "laicismo agresivo", El País, 2 de junio de 2009, disponible en:

http://elpais.com/diario/2009/06/02/opinion/1243893612_850215.html

11 Pena Ruiz, Henri, La laicidad, trad. Muriel Merino, Siglo XXI, México, 2002, p. 27.

12 Habermas, Jürgen. "Fe y saber" en Debate entre el filósofo liberal Jürgen Habermas y el cardenal Joseph Ratzinger, Dossier preparado por el Prof. Manuel Jiménez Arredondo, 2001, disponible en:

http://www.mercaba.org/ARTICULOS/D/debate_Habermas_Ratzinger.htm

13 Blancarte, Roberto. "Laicidad: la construcción de un concepto universal", en Roberto Blancarte y Rodolfo Vázquez (coordinadores), Laicidad: una asignatura pendiente, Ediciones Coyoacán, México, 2007, p. 31.

14 Caballero Ochoa, José Luis. "La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona" (artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución), en Carbonell, Miguel y Salazar Pedro (Coords.), La re-

forma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma, México, Porrúa/ IJ – UNAM, 2012.

15 Villán Durán, Carlos. Curso de derecho internacional de los derechos humanos, Madrid, 2002.

16 Abramovich, Víctor. Los derechos sociales como derechos exigibles, Madrid, 2004.

17 Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, Pensando la Reforma: los retos en la implementación del #Artículo1 Constitucional en materia de derechos humanos, México: Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, 2013

18 José de Jesús Orozco Henríquez, “Artículo 110. Comentario” en Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, Consejo Editorial de la LXI Legislatura Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, LXI Legislatura Senado de la República, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Miguel Ángel Porrúa; México, 2012, octava edición; tomo V, página 689.

19 Poder Judicial de la Federación, Tesis de Jurisprudencia LX/96. Novena Época. Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, abril de 1996, Tesis: P. LX/96, Página 128.

20 Ortiz Millán, Gustavo. “La laicidad como valor moral” ponencia presentada en el Seminario Desafíos en un Estado laico. Análisis del artículo 40 Constitucional. México: Palacio Legislativo de San Lázaro, 2013.

21 Tomados de Capdevielle, Pauline. “Las normas de un estado laico”. Ponencia presentada en el Seminario Desafíos de un Estado laico, análisis del artículo 40 Constitucional. México: Palacio Legislativo de San Lázaro, 2013.

22 Roberto Blancarte, “¿Qué significa hoy la laicidad?, Revista Este País, número 328, México, 2010.

23 Arias Marín, Alan. “Laicidad en México. Las reformas en materia religiosa”, biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3101/33.pdf

24 La primera queja fue presentada por la historiadora Laura Campos Jiménez, en la que enumera las violaciones al Estado laico y al principio de separación Estado-Iglesias por parte del gobernador de Jalisco.

25 A estas acciones también se suman las realizadas por la sociedad civil y la academia de todo el país: En un desplegado aparecido en el se-

manario Proceso, bajo el título: “Gobernadores violan la Constitución y la Ley”, reconocidos intelectuales mexicanos señalaban que “el respeto a las minorías es la esencia de los sistemas democráticos”. Por su parte, Carlos Monsiváis escribía en su crónica semanal “Del Estado laico a las macrolimosnas” (Proceso, número 1642, 20 de abril de 2008, pp. 52-54), en donde advertía sobre los “emblemas del desprecio iletrado por el Estado laico”. De igual manera, decenas de columnistas, editorialistas y moneros hicieron lo conducente. Por la presión mediática, el cardenal Sandoval Íñiguez se vio obligado a devolver el donativo en julio de 2008.

26 El resolutivo puede consultarse en:

<http://lauracampos.wordpress.com/2011/05/12/fallo-de-la-cedh-ante-la-macrolimosna/>

27 El 18 de junio de 2012, diversas agrupaciones de la sociedad civil denunciaron algunas de estas violaciones y para mayores referencias puede consultarse <http://noticiasmvs.com/#!/noticias/denuncian-flagrantes-violaciones-al-estado-laico-en-mexico-324.html>. Asimismo, académicas/os e intelectuales manifestaron su oposición a este tipo de actos: Roberto Blancarte, “El PRI y el Sagrado Corazón de Jesús”, Milenio, 7 de Mayo de 2013, disponible en:

<http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9180559>; Bernardo Barranco “Los gobernantes redentores”, Milenio Estado de México, 16 de Mayo de 2013, disponible en:

<http://edomex.milenio.com/cdb/doc/impreso/9180739>; Jesús Silva-Herzog Márquez, “Patrimonialismo espiritual”; Reforma, 17 de Junio de 2013, disponible en: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/jesus-silva-herzog-marquez-patrimonialismo-espiritual,4169a2eadf15f310VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>; Denise Dresser, Sergio Aguayo y Lorenzo Meyer, “No se respetó la separación Estado – Iglesias al entregar llaves a Jesucristo, Mesa Política con Carmen Aristegui, 10 de Junio de 2013, Disponible en:

http://aristeguinoticias.com/1006/mexico/no-se-respeto-la-separacion-estado-iglesia-al-entregar-llaves-a-jesucristo-analistas-mvs/?utm_source=&utm_medium=&utm_campaign=kiosko

28 Bernardo Barranco, “Gobernantes piadosos atentan contra el Estado laico”, La Jornada, 22 de mayo de 2013, disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2013/05/22/opinion/023a1pol>

29 Blancarte, Roberto. “Laicidad y secularización en México” en Estudios sociológicos, México, El Colegio de México, vol. 19, Núm. 57, septiembre-diciembre de 2001.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2019.— Diputadas: **Martha Angélica Tagle Martínez**, Kehlia Abigail Ku Escalante, Rocío Barrera Badillo, Verónica Juárez Piña, Dulce María Sauri Riancho, Ana Lucía Riojas Martínez y Abril Alcalá Padilla (rúbricas).»

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

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

«Iniciativa que reforma el artículo 25 y adiciona el 47 Bis a la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo de la diputada Olga Patricia Sosa Ruiz, del Grupo Parlamentario del PES

La suscrita, Olga Patricia Sosa Ruiz, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Encuentro Social a la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 25 y se adiciona un artículo 47 Bis a la Ley de Coordinación Fiscal, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

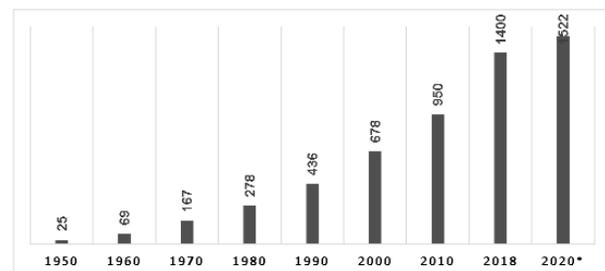
Al hablar de turismo, ya sea a nivel local como internacional, se hace mención de uno de los sectores más prósperos de la industria de bienes y servicios, esta actividad se encuentra definida por la Organización Mundial del Turismo (OMT) como un fenómeno social, cultural y económico relacionado principalmente con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su residencia habitual por motivos personales, de negocios o profesionales.¹

Esta actividad genera un impacto en la economía, en el entorno natural, en las zonas edificadas o urbanas, en la población de los destinos receptores y, por supuesto, en los turistas o visitantes. Debido a estos impactos, la amplia gama y la variedad de factores de producción requeridos para producir los bienes y servicios adquiridos y consumidos por los turistas, así como al amplio espectro de agentes involucrados o afectados por el turismo, resulta necesaria la implementación de estrategias de desarrollo, gestión y supervisión del turismo.²

A nivel internacional, la OMT registró que para 2018, hubo un total de 1,400 millones de llegadas de turistas internacionales, lo cual significó un aumento de 6%, según lo registrado en 2017. Del total de visitas, 217 millones fueron registrados en América, 713 millones en Europa, 343 millones en Asia y Pacífico, 67 millones en África y 64 millones en Oriente Medio.³

Este aumento se atribuye a (i) la existencia de un entorno económico favorable, (ii) una fuerte demanda de los principales mercados emisores, (iii) la consolidación de la recuperación en destinos principales afectados por crisis previas, (iv) una mejor conectividad aérea y (v) una mayor facilitación de visados.⁴

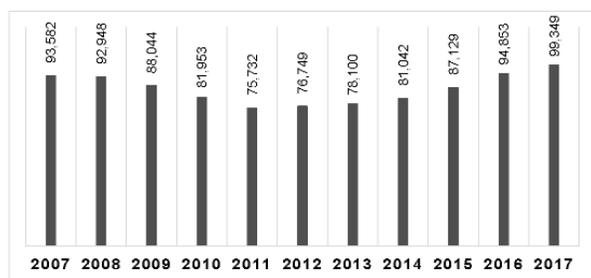
En la siguiente gráfica se muestran las llegadas de turistas internacionales en el mundo, en el periodo comprendido entre 1950 y 2018 y, una cifra estimada sobre los turistas internacionales en 2020.



* Estimado. Fuente: datos de “Turismo y desarrollo social” y la Organización Mundial del Turismo.⁵

En este sector, México se ha posicionado como el sexto país a nivel mundial en número de turistas y el décimo quinto en ingresos de divisas por visitantes internacionales y, desafortunadamente, en la posición 43 respecto a los montos gastados por turistas internacionales en el territorio nacional. En el caso de los turistas de internación por vía aérea, estos gastan menos de mil dólares por persona/viaje, lo que coloca al país en el vigésimo séptimo lugar en el mundo.⁶

En la gráfica 2 se muestra el registro de datos sobre el ingreso de turistas internacionales a México entre los años 2007 - 2017, elaborado por la Secretaría de Turismo en el Compendio Estadístico del Turismo en México.⁷



Fuente: SECTUR, 2017.

Como se puede identificar, entre 2007 y 2011, México registró una constante disminución en el número de turistas internacionales que ingresaron en el país. Sin embargo, a partir de 2012 es posible identificar una tendencia constante de aumento de visitantes extranjeros al territorio nacional.

Sin embargo, resulta necesario resaltar que al hablar de turismo no solo se hace mención de los beneficios económicos de este sector, sino también de todos los beneficios sociales que su desarrollo representa. Actualmente, este sector genera en promedio 140 mil nuevos puestos de trabajo cada año y su desarrollo resulta un instrumento importante en el combate a la pobreza, la superación al rezago social y a la reducción de la marginación.⁸

El empleo en el turismo no solo es trascendente por su volumen, sino también por que brinda igualdad de oportunidades para jóvenes y mujeres; es el sector que, proporcionalmente, brinda más puestos de trabajo a los jóvenes y la segunda actividad económica que aporta mayor cantidad de ocupaciones a la población femenina.⁹

Tan solo en el último cuatrimestre del 2018, mediante un estudio realizado por el Observatorio Laboral del Servicio Nacional de Empleo, fue posible identificar que el sector turístico concentró a un total de 3.7 millones de personas ocupadas, de los cuales el 21.2% son jóvenes entre 16 y 24 años.¹⁰

De igual manera, este sector se identifica por permitir un mayor dinamismo y emprendimiento por parte de la población, solo después del sector agrícola. Del total de los trabajadores del sector turístico, 56.8% son trabajadores subordinados, el 5% son empleadores y 39.3% son trabajadores por cuenta propia.¹¹

Asimismo, el turismo en México se encuentra considerado dentro de aquellos sectores económicos donde la participa-

ción de las mujeres supera el 50%, junto con el sector de Educación, Salud y Servicios Personales.

Nuestro país, en las últimas décadas, se ha consolidado internacionalmente por brindar a todos los visitantes una amplia gama de destinos turísticos, que se adaptan a las necesidades del mercado externo. Algunas de las variantes turísticas que brinda México son: i) turismo cultural, ii) turismo deportivo, iii) turismo gastronómico, iv) turismo religioso, v) turismo ecológico, vi) turismo médico (turismo de salud y bienestar), etcétera.¹²

Actualmente, **México cuenta con 10 ciudades declaradas Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO**. Esta declaración se brinda a aquellos sitios como reconocimiento a su gran riqueza natural y cultural, lo cual los convierte en bienes inestimables e irremplazables de las naciones. La pérdida de cualquiera de estos bienes representaría una pérdida invaluable para la humanidad entera.¹³

Tabla 1. Declaratorias de “Patrimonio de la Humanidad” en México (UNESCO).¹⁴

Ciudad	Estado
Campeche	Campeche
Ciudad de México y Xochimilco	Ciudad de México
Guanajuato	Guanajuato
Morelia	Michoacán
Oaxaca	Oaxaca
Puebla	Puebla
Querétaro	Querétaro
San Miguel de Allende	Guanajuato
Tlacotalpan	Veracruz
Zacatecas	Zacatecas

De igual manera, México se encuentra rodeado por más de 450 playas desde el norte hasta el sur del país, y destacados destinos turísticos. Algunos de las más reconocidas y emblemáticas son: Cancún, Cozumel, Isla Mujeres en Quintana Roo; Acapulco e Ixtapa Zihuatanejo en Guerrero; La Paz y Los Cabos en Baja California Sur; Mérida en Yucatán, Palenque en Chiapas, Puerto Escondido y Mazunte en Oaxaca, Tampico en Tamaulipas, entre muchos otros destinos.

Con los datos y cifras antes presentados resulta evidente que a mediano y a largo plazo resultaría un grave error para los tres órdenes de gobierno eliminar aquellos programas o re-

cursos económicos que tienen como finalidad el desarrollo de las entidades y sus municipios en el ámbito turístico.

Frente a los problemas que hoy en día se enfrenta nuestro país como la pobreza, la desigualdad, el rezago social y educativo, la inseguridad o la corrupción, el turismo brinda la posibilidad de generar mecanismos que benefician a México, tanto económica como socialmente, reduciendo la pobreza mediante el acceso a trabajos dignos o reduciendo la inequidad social implementando medidas de inclusivas.¹⁵

En el sector turístico es posible identificar que, con la finalidad de brindar una atención de calidad a los visitantes, existe una coordinación entre el ámbito público y el privado. Eso se visualiza principalmente en el orden municipal, ya que son los municipios los principales responsables de la seguridad local, de la gestión y el uso del suelo, las autorizaciones para construcciones, y la provisión de los servicios para el desarrollo urbano.¹⁶

Sin embargo, también resulta evidente que debido a la endeble estructura de ingresos municipales ocasionada por las limitaciones estructurales respecto a sus capacidades financieras y de gestión es difícil que las estructuras de gobierno tengan la posibilidad de cumplir con sus responsabilidades.¹⁷

La presente iniciativa tiene la finalidad una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en la cual se considere un instrumento del gasto público, mediante un Fondo de Aportaciones Federales en materia de Turismo.

Dicha acción se realizará por medio del Ramo 33 de los “Fondos de Aportaciones Federales”, los cuales se encuentran consolidados como mecanismos presupuestarios para la transferencia a los estados y municipios de recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en rubros como: educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa.¹⁸

La Federación con estos recursos, apoya a los gobiernos locales para la correcta y eficaz atención de las necesidades de su población; buscando además, fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que conforman.¹⁹

En este sentido, el siguiente comparativo resume los alcances de la propuesta en materia de promoción y desarrollo turístico:

Ley de Coordinación Fiscal	
Texto Vigente	Propuesta de Reforma
<p>Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:</p> <p>I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;</p> <p>II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;</p> <p>III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;</p> <p>IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;</p> <p>V. Fondo de Aportaciones Múltiples.</p> <p>VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y</p> <p>VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.</p>	<p>Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Ciudad de México, Municipios y Alcaldías en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Ciudad de México, y en su caso, de los Municipios o Alcaldías, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:</p> <p>I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;</p> <p>II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;</p> <p>III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;</p> <p>IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;</p> <p>V. Fondo de Aportaciones Múltiples.</p> <p>VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y</p> <p>VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.</p>
<p>VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.</p> <p>Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.</p> <p>El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de esta Ley.</p> <p><i>Sin Correlativo.</i></p>	<p>VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.</p> <p>IX.- Fondo de Aportaciones para la Promoción y Desarrollo Turístico de las Entidades Federativas, los municipios y las alcaldías.</p> <p>Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Capítulo.</p> <p>El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de esta Ley.</p> <p>Artículo 47 Bis.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Promoción y Desarrollo Turístico reciban las Entidades Federativas, los municipios y las alcaldías, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones e inversiones que benefician directamente a la promoción y el desarrollo de los destinos turísticos que posean, promoviendo una mayor participación de la iniciativa pública y privada para el desarrollo de infraestructura turística, fomento al empleo y mayor competitividad económica. El Fondo de Aportaciones para la Promoción y Desarrollo Turístico de las Entidades Federativas y los municipios se determinará</p>

<p>anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación y no podrá ser disminuido en términos reales con relación al ejercicio fiscal anterior. Adicionalmente, las entidades federativas, los municipios o alcaldías destinarán hasta el 3% de los recursos que les correspondan del Fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se hubieran realizado con anterioridad, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo. Las entidades federativas, municipios y alcaldías deberán informar a sus habitantes trimestralmente y al término de cada ejercicio, entre otros medios, a través de la página electrónica correspondiente, los montos que reciban, el ejercicio, destino y resultados obtenidos respecto de este Fondo.</p>
--

De aceptarse esta propuesta, lograremos que los Estados, municipios y alcaldías que tienen un potencial turístico puedan desarrollarlo de mejor manera, pues contarán con los recursos suficientes para iniciar obras que permitan que tanto su infraestructura como sus atractivos turísticos sean mejorados para atraer más visitantes y para darle mejores servicios a los ya existentes.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta H. Asamblea la presente iniciativa en materia fiscal para la creación de un Fondo de Aportaciones para la Promoción y Desarrollo Turístico de las Entidades Federativas y los municipios, al tenor del siguiente proyecto de

Decreto

Primero. Se modifican el primer y el penúltimo párrafo y se añade una fracción IX al artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 25. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los **Estados, Ciudad de México, Municipios y Alcaldías** en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, **Ciudad de México**, y en su caso, de los **Municipios o Alcaldías**, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

I. ... a VIII. ...

IX. Fondo de Aportaciones para la Promoción y Desarrollo Turístico de las Entidades Federativas, los municipios y las alcaldías.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, **de acuerdo con** lo dispuesto en el presente Capítulo.

[...]

Segundo. Se adiciona un artículo 47 Bis. a la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 47 Bis. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Promoción y Desarrollo Turístico reciban las Entidades Federativas, los municipios y las alcaldías, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones e inversiones que beneficien directamente a la promoción y el desarrollo de los destinos turísticos que posean, promoviendo una mayor participación de la iniciativa pública y privada para el desarrollo de infraestructura turística, fomento al empleo y mayor competitividad económica.

El Fondo de Aportaciones para la Promoción y Desarrollo Turístico de las Entidades Federativas y los municipios se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación y no podrá ser disminuido en términos reales con relación al ejercicio fiscal anterior.

Adicionalmente, las entidades federativas, los municipios o alcaldías destinarán hasta el 3% de los recursos que les correspondan del Fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se hubieran realizada con anterioridad, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo.

Las entidades federativas, municipios y alcaldías deberán informar a sus habitantes trimestralmente y al término de cada ejercicio, entre otros medios, a través de la página electrónica correspondiente, los montos que reciban, el ejercicio, destino y resultados obtenidos respecto de este Fondo.

Transitorios

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

Notas

1 Entender el Turismo: Glosario Básico, Organización Mundial del Turismo (OMT), fecha: s/f, fecha de consulta: 10 de febrero de 2019, disponible en:

<http://media.unwto.org/es/content/entender-el-turismo-glosario-basico>

2 *Ibidem*, Entender el Turismo: Glosario Básico, Organización Mundial del Turismo (OMT).

3 Resultados del Turismo Internacional 2018 y perspectivas 2019, Organización Mundial del Turismo (OMT), fecha: 21 de enero de 2019, fecha de consulta: 10 de febrero de 2019, disponible en:

http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/unwto_barometer_jan19_presentation_sp.pdf

4 *Ibidem*, Resultados del Turismo Internacional 2018 y perspectivas 2019, Organización Mundial del Turismo (OMT).

5 Turismo y desarrollo social: nuevas razones del Estado para una política turística, Francisco Madrid Flores, Universidad Anáhuac México y José Ignacio Casar, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM, fecha: octubre 2018, fecha de consulta: 10 de febrero de 2019, disponible en:

https://www.anahuac.mx/mexico/EscuelasyFacultades/turismo/sites/default/files/inline-files/DPP_TURISMOY-DESARROLLO-SOCIAL.pdf

6 *Ibidem*, Turismo y desarrollo social: nuevas razones del Estado para una política turística, Francisco Madrid Flores, Universidad Anáhuac México y José Ignacio Casar, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM.

7 Compendio Estadístico del Turismo en México 2017, Secretaría de Turismo, fecha: 28 de agosto de 2018, fecha de consulta: 11 de febrero de 2019, disponible en:

<https://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/CompendioEstadistico.aspx>

8 *Ibidem*, Turismo y desarrollo social: nuevas razones del Estado para una política turística, Francisco Madrid Flores, Universidad Anáhuac México y José Ignacio Casar, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM.

9 *Ibidem*, Turismo y desarrollo social: nuevas razones del Estado para una política turística, Francisco Madrid Flores, Universidad Anáhuac México y José Ignacio Casar, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM.

10 Ocupación por sectores económicos, tercer trimestre 2018, Observatorio Laboral del Servicio Nacional de Empleo, fecha: s/f, fecha de consulta: 10 de febrero de 2019, disponible en:

https://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/Ocupacion_sectores.html

11 *Ibidem*, Ocupación por sectores económicos, tercer trimestre 2018, Observatorio Laboral del Servicio Nacional de Empleo.

12 Visit México, México, fecha: s/f, fecha de consulta: 18 de febrero de 2019, disponible en:

<https://www.visitmexico.com/es/donde-ir/ciudades-patrimonio>

13 Patrimonio Mundial, Oficina de UNESCO en México, fecha: 2017, fecha de consulta: 17 de febrero de 2019, disponible en:

<http://www.unesco.org/new/es/mexico/work-areas/culture/world-heritage/>

14 *Ibidem*, Patrimonio Mundial, Oficina de UNESCO en México.

15 *Ibidem*, Turismo y desarrollo social: nuevas razones del Estado para una política turística, Francisco Madrid Flores, Universidad Anáhuac México y José Ignacio Casar, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM.

16 *Ibidem*, Turismo y desarrollo social: nuevas razones del Estado para una política turística, Francisco Madrid Flores, Universidad Anáhuac México y José Ignacio Casar, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM.

17 *Ibidem*, Turismo y desarrollo social: nuevas razones del Estado para una política turística, Francisco Madrid Flores, Universidad Anáhuac México y José Ignacio Casar, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM.

18 Aportaciones Federales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fecha: s/f, fecha de consulta 17 de febrero de 2019, disponible en:

<http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html>

19 *Ibidem*, Aportaciones Federales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2019.— Diputada **Olga Patricia Sosa Ruiz** (rúbrica).»

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

LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS

«Iniciativa que reforma los artículos 3 y 46 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, a cargo del diputado Emmanuel Reyes Carmona

Planteamiento del problema

El derecho al olvido se ha acuñado como referencia al reto diario de proteger los derechos fundamentales de las personas en el ámbito de la Sociedad de la Información. Los alcances de los datos personales y sus usos no parecen tener límite, ya que el Internet ha significado la ubicuidad de los datos y la universalidad en la preocupación del derecho al olvido, pero no así en la generalidad de quienes pudieran verse afectados. El derecho al olvido no tiene la intención de reescribir la historia, sino de protegerla.¹

Sin embargo, estamos conscientes de que el desarrollo de las nuevas tecnologías, han planteado la necesidad de lograr un equilibrio entre la libre difusión de la información, la protección de los datos personales y el derecho a estar informado. Por ello, la creación de este derecho al olvido digital responde a un temor creciente de los internautas de controlar su reputación en internet, que se suma a la preocupación sobre la protección de información personal que se almacén en la web.²

El auge de la reivindicación del Derecho al Olvido viene de la mano de los buscadores como Google, Bing, Yahoo entre otros; pues sólo basta con introducir un nombre para que aparezca variada información relativa a esa persona, que en algunos casos puede atentar contra el derecho al honor, a la in-

timidad y a la propia imagen del individuo y en definitiva vulnerar el derecho a la protección de datos personales.³

Por ello, “el derecho del individuo a no ser conocido por otros en ciertos aspectos de su vida es un derecho humano, el cual, permite decidir sobre la publicidad o información de datos relativos a su persona, familia, pensamientos o sentimientos”, constituyendo así, el efectivo ejercicio de su derecho a la autodeterminación informativa.

En virtud de lo anterior, resulta necesario reconocer de manera tácita el derecho al olvido en las disposiciones normativas primarias y secundarias a efectos de garantizar el derecho humano de la dignidad y honra.

Argumentos

En el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutela el derecho a la privacidad entendida, en el que:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

En el mismo artículo, párrafo segundo, se prevé el derecho a la protección de datos personales, a saber:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud

De acuerdo al criterio que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hace referencia a que:

El derecho a la vida privada consiste en la facultad que tienen los individuos para no ser interferidos o molestados por persona o entidad alguna, en todo aquello que desean compartir con quienes ellos eligen.⁴ Igualmente ha indicado que la vida se constituye por el ámbito privado reservado para cada persona y del que quedan excluidos los demás, mientras que la intimidad se integra con los extremos más personales de la vida y del entorno familiar, cuyo conocimiento se reserva para los integrantes de la unidad familiar. Así, el concepto de vida privada comprende a la in-

timidad como el núcleo protegido con mayor celo y fuerza porque se entiende como esencial en la configuración de la persona, esto es, la vida privada es lo genéricamente reservado y la intimidad –como parte de aquella– lo radicalmente vedado, lo más personal; de ahí que, si bien son derechos distintos, al formar parte uno del otro, cuando se afecta la intimidad, se agravia a la vida privada.⁵

Lo anterior con la finalidad de salvaguardar la información personal contenida en las diversas bases de datos, a efecto de garantizar la trazabilidad de los datos, la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas, a través de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición también conocidos como derechos A.R.C.O., lo cuales se encuentran consagrados en el párrafo segundo del artículo 16 de nuestra Constitución.

En este sentido el derecho de acceso lo tiene al alcance cualquier persona para obtener información sobre sus datos; el de rectificación, para corregir datos inexactos; la cancelación, para solicitar el bloqueo de datos cuando están siendo tratados en contravención a la legislación aplicable; y, la oposición, para pedir el cese del tratamiento de datos cuando hayan sido recabados sin consentimiento; o bien, porque se tengan razones legítimas y justificadas para ello.⁶

Considerando que en toda ley debe hacerse expreso el principio de Habeas Data Corpus,⁷ el cual, tiene como objeto tutelar el bien jurídico de la intimidad y la privacidad de la persona, el honor, su imagen, y en síntesis los derechos de la personalidad, ya que todos los datos referidos a ella que no tienen como destino la publicidad o información innecesaria a terceros necesitan preservarse en una norma jurídica que garantiza el derecho a la intimidad y la confidencialidad.

Siendo sí, que el derecho a la privacidad sea la base para el derecho al olvido. Dado que existe consenso universal en que la privacidad y otros derechos pueden ser afectados, en distintos niveles o grados, por el interés superior existente en la libre publicación de informaciones y opiniones relativos a determinados hechos con relevancia social,⁸ cualquier modificación del factor legitimador –el interés público informativo– alterará necesariamente los juicios de ponderación asociados, permitiendo, por ejemplo, una mayor protección de la honra y la privacidad por sobre el ejercicio informativo.

Esta postura simplifica el trabajo jurisprudencial y refuerza la libertad de expresión, pero lo hace a costa de extender la protección a situaciones claramente dañosas y absurdas,

y a una lógica contraria al sentido común y a la evidencia concreta que muestran cómo los hechos noticiosos pierden interés con el paso del tiempo.⁹

Sin embargo, la privacidad ha visto también un desarrollo diferente y más amplio en el espacio europeo, construida más sobre la idea de dignidad humana que de propiedad, que se vincula con el derecho al libre desarrollo de las formas de vida y con la protección del derecho de toda persona a vivir como dueña y arquitecta de su propio destino. Ello permite excluir del dominio público ciertas informaciones que estigmatizan al afectado, o que limitan o perjudican el ejercicio pleno de este derecho.¹⁰ Proteger la autonomía y la libertad individual supone la protección del sujeto con sus características distintivas actuales, en correspondencia con su imagen pública.¹¹

Por otra parte, el derecho al olvido también tiene por objetivo ser un agente resocializador de la pena como justificación de derecho al olvido; es decir, que el derecho al olvido se relacione con el pasado judicial de un individuo, especialmente en materia penal y comercial. Si partimos de la base que la reinserción y rehabilitación del infractor son objetivos propios de la punición estatal, la publicidad y reiteración ad aeternum de los hechos delictuales y las condenas recaídas sobre ellos podría resultar claramente perjudicial para el adecuado desarrollo futuro de quienes se han equivocado (criminalización secundaria),¹² justificando la restricción de dicha publicidad.¹³

En el constitucionalismo moderno, este objetivo de la pena ha sido especialmente valorado, por lo que podría sostenerse que incluso en aquellos ordenamientos donde no se encuentra expresamente señalado, podría formar parte del “contenido constitucional implícito”, y bajo esa fórmula debería ser igualmente respetado.¹⁴

Ahora, en cuanto a la protección de las víctimas como fundamento del derecho al olvido, de más está mencionar el alto interés existente en que la víctima de un delito no se vea permanentemente asociada al ultraje que la ha afectado (victimización secundaria o revictimización). Frente a esta situación, el derecho al olvido tendrá una fundamentación especialmente fuerte pues es la extensión dada a la libertad de expresión permite sostener un criterio opuesto, afectando incluso de violaciones a sus derechos humanos.¹⁵

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta soberanía, el proyecto de decreto que reforman diversas disposiciones de la Ley General de Protección de Da-

tos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados a efecto de garantizar el Derecho al Olvido:

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 3 Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:</p> <p>I – XI...</p> <p>Sin correlativo</p> <p>Artículo 46. El titular tendrá derecho a solicitar la cancelación de sus datos personales de los archivos, registros, expedientes y sistemas del responsable, a fin de que los mismos ya no estén en su posesión y dejen de ser tratados por este último.</p>	<p>Artículo 3 Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:</p> <p>I – XI...</p> <p>XII. Derecho al olvido: derecho a proteger la honra, dignidad, integridad y privacidad de una persona, en cuanto al uso de la información que la vincule;</p> <p>Artículo 46. El titular tendrá derecho a solicitar la cancelación de sus datos personales de los archivos, registros, expedientes y sistemas del responsable, a fin de que los mismos ya no estén en su posesión y dejen de ser tratados por este último, evocando el derecho al olvido, cuando:</p> <p>I. Se vea afectado en su honra, dignidad, integridad y privacidad;</p> <p>II. Cuando cierta información atente contra su pleno desarrollo a la personalidad; y</p> <p>III. Cuando el tratamiento de la información pasada, los victimice secundariamente.</p>

Fundamento legal

Quien suscribe, Emmanuel Reyes Carmona integrante de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados; con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la Honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de:

Decreto que reforman los artículos 3 y 46 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados a efecto de garantizar el Derecho al Olvido

Artículo Único. Se modifica el artículo 3, fracción XII, y el artículo 46 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, para quedar como sigue:

Artículo 3 Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. a XI...

XII. Derecho al olvido: derecho a proteger la honra, dignidad, integridad y privacidad de una persona, en cuanto al uso de la información que la vincule;

Artículo 46. El titular tendrá derecho a solicitar la cancelación de sus datos personales de los archivos, regis-

tros, expedientes y sistemas del responsable, a fin de que los mismos ya no estén en su posesión y dejen de ser tratados por este último, evocando el derecho al olvido, cuando:

I. Se vea afectado en su honra, dignidad, integridad y privacidad;

II. Cuando cierta información atente contra su pleno desarrollo a la personalidad; y

III. Cuando el tratamiento de la información pasada, los victimice secundariamente.

Transitorio

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

Notas

1 Tafoya, Guadalupe. y Cruz, Consuelo. Reflexiones en torno al derecho al olvido. Recuperado el 4 de marzo de 2019, de

<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33500.pdf>

2 Adle M., Yeimy. Derecho al Olvido. Recuperado el 5 de marzo de 2019, de

<https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/civil/Yeimy-R-Adle-Monges-Derecho-al-olvido.pdf>

3 *Ibidem*

4 Tesis 1ª. CXLVIII/2007 Tomo XXVI, Julio de 2007, Página 272. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

5 Tesis 1ª. CXLIX/2007, Tomo XXVI, Julio de 2007, Página 272. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

6 Op. Cit. Tafoya, Guadalupe. y Cruz, Consuelo. Pág. 82

7 Habeas Corpus que significa que tengas el cuerpo, analógicamente Habeas Data, significa que tengas los datos, o que tengas la información, o que tengas los registros, es decir tomar conocimiento de datos propios en poder de otro.

8 36 A modo de ejemplo, STC 52/2002, FJ 4. A nivel doctrinario, “La vida privada de las figuras públicas. El interés público como argumento que legitima la intromisión en la vida privada”. Covarrubias (2013).

9 De hecho, el paso de los años normalmente hará disminuir, total o parcialmente, el interés público asociado a un hecho. La importancia de la pronta divulgación informativa de los asuntos de interés públicos es precisamente lo que justifica la tolerancia a cierto margen de error en las mismas por parte del comunicador. Al respecto, ver STC 6/1988, FJ 5; STC 28/1996, FJ 3; STC 2/2001, FJ 6; STC 158/2003, FJ 6; STC 160/2003, FJ 5; y STC 216/2006, FJ 8. En la jurisprudencia americana, puede consultarse *Nueva York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964). En la Corte Europea de Derechos Humanos, la CEDH N° 28525/95, *Unabhängige Initiative Informationsvielfalt v. Austria*, de 26 de febrero de 2002, párrafos 39 y 40. En su simil interamericano, la CIDH, *Olmedo Bustos y otros v. Chile*, sentencia de 5 febrero 2005; y CIDH, *Kimel v. Argentina*, sentencia de 2 de mayo 2008. Palermo (2010) p. 278.

10 Rolla señala que esta profunda evolución “supera, en primer lugar, una concepción de la privacy estrechamente vinculada al derecho de propiedad”. Rolla (2002) pp. 150-151. En un sentido similar, Rodotà (2005) p. 228.

11 Mezzanotte (2009) pp. 69-70, 79 y 81.

12 La publicidad permanente de las decisiones judiciales opera como una suerte de “pena complementaria perpetua”. Lesueur de Givry (2001)

13 A nuestro entender, el derecho al olvido alcanza tanto a condenas realmente cumplidas como a las acciones prescritas. Para un mayor desarrollo, Mezzanotte (2009) p. 121.

14 En Italia, por ejemplo, la resocialización e inserción del delincuente es un objetivo constitucional expresamente recogido por el artículo 27.3 de la Constitución.

15 Leturia I., Francisco J. “Fundamentos jurídicos del derecho al olvido, *Revista Chilena de Derecho*, volumen 43, número 1, pp. 91 - 113 [2016]

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de abril de 2019.—
Diputado **Emmanuel Reyes Carmona** (rúbrica).»

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

LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS

«Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, a cargo del diputado Rubén Terán Águila, del Grupo Parlamentario de Morena

EL suscrito, diputado Rubén Terán Águila, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, en ejercicio de la facultad otorgada en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos, así como en los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de este pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A más de cuarenta años de la promulgación de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, y de distintas reformas a la misma, se continúa con un proceso de actualización constante para enfrentar los cambios sociales y tecnológicos que tenemos día con día.

Actualmente, se enfrentan nuevos retos y problemas políticos, sociales, tecnológicos y socioeconómicos que impactan de una u otra manera en el patrimonio cultural de la nación, el cual está conformado por monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

Por lo que resulta necesaria la actualización de este ordenamiento jurídico para garantizar la salvaguarda de nuestro pasado histórico.

No se puede dejar de lado la importancia de nuestro patrimonio, porque es parte de nuestra identidad como nación.

Las dependencias que se encargan de proteger nuestro legado histórico, son el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), ambos dependientes de la Secretaría de Cultura.

Estas dependencias, son las responsables de tomar acciones para prevenir y evitar el deterioro de los monumentos históricos y zonas arqueológicas.

Sin embargo, es parte fundamental de la labor legislativa el proveer a estas dependencias de un marco jurídico que les otorguen un mayor margen de maniobra a efecto de preservar nuestro patrimonio cultural.

El objetivo de esta iniciativa con proyecto de decreto es actualizar el marco jurídico que se encarga de la salvaguarda y conservación de los monumentos históricos, zonas arqueológicas y obras artísticas, ya que los avances tecnológicos, legales y sociales, en la actualidad han rebasado a esta norma administrativa.

Planteamiento

En este orden de ideas, proponemos derogar la fracción II del artículo 3o. de esta ley, ya que, con las reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes, que dieron por resultado la formación de la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Patrimonio Cultural desaparece, quedando en custodia del patrimonio histórico/cultural del país, en manos de esta Institución especializada en el quehacer cultural nacional.

Proponemos reformar los artículos 6, 9, 10, 11, 12, 13, 25 y 26, para puntualizar que los bienes inmuebles considerados monumentos artísticos tienen esa calidad ya sea por declaratoria como tales, sea de oficio o a petición de parte o los determinados expresamente por la propia Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, tal y como se menciona en el primer párrafo del artículo 5o.

Asimismo, se propone reformar el segundo párrafo del artículo 6o. de la ley para que se pueda ampliar el perímetro de obras aledañas a los monumentos históricos o artísticos, porque actualmente la ley sólo menciona que los institutos regularán las obras de los inmuebles que estén colindantes, es decir, pared con pared.

La observación que se hace, es que se necesita considerar que las obras que se realizan en los entornos inmediatos a los monumentos o zonas arqueológicas también deberían regularse, pues en algunos casos, estas podrían dañarlos.

Se propone que en los casos en donde los monumentos se encuentren aislados de cualquier otro inmueble, se le otorgue un perímetro de mínimo 30 metros de la obra, y este sea fijado por el Instituto correspondiente, dependiendo de la importancia histórica, artística y representativa, para que de la misma forma las obras próximas estén reguladas por los institutos.

Otra de las reformas que se propone es al artículo 10 de la misma ley, ya que se considera que los institutos pueden requerir a los propietarios de los monumentos a que cumplan con su obligación jurídica de conservar y restaurar las construcciones históricas que sean de su pertenencia.

En lo que respecta al artículo 12, se propone reformarlo para que se puedan suspender las obras que se realicen en los inmuebles históricos que se consideren monumentos por declaratoria o por determinación de la presente ley.

De igual forma, se propone modificar, en el artículo 18, el término antropólogos por arqueólogos, ya que éstos son los que realmente se encargan de los trabajos de salvamento arqueológico, tal y como lo menciona la definición de la Real Academia de la Lengua Española: “Arqueólogo: persona que se dedica profesionalmente a trabajar con los bienes que constituyen el patrimonio arqueológico”.¹

Y según la definición del diccionario de la Real Academia Española, “La antropología es el estudio de la realidad humana, es la ciencia que trata de los aspectos biológicos y sociales del hombre”. (DRAE, 22.^a Edición, 2001).

En el artículo 23 se propone reformar el párrafo segundo para que el recurso administrativo que se plantea en la ley vigente se adapte a lo previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Otra de las modificaciones que se propone es en la fracción I del artículo 36, eliminar el término “**relevante**”, ya que, al utilizarlo, se puede malinterpretar por particulares o autoridades, porque en la propia Ley no se mencionan cuáles serían los lineamientos o características que determine que tan relevante es un bien, por lo que su interpretación quedaría muy subjetiva.

Asimismo, se propone añadir un párrafo al artículo 43 de la Ley Federal sobre Monumentos para que se puedan suspender obras que se realicen cerca de monumentos, y que no cuenten con la autorización de los institutos competentes, ya que en el artículo 43 se estipula que las obras que se ejecuten en zonas de monumentos históricos deberán estar previamente autorizadas, sin embargo no se menciona expresamente en el citado artículo, las reparaciones, obras, ni demoliciones necesarias, así como tampoco se menciona que el retiro de los elementos invasivos será a costa de quien realice dichas alteraciones.

Se debe considerar que las instalaciones de anuncios, toldos y antenas son elementos que podrían impactar a los monumentos.

En lo que respecta a los artículos 47, 48, 49, 50, 51, 53 Bis y 55, se propone reformarlos, porque a partir de diciembre de 2016 todas las menciones de multas que se refieran al salario mínimo, se cambiarán a Unidades de Medida de Actualización, tal y como se establece en la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización.

Es pertinente señalar que uno de los temas más relevantes que se propone en esta iniciativa es el de la necesaria adición de un artículo 17 Bis, para que todas las personas que decidan realizar, ya sea de manera profesional o recreativa, fotografías, videograbaciones o filmaciones, en monumentos, zonas arqueológicas, artísticas e históricas, y utilicen un sistema de aeronave pilotada a distancia, que comúnmente se conoce como “Dron”, deberán contar con una licencia de uso emitida por la Dirección General de Aeronáutica Civil, de acuerdo a como está estipulado en el apéndice “C”, de la circular obligatoria de la propia dependencia, publicada el 25 de julio de 2017.

<http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGA-C-archivo/modulo3/co-av-23-10-r4.pdf>

La inquietud de lo anteriormente expuesto, está en razón de que, con los cambios tecnológicos, los drones nos han dado novedosas aplicaciones en la vida diaria, tanto para usarlos por mera diversión, como para darles aplicaciones profesionales de videograbación y/o fotografía fija en conciertos, foros, y elaboración de reportajes en zonas consideradas patrimonio cultural de México, tales como monumentos y zonas arqueológicas entre otras.

Además de que actualmente su adquisición es relativamente fácil porque se pueden comprar tanto en tiendas departamentales como en tiendas en línea.

La facilidad de adquisición de los drones, hace que sea difícil saber que, quien los compra, realmente esté capacitado para utilizar este tipo de dispositivos en zonas que pueden representar un riesgo tanto para las personas como para las construcciones, especialmente las históricas, pues su peso va desde los 250 gramos hasta los 25 kilogramos, y algunos alcanzan alturas de hasta un kilómetro, con lo que resulta evidente que la falta de experiencia, de conocimientos y/o pericia para pilotarlos puede crear un potencial accidente grave y con irreparables consecuencias, ya que

podría caer sobre una persona, o sobre alguna construcción que sea parte del patrimonio cultural de la nación.

Es pertinente recordar al respecto, que en el año de 2017, una persona de la cual no se supo su identidad, utilizó este tipo de aparatos para fotografiar sin la autorización correspondiente, la zona arqueológica de Chichen Itzá, en horarios en los que este monumento está cerrado al público, además de no cubrir lo estipulado en el artículo 288 de la Ley Federal de Derechos.

En su momento, el centro Yucatán del INAH, a través del jefe de trámites y servicios legales precisó que tanto en este sitio arqueológico como en muchos otros existen señalamientos que prohíben el levantamiento de imágenes con drones sin el consentimiento de las autoridades, podemos acotar que, aunque existen estos avisos, la mayor parte de los usuarios de drones, hace caso omiso. (https://verne.elpais.com/verne/2017/11/15/mexico/1510785099_153111.html).

Bajo el mismo tenor, se propone adicionar un artículo, 52 Bis para que las personas que realicen tomas fotográficas, videograbaciones y filmaciones mediante el uso de un Sistema de Aeronave Pilotado Distancia, comúnmente llamado “dron”, sin la licencia respectiva, emitida por la Dirección General de Aeronáutica Civil, sea acreedor a las sanciones mencionadas en el artículo 52 de la presente Ley.

Del mismo modo, se propone la adición de un artículo 52 ter, el cual determina que, el quebrantamiento de los sellos de suspensión de obra, pase de ser una sanción administrativa a un ilícito de carácter penal.

Se propone que la violación de los sellos impuestos por los Institutos correspondientes sea sancionada con un periodo de dos a siete años de prisión y de cien a quinientos días de Unidades de Medida y Actualización como multa.

Cabe señalar que, la pronta actualización de esta ley con las modificaciones propuestas anteriormente mencionadas, dará la posibilidad de que las respectivas dependencias puedan vigilar las obras que se realicen en las zonas colindantes a monumentos históricos, y se pueda dar la debida protección al patrimonio cultural de la nación, pues su conservación es responsabilidad de todos.

Para mejor comprensión de las modificaciones propuestas, me permito presentar el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
<p>Artículo 3º.- La aplicación de esta Ley corresponde a:</p> <p>I.- ...</p> <p>III.- El Secretario del Patrimonio Nacional</p>	<p>Artículo 3º.- La aplicación de esta Ley corresponde a:</p> <p>I.- ...</p> <p>III.- SE DEROGA</p>
<p>ARTICULO 6o.- Los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos, ...</p> <p>Los propietarios de bienes inmuebles colindantes a un monumento, que pretendan realizar obras de excavación, cimentación, demolición o construcción, que puedan afectar las características de los monumentos históricos o artísticos, deberán obtener el permiso del Instituto correspondiente, que se expedirá una vez satisfechos los requisitos que se exijan en el Reglamento.</p>	<p>ARTICULO 6o.- Los propietarios de bienes inmuebles considerados por declaratoria o por determinación de esta Ley, monumentos históricos o artísticos, ...</p> <p>Los propietarios de bienes inmuebles colindantes, o que se localicen en un radio de 30 metros en torno a un monumento histórico o artístico, y que pretendan realizar obras de excavación, cimentación, restauración, demolición o construcción, que puedan afectar las características de autenticidad del contenido histórico, arqueológico, artístico, pintoresco, cultural o de belleza natural, o que alteren el espacio interior o exterior, las texturas o colores, las relaciones con el medio o se obstruya la adecuada visibilidad de los mismos, deberán obtener el permiso del Instituto correspondiente, que se expedirá una vez satisfechos los requisitos que se exijan en el Reglamento.</p>
<p>ARTICULO 9o.- El Instituto competente proporcionará asesoría profesional en la conservación y restauración de los bienes inmuebles declarados monumentos.</p>	<p>ARTICULO 9o.- El Instituto competente proporcionará asesoría profesional en la conservación y restauración de los bienes inmuebles considerados monumentos por declaratoria o por determinación de esta Ley.</p>
<p>ARTICULO 10o.- El Instituto competente procederá a efectuar las obras de conservación y restauración de un bien inmueble declarado monumento histórico o</p>	<p>ARTICULO 10o.- El Instituto competente procederá a requerir a los propietarios de un inmueble considerado monumento histórico o artístico, por declaratoria o</p>

<p>artístico, cuando el propietario, habiendo sido requerido para ello, no la realice. La Tesorería de la Federación hará efectivo el importe de las obras.</p>	<p>por determinación de esta Ley, para que realicen obras de conservación y restauración de esos bienes. Cuando el propietario, habiendo sido requerido para ello, no las realice, se hará acreedor a las sanciones administrativas y/o penas establecidas en esta Ley.</p>
<p>ARTICULO 11.- Los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos que los mantengan conservados y en su caso los restauren, en los términos de esta ley, podrán solicitar la exención de impuestos prediales correspondientes, en la jurisdicción del Distrito Federal, con base en el dictamen técnico que expida en instituto competente, de conformidad con el reglamento.</p>	<p>ARTICULO 11.- Los propietarios de bienes inmuebles considerados por declaratoria o por determinación de esta Ley monumentos históricos o artísticos que los mantengan conservados y en su caso los restauren, en los términos de esta Ley, podrán solicitar la exención de impuestos prediales correspondientes, con base en el dictamen técnico que expida en instituto competente, de conformidad con el reglamento.</p>
<p>ARTICULO 12.- Las obras de restauración y conservación en bienes inmuebles declarados monumentos, que se ejecuten sin la autorización o permiso correspondiente, o que violen los otorgados, serán suspendidas por disposición del Instituto competente, y en su caso, se procederá a su demolición por el interesado o por el Instituto, así como a su restauración o reconstrucción.</p> <p>...</p>	<p>ARTICULO 12.- Cualquier tipo de obras que se realicen en bienes inmuebles considerados monumentos por declaratoria o por determinación de esta Ley, que se ejecuten sin la autorización o permiso correspondiente, o que violen los otorgados, serán suspendidas por disposición del Instituto competente, y en su caso, se procederá a su demolición por el interesado, así como a su restauración o reconstrucción.</p>
<p>ARTICULO 13.- Los propietarios de bienes muebles declarados monumentos históricos o artísticos...</p>	<p>ARTICULO 13.- Los propietarios de bienes muebles considerados por declaratoria o por determinación de esta Ley, monumentos históricos o artísticos...</p>
<p>ARTICULO 17.-</p>	<p>ARTICULO 17.-</p>

<p>...</p>	<p>...</p> <p>ARTÍCULO 17 Bis. A quien con fines comerciales y/o recreativos, efectúe fotografías, videgrabaciones y filmaciones en Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, con el uso de un Sistema de Aeronave Pilotada a Distancia, conocido como dron, al margen de cubrir los derechos señalados en el Artículo 288 D de la Ley Federal de Derechos, deberán poseer la licencia respectiva expedida por la Dirección General de Aeronáutica Civil.</p>
<p>ARTÍCULO 18.-</p> <p>...</p> <p>El Gobierno Federal, los Organismos Descentralizados y el Gobierno del Distrito Federal, cuando realicen obras, estarán obligados, con cargo a las mismas, a utilizar los servicios de antropólogos titulados, ...</p>	<p>ARTÍCULO 18.-</p> <p>...</p> <p>El Gobierno Federal, los Organismos Descentralizados y el Gobierno de la Ciudad de México, cuando realicen obras, estarán obligados, con cargo a las mismas, a utilizar los servicios de arqueólogos titulados, ...</p>
<p>ARTICULO 20.- Para vigilar el cumplimiento de esta Ley, la Secretaría de Cultura y los Institutos competentes, podrán efectuar visitas de inspección, en los términos del Reglamento respectivo.</p>	<p>ARTICULO 20.- Para vigilar el cumplimiento de esta Ley, la Secretaría de Cultura y los Institutos correspondientes, podrán efectuar visitas de inspección, en los términos del Reglamento respectivo y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p>
<p>ARTICULO 23.-...</p>	<p>ARTICULO 23.-...</p>

<p>El interesado podrá oponerse y ofrecer pruebas en el término de quince días, contados a partir de la fecha de notificación. El Instituto correspondiente recibirá las pruebas y resolverá, dentro de los treinta días siguientes a la oposición.</p>	<p>El interesado podrá interponer el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p>
<p>ARTICULO 25.- Los actos traslativos de dominio sobre bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos deberán constar en escritura pública.</p>	<p>ARTÍCULO 25.- Los actos traslativos de dominio sobre bienes inmuebles considerados monumentos históricos o artísticos por declaratoria o por determinación de la Ley, deberán constar en escritura pública.</p>
<p>ARTICULO 26.- Las partes que intervengan en actos traslativos de dominio de bienes muebles declarados monumentos históricos o artísticos, deberán dar aviso ...</p>	<p>ARTÍCULO 26.- Las partes que intervengan en actos traslativos de dominio de bienes muebles considerados monumentos históricos o artísticos por declaratoria o por determinación de la Ley, deberán dar aviso...</p>
<p>ARTICULO 32.- El Instituto Nacional de Antropología e Historia suspenderá los trabajos que se ejecuten en monumentos arqueológicos sin autorización, ...</p>	<p>ARTÍCULO 32.- El Instituto Nacional de Antropología e Historia suspenderá los trabajos que se ejecuten en monumentos y zonas arqueológicas sin autorización, ...</p>
<p>ARTICULO 36.-...</p> <p>Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizadas de los siglos XVI al XIX inclusive.</p>	<p>ARTICULO 36.-...</p> <p>Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles de carácter privado realizadas de los siglos XVI al XIX inclusive.</p>
<p>ARTICULO 43.- En las zonas de monumentos, los Institutos competentes autorizarán previamente la realización de obras, aplicando en lo conducente las disposiciones del capítulo I.</p>	<p>ARTÍCULO 43.- En las áreas de monumentos y zonas arqueológicas, los Institutos competentes autorizarán previamente la realización de obras, aplicando en lo conducente las disposiciones del capítulo I.</p>

	El Instituto competente cancelará cualquier tipo de obras, incluida la colocación de anuncios, toldos y antenas, en las superficies de monumentos y zonas arqueológicas, que no cuenten con la autorización correspondiente o que quebranten la ya otorgada; si esto sucediera, se dictaminará que se realicen las reparaciones, trabajos o derribamientos necesarios, así como el retiro de elementos ajenos a los monumentos, a costa de quien realice dichas alteraciones.
ARTICULO 47.-... sin la autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia, se le impondrá prisión de tres a diez años y de mil a tres mil días multa.	ARTICULO 47.-... sin la autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia, se le impondrá prisión de tres a diez años y multa de mil a tres mil Unidades de Medida de Actualización.
ARTICULO 48.-...disponga para sí o para otro de un monumento arqueológico mueble, se le impondrá prisión de tres a diez años y de dos mil a cinco mil días multa.	ARTICULO 48.-... disponga para sí o para otro de un monumento arqueológico mueble, se le impondrá prisión de tres a diez años y multa de dos mil a cinco mil Unidades de Medida de Actualización.
ARTICULO 49.-... exhiba o reproduzca sin el permiso y la inscripción correspondiente, se le impondrá prisión de tres a diez años y de dos mil a tres mil días multa.	ARTICULO 49.-... exhiba o reproduzca sin el permiso y la inscripción correspondiente, se le impondrá prisión de tres a diez años y multa de dos mil a tres mil Unidades de Medida de Actualización.
ARTICULO 50.-...encontrado en o que proceda de un inmueble a los que se refiere la fracción I del artículo 36, se le impondrá prisión de tres a nueve años y de dos mil a tres mil días multa.	ARTICULO 50.-... encontrado en o que proceda de un inmueble a los que se refiere la fracción I del artículo 36, se le impondrá prisión de tres a nueve años y multa de dos mil a tres mil Unidades de Medida de Actualización.
ARTICULO 51.-... puede disponer de él con arreglo a la Ley, se le impondrá	ARTICULO 51.-... puede disponer de él con arreglo a la Ley, se le impondrá

prisión de tres a diez años y de dos mil a tres mil días multa.	prisión de tres a diez años y multa de dos mil a tres mil Unidades de Medida de Actualización.
ARTICULO 52.- ...	ARTICULO 52.- ... ARTÍCULO 52 Bis. - A quien tome fotografías, videgrabaciones y filmaciones mediante el uso de un Sistema de Aeronave Pilotada a Distancia, conocido como dron, sin poseer la licencia respectiva expedida por la Dirección General de Aeronáutica Civil, se hará merecedor a lo mencionado en el primer párrafo del Artículo 52 de esta Ley. ARTICULO 52 Ter. - A quien viole los sellos de suspensión impuestos por las autoridades correspondientes, en monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, se impondrá de dos a siete años de prisión y multa de cien a quinientas Unidades de Medida y Actualización.
ARTICULO 53.- ...sin permiso del Instituto competente, se le impondrá prisión de cinco a doce años y de tres mil a cinco mil días multa.	ARTICULO 53.- ... sin permiso del Instituto competente, se le impondrá prisión de cinco a doce años y multa de tres mil a cinco mil Unidades de Medida de Actualización.

ARTICULO 53 Bis.-... las disposiciones legales adoptadas en el país de origen de los mismos, se le impondrá prisión de tres a doce años y multa de dos mil a cuatro mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.	ARTICULO 53 Bis. -...las disposiciones legales adoptadas en el país de origen de los mismos, se le impondrá prisión de tres a doce años y multa de dos mil a cuatro mil Unidades de Medida de Actualización.
ARTÍCULO 55.-... será sancionada por los Institutos competentes, con multa de doscientos a mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, la que podrá ser impugnada mediante el recurso...	ARTICULO 55.-... será sancionada por los Institutos competentes, con multa de doscientos a mil Unidades de Medida de Actualización, la que podrá ser impugnada mediante el recurso...

Como diputados federales, preocupados por el acervo histórico de la nación, debemos no solo reformar la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos, sino que además debemos adecuarla a los recientes cambios tecnológicos.

Considero que la importancia de las modificaciones propuestas en la ley está en razón de que se debe garantizar una protección real del patrimonio cultural de México.

En virtud de lo fundado y motivado, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto, por el que se reforman los artículos, 3o., 6, 9, 10, 11, 12, 13, 18, 20, 23, 25, 26, 32, 36 fracción I, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 53 Bis y 55. Se adicionan un artículo 17 Bis, un párrafo al artículo 43, un artículo 52 Bis y un artículo 52 Ter, y se deroga la fracción III del artículo 3o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos

Artículo 3o. La aplicación de esta Ley corresponde a:

I. . . .

III. Se deroga

Artículo 6o. Los propietarios de bienes inmuebles considerados monumentos históricos o artísticos, ...

Los propietarios de bienes inmuebles colindantes, o que se sitúen en un radio de 30 metros en torno a un monumento histórico o artístico, y que pretendan realizar obras de excavación, cimentación, restauración, demolición o construcción, que puedan afectar las características de legitimidad del contenido histórico, arqueológico, artístico, pintoresco, cultural o de belleza natural, o que trastornen el espacio interior o exterior, las texturas o colores, las relaciones con el medio o se obstruya la apropiada visibilidad de los

mismos, deberán obtener el permiso del Instituto correspondiente, que se expedirá una vez satisfechos los requisitos que se exijan en el reglamento.

Artículo 9o. El Instituto competente proporcionará asesoría profesional en la conservación y restauración de los bienes inmuebles **calificados monumentos por declaratoria o por determinación de esta Ley**.

Artículo 10. El Instituto competente procederá a **solicitar a los propietarios de un inmueble calificado monumento histórico o artístico por declaratoria o por determinación de esta Ley, para que efectúen obras de preservación y rehabilitación de los mismos**. Cuando el propietario, habiendo sido requerido para ello, no las realice, se hará acreedor a las normas administrativas y/o penales establecidas en esta Ley.

Artículo 11. Los propietarios de bienes inmuebles **calificados por declaratoria o por determinación de esta Ley** monumentos históricos o artísticos...

Artículo 12. Cualquier tipo de obras que se efectúen en bienes inmuebles **calificados monumentos por declaratoria o por determinación de esta Ley**, que se ejecuten sin la autorización o permiso correspondiente, o que violen los otorgados, serán suspendidas por disposición del Instituto competente, y en su caso, se procederá a su demolición por el interesado, así como a su restauración o reconstrucción.

...

Asimismo, lo anterior, será aplicable a las obras a que se refiere el párrafo segundo del artículo 6o.

Artículo 13. Los propietarios de bienes muebles, **calificados por declaratoria o por determinación de esta ley**, monumentos históricos o artísticos...

Artículo 17. ...

Artículo 17 Bis. A quien con fines comerciales y/o recreativos, efectúe fotografías, videograbaciones y filmaciones en monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricas, con el uso de un sistema de aeronave pilotada a distancia, conocido como dron, al margen de cubrir los derechos señalados en el artículo 288 D de la Ley Federal de Derechos, deberán poseer la licencia respectiva expedida por la Dirección General de Aeronáutica Civil.

Artículo 18. ...

El gobierno federal, los organismos descentralizados y el gobierno de la Ciudad de México, cuando realicen obras, estarán obligados, con cargo a las mismas, a utilizar los servicios de **arqueólogos** titulados, que asesoren...

Artículo 20. Para vigilar el cumplimiento de esta ley, la Secretaría de Cultura los institutos competentes, podrán efectuar visitas de inspección, en los términos del reglamento respectivo y de la **Ley Federal de Procedimiento Administrativo**.

Artículo 23. ...

El interesado podrá **interponer el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**.

Artículo 25. Los actos traslativos de dominio sobre bienes inmuebles **calificados monumentos históricos o artísticos por declaratoria o por determinación de esta ley**, deberán constar en escritura pública.

Artículo 26. Las partes que intervengan en actos traslativos de dominio de bienes muebles **calificados** monumentos históricos o artísticos **por declaratoria o por determinación de esta ley**, deberán dar aviso...

Artículo 32. El Instituto Nacional de Antropología e Historia suspenderá los trabajos que se ejecuten en **monumentos y zonas arqueológicas** sin autorización, . . .

Artículo 36.

...

I.

...

Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles de carácter privado, realizadas de los siglos XVI al XIX inclusive.

Artículo 43. En las **áreas** de monumentos y **zonas arqueológicas**, los Institutos competentes autorizarán previamente la realización de obras, aplicando en lo conducente las disposiciones del capítulo I.

El Instituto competente cancelará cualquier tipo de obras, incluida la colocación de anuncios, toldos y antenas, en las superficies de monumentos y zonas arqueológicas, que no cuenten con la autorización correspondiente o que quebranten la ya otorgada; si esto sucediera, se dictaminará que se realicen las reparaciones, trabajos o derribamientos necesarios, así como el retiro de elementos ajenos, a costa de quien realizó dichas alteraciones.

Artículo 47.

... sin la autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia, se le impondrá prisión de tres a diez años y **multa** de mil a tres mil **Unidades de Medida de Actualización**.

Artículo 48.

... disponga para sí o para otro de un monumento arqueológico mueble, se le impondrá prisión de tres a diez años y **multa** de dos mil a cinco mil **Unidades de Medida de Actualización**.

Artículo 49.

... exhiba o reproduzca sin el permiso y la inscripción correspondiente, se le impondrá prisión de tres a diez años y **multa** de dos mil a tres mil **Unidades de Medida de Actualización**.

Artículo 50.

... encontrado en o que proceda de un inmueble a los que se refiere la fracción I del artículo 36, se le impondrá prisión de tres a nueve años y **multa** de dos mil a tres mil **Unidades de Medida de Actualización**.

Artículo 51.

... puede disponer de él con arreglo a la Ley, se le impondrá prisión de tres a diez años y **multa** de dos mil a tres mil **Unidades de Medida de Actualización**.

Artículo 52.

...

Artículo 52 Bis. A quien tome fotografías, videgrabaciones y filmaciones mediante el uso de un Sistema de

Aeronave Pilotada a Distancia, conocido como dron, sin poseer la licencia respectiva expedida por la Dirección General de Aeronáutica Civil, se hará merecedor a lo mencionado en el primer párrafo del artículo 52 de esta ley.

Artículo 52 Ter. A quien viole los sellos de suspensión impuestos por las autoridades correspondientes, se le impondrá de dos a siete años de prisión y multa de cien a quinientas Unidades de Medida y Actualización.

Artículo 53.

... sin permiso del Instituto competente, se le impondrá prisión de cinco a doce años y **multa** de tres mil a cinco mil **Unidades de Medida de Actualización**.

Artículo 53 Bis.

... las disposiciones legales adoptadas en el país de origen de los mismos, se le impondrá prisión de tres a doce años y **multa** de dos mil a cuatro mil **Unidades de Medida de Actualización**.

Artículo 55.

... será sancionada por los Institutos competentes, con **multa** de doscientos a mil **Unidades de Medida de Actualización**, la que podrá ser impugnada mediante el recurso...

Transitorios

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

Artículo Segundo. A partir de la fecha en que entre en vigor este decreto, se dejarán sin efecto las disposiciones que contravengan o se opongan al mismo.

Nota

1 Arqueólogo: persona que se dedica profesionalmente a trabajar con los bienes que constituyen el patrimonio arqueológico.

<http://dej.rae.es/lema/arque%C3%B3logo-ga>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2019.— Diputado Rubén Terán Águila (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Cultura y Cinematografía, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Lucero Saldaña Pérez, del Grupo Parlamentario del PRI

María Lucero Saldaña Pérez, diputada federal e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución o Carta Magna), y del artículo 6, numeral 1, fracción I, artículo 77, numeral 1, artículo 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable Cámara la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de licencias de maternidad y paternidad, de conformidad con la siguiente:

Exposición de Motivos

El marco normativo laboral, junto con los derechos de las personas trabajadoras, se ha ido desarrollando a través del tiempo a raíz de diversas luchas obreras y la exigencia continua de la sociedad civil en torno a la obtención de mayores prerrogativas a uno de los sectores más necesarios y, a la vez, olvidado de la sociedad.

Una de esas victorias fue precisamente la licencia de maternidad, la cual fue reconocida como derecho constitucional el 31 de diciembre de 1974 a través del Diario Oficial de la Federación, en los términos siguientes:

“...Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

...

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. a IV. ...

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;

VI. a XXXI. ...

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

I. a X. ...

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) y b) ...

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutará de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) a f) ...

XII. a XIV. ...” (Énfasis añadido)

Sin embargo, ese reconocimiento “exclusivo” de un derecho laboral a la mujer, ha representado en la práctica, un elemento más de estereotipación de la mujer como mayoritariamente responsable del cuidado de los hijos comunes.

México es un país que ha construido estereotipos, principalmente masculinos, caracterizando a los hombres como jefes del núcleo social o la función de ser proveedores, es decir, su papel consiste en hacerse cargo de la manutención total de las y los hijos, excluyéndolos, en algunos casos, de la posibilidad del cuidado de su pareja e hijos.¹

De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo de 2014 (no se cuentan con datos oficiales más recientes), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las mujeres dedican en promedio 28.8 horas a la semana al cuidado de los hijos, mientras que los hombres ocupan 12.4 horas para la misma actividad; esto es, dedican menos de la mitad del tiempo.²

En ese sentido, la crianza igualitaria en México se ha convertido en un objetivo en la lucha por la igualdad entre mujeres y hombres, pero desafortunadamente, aunque se han realizado esfuerzos, han sido insuficientes.

Uno de esos esfuerzos, se materializó el 30 de noviembre del 2012 a través de la inclusión del permiso de paternidad consistente en cinco días laborales con goce de sueldo, a partir del nacimiento o adopción de un hijo, en la Ley Federal del Trabajo, de la siguiente manera:

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

I. a XXVII. ...

XXVII Bis. Otorgar permiso de paternidad de cinco días laborables con goce de sueldo, a los hombres trabajadores, por el nacimiento de sus hijos y de igual manera en el caso de la adopción de un infante;

XXVIII y XXIX. ...” (Énfasis añadido)

Es de señalar que esta regulación ha recibido diversas críticas entre las que resaltan:

a) El permiso por paternidad es una obligación del patrón, mientras que la licencia de maternidad es otorgada por un Instituto de Seguridad Social, lo que representa un obstáculo para posibles ampliaciones y mejoras del permiso.³

b) En caso de adopción, la madre gozará de seis semanas por licencia de maternidad, mientras que el hombre disfrutará únicamente de 5 días por permiso de paternidad,⁴ distinción que no se justifica en ninguna exposición de motivos o en la realidad social.

c) Los cinco días no alcanzan para que un padre pueda disfrutar del nacimiento de su hijo, ni para que participe de las tareas y cuidados domésticos que esto implica; lo que en la práctica se convierte en unas “mini vacaciones”.⁵

Por tales motivos, consideramos que, si bien es importante el establecimiento de un permiso de paternidad, este debe fortalecerse para convertirse en una verdadera licencia de paternidad, con miras en lograr una crianza igualitaria fáctica, evitando que se quede en el plano discursivo.

En otro orden de ideas, es menester señalar que las licencias de maternidad y paternidad constituyen un derecho *per se* de las niñas y niños, toda vez que esos días deben ser dedicados para su atención y cuidado, así como para la creación del vínculo afectivo-emocional.

Por tal, la legislación aplicable debe de ser analizada con base en el interés superior de la niñez, de conformidad con el artículo 4 constitucional:

“...Artículo 4o, párrafo noveno. **En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos.** Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez...” (Énfasis añadido).

Aunado a lo anterior, con la finalidad de clarificar la citada porción normativa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente tesis aislada:

“...

Época: Novena Época

Registro: 169457

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVII, junio de 2008

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XLV/2008

Página: 712

Menores de dieciocho años. El análisis de una regulación respecto de ellos debe hacerse atendiendo al interés superior y a la prioridad de la infancia.

De la interpretación del artículo 4o., sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria de aquel precepto y con la Convención sobre los Derechos del Niño, se advierte que el principio del interés superior de la infancia junto con el derecho de prioridad, implican que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con los menores de 18 años deben buscar el beneficio directo del infante y del adolescente a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos menores. De ahí que, para el análisis de la constitucionalidad de una regulación respecto de menores de 18 años, sea prioritario, en un ejercicio de ponderación, el reconocimiento de dichos principios.

Acción de inconstitucionalidad 11/2005. Procurador General de la República. 8 de noviembre de 2007. Mayoría de seis votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Ramón Cossío Díaz. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número XLV/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil ocho...” (Énfasis añadido)

Por tal, resulta innegable que las autoridades en el ámbito de su competencia, en asuntos relacionados con los niñas, niños y adolescentes, deben de buscar el beneficio del menor y nunca el perjuicio de este. Ergo, se deben establecer iguales derechos y obligaciones parentales respecto de los menores.

En el caso en concreto, es claro que la distinción entre mujeres y hombres para otorgar 5 días de permiso por paternidad viola el interés superior del menor, toda vez que se priva a sus hijos del derecho de contar con ambos para su atención y cuidado en sus primeros días de vida.

Es de recalcar que los niñas, niños y adolescentes están protegidos por la Convención Sobre los Derechos del Niño y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, contra toda forma de discriminación por causa de su condición o la condición de sus padres. Para mayor abundamiento se transcriben a continuación los artículos que abordan esta problemática:

“...Convención sobre los derechos del niño.

2.2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares...”

“...Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

Artículo 39. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a no ser sujetos de discriminación alguna ni de limitación o restricción de sus derechos, en razón de su origen étnico, nacional o social, idioma o lengua, edad, género, preferencia sexual, estado civil, religión, opinión, condición económica, circunstancias de nacimiento, discapacidad o estado de salud o cualquier otra condición atribuible a ellos mismos o a su madre, padre, tutor o persona que los tenga bajo guarda y custodia, o a otros miembros de su familia...”

Derivado de lo anterior, se deduce lógicamente que la distinción injustificada entre mujeres y hombres para el otorgamiento de una licencia o permiso de paternidad viola los derechos de la niñez, al tratar con desigualdad al padre por su simple condición de hombre, causando indirectamente una privación al niño de contar con su cuidado, atención y cariño.

Por tal, la presente iniciativa pretende dar igualdad constitucional a las madres trabajadoras y padres trabajadores, otorgando dos meses por licencia de paternidad a partir del nacimiento.

Por otro lado, esta iniciativa pretende fortalecer la licencia de maternidad, aumentando su duración a 2 meses, en atención a las necesidades biológicas del menor.

Esto es así, porque la madre, a parte de las funciones de atención y cuidado que debe de compartir en igual propor-

ción con el padre, tiene la exclusividad biológica de realizar la lactancia materna.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la lactancia materna es la forma ideal de aportar a los niños pequeños los nutrientes que necesitan para un crecimiento y desarrollo saludables.

Asimismo, señala que prácticamente todas las mujeres pueden amamantar, siempre que dispongan de buena información y del apoyo de su familia y del sistema de atención de salud. Siendo recomendada esta actividad, como único alimento para el infante, durante los primeros seis meses.

Si bien los dos meses propuestos no cumplen con el parámetro de 6 meses recomendado por la OMS, si representan un gran avance a los derechos de la mujer y al interés superior del menor, ya que promueven un mayor tiempo de lactancia, y con ello, un crecimiento y desarrollo saludable del menor.

Para mayor claridad, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto vigente	Propuesta de Reforma
Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.	
...	
A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:	
I. a IV. ...	
V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;	V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de dos meses anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y dos meses posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos.

	Los hombres gozarán forzosamente de una licencia por paternidad de dos meses posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.
VI. a XXXI. ...	
B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:	
I. a X. ...	
XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:	
a) y b) ...	
c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia	c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de dos meses de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia

tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.	tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
	Los hombres gozarán forzosamente de una licencia por paternidad de dos meses posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.
d) a f) ...	
XII. a XIV. ...	

En virtud de lo señalado, someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se modifican los párrafos: primero, de la fracción V. del apartado A, y primero del inciso c), de la fracción XI. del apartado B; y se adicionan los párrafos: se-

gundo a la fracción V. del apartado A, y segundo, al inciso c), de la fracción XI. del apartado B todos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

...

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. a IV. ...

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de **dos meses** anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y **dos meses** posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos.

Los hombres gozarán forzosamente de una licencia por paternidad de dos meses posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

VI. a XXXI. ...

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

I. a X. ...

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) y b) ...

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de **dos meses** de

descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de **dos meses** después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

Los hombres gozarán forzosamente de una licencia por paternidad de dos meses posteriores al parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

d) a f) ...

XII. a XIV. ...

Transitorio

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

Notas

1 El impacto de los estereotipos y los roles de género en México, Instituto Nacional de las Mujeres, disponible en:

http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100893.pdf
Consultado el 27 de marzo de 2019.

2 Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en:

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825075545.pdf Consultado el 27 de marzo de 2019.

3 Permiso de paternidad en México es desigual y castiga a la familia, sobre todo a la mujer, Animal Político, disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2017/06/permiso-de-paternidad-desigual/> Consultado el 27 de marzo de 2019.

4 14th International Review of Leave Policies and Related Research 2018, International Network on Leave Policies and Research, disponible en:

https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/annual_reviews/Leave_Review_2018.pdf Consultado el 27 de marzo de 2019.

5 Permiso de paternidad en México: ¿mini vacaciones de 5 días?, Animal Político, disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2014/03/permiso-de-paternidad-en-mexico-unas-mini-vacaciones-pagadas-de-5-dias/> Consultado el 27 de marzo de 2019.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 4 días del mes de abril de dos mil diecinueve.— Diputadas y diputado: **María Lucero Saldaña Pérez**, Ana Lilia Herrera Anzaldo, María Alemán Muñoz Castillo, Laura Barrera Fortoul, Juan José Canul Pérez, Claudia Pastor Badilla, Soraya Pérez Munguía, Brasil Acosta Peña (rúbricas).»

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Lizeth Sánchez García, del Grupo Parlamentario del PT

La que suscribe, diputada Lizeth Sánchez García integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción 1, 77, 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás relativos y aplicables, me permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto, por el que se reforma el primer párrafo del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de los siguientes

Considerandos

Que la Carta Magna en su diverso 135 establece el mecanismo por virtud del cual se conforma el Constituyente Permanente, órgano reformador de nuestra máxima norma en nuestro país.

Dicho dispositivo constitucional además de reglamentar y conformar a órgano reformador de nuestra Constitución, también determina el mecanismo que debe de cumplimentarse para llevar a cabo dichas reformas.

Dicho dispositivo constitucional además de reglamentar y conformar al órgano reformador de nuestra Constitución, también determina el mecanismo que debe de cumplimentarse para llevar a cabo dichas reformas.

El Constituyente originario, fijó el que dicho órgano lleve a cabo un procedimiento determinado para que el proceso legislativo a seguir sea especial y diferente que el ordinario para llevar a cabo las reformas a las leyes reglamentarias, las federales y las ordinarias, siendo este más complicado.

Si bien es cierto, nuestra Constitución al determinar que será el Congreso de la Unión el encargado de conocer y dictaminar las Iniciativas correspondientes a dicha norma máxima, entendiendo que será la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, como cámara de origen y cámara revisora en su caso, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes las que la aprueben, también se requiere el voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

Es en este caso que la Constitución no determina en el artículo 135 cuál será la votación que se requiere en cada uno de los Congresos de las Entidades Federativas y de la Ciudad de México, ya que sólo establece que deberán de ser aprobadas por estas, lo que deja a las mismas a establecer en su caso, en su legislación ya sea en el orden ~ I Constitucional local o el reglamentario que tipo de votación se requerirá.

La presente Iniciativa pretende dejar muy claro y con criterio uniforme, que para llevar a cabo las reformas constitucionales con la aprobación de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, se precise la votación que se requerirá en cada una de ellas.

Es por ello que creemos que reformar el diverso 135 para incorporar que las legislaturas de los Estados y la de la Ciudad de México al conocer y aprobar en su caso, una Minuta Proyecto de Decreto de reformas constitucionales deberá de hacerlo como lo precisa para el Congreso de la Unión, que es con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

Esto daría certeza, uniformidad e igualdad legislativa, para que no existan diferentes votaciones en los congresos de los estados y de la Ciudad de México, y con ello lograr una mayor certidumbre al aprobar las Minutas Proyecto de Decreto que les sean enviadas.

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de vuestra soberanía, la siguiente iniciativa de

Decreto

Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México **por el voto de los dos terceras partes de los individuos presentes.**

Transitorios

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

Segundo. Las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán de llevar a cabo las modificaciones necesarias a su legislación, a más tardar un año después de la entrada en vigor de decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2019.— Diputada **Lizeth Sánchez García** (rúbrica).»

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

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Y LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA

«Iniciativa que reforma el artículo 95 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y adiciona el 26 Bis a la Ley Federal de Defensoría Pública, a cargo de la diputada Olga Patricia Sosa Ruiz, del Grupo Parlamentario del PES

La suscrita, **Olga Patricia Sosa Ruiz**, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Encuentro Social a la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 95 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se adiciona el artículo 26 Bis a la Ley Federal de la Defensoría Pública**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

En junio de 2008, México buscó dar un avance importante en términos de seguridad y justicia, con la reforma constitucional cuya implementación, dado su amplio alcance, se programó para el lapso de ocho años.

Esta reforma dio inicio a una transición entre el antiguo sistema penal escrito y semi inquisitivo, hacia un sistema penal acusatorio y adversarial, que, a su vez, dio pie a la implementación de los juicios orales en el país. Este nuevo sistema se encuentra regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.¹

A través de este proceso acusatorio y oral —mediante el uso de un sistema más transparente, dinámico y garantista—, se pretendía mejorar el sistema de impartición de justicia, con el objetivo de esclarecer los hechos, privilegiar la protección de los involucrados, evitar la impunidad y lograr una verdadera reparación de los daños causados por la comisión de un delito.²

En términos de justicia penal, es necesario identificar los dos momentos procesales necesarios para lograr la justicia: La procuración de justicia, a cargo de las dependencias de las administraciones públicas o de órganos públicos autó-

nomos, y la impartición o administración de justicia, a cargo de los jueces y magistrados del Poder Judicial.

De manera general, en nuestro país el sistema de procuración de justicia tiene como finalidad la protección de las normas jurídicas para lograr determinar la posible existencia de la comisión de un delito, así como de la ubicación y sanción de los posibles responsables.³

Por su parte, el proceso de impartición de justicia penal está a cargo de los Tribunales Superiores de Justicia Federales y Estatales, los cuales conocen y resuelven los asuntos dependiendo si el delito es considerado del fuero común o del fuero federal.⁴

Es necesario tener estos elementos presentes, ya que si se pretende construir una política pública integral en materia de protección de los derechos de las víctimas se deben abordar las dos etapas de la justicia penal: la que ocurre en el seno del Poder Ejecutivo (o de los órganos autónomos, como será la próxima Fiscalía General de la República) y la que se desahoga en el ámbito del Poder Judicial.

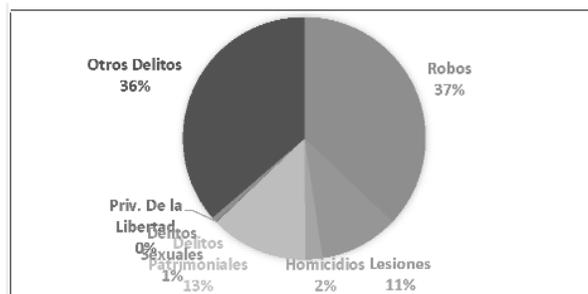
En ese contexto, vale la pena acercare a datos recientes sobre la incidencia delictiva, ya que los datos oficiales, en ocasiones se ven afectados por vicios que se desprenden del actuar de los funcionarios públicos en las instancias señaladas en los párrafos anteriores.

En efecto, en enero de 2018, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) por parte de la Secretaría de Gobernación, publicó su reporte anual sobre incidencia delictiva correspondiente al año 2017.⁵

En este caso, la incidencia delictiva se refiere a la ocurrencia de presuntos delitos registrados en averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, reportadas por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas, instancias responsables de la veracidad y actualización de los datos.⁶

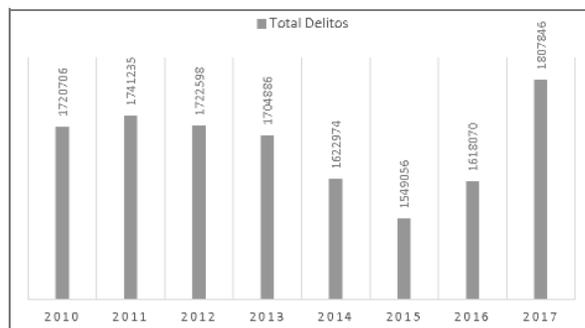
Los siete delitos del fuero común que fueron contabilizados en este reporte son: robo, lesiones, homicidios, delitos patrimoniales, privación de la libertad, delitos sexuales y otros delitos en los cuales se encuentran consideradas las amenazas, el estupro y diversos delitos sexuales.⁷

Gráfica 1.
Delitos de fuero común⁸ a nivel nacional 2017⁹



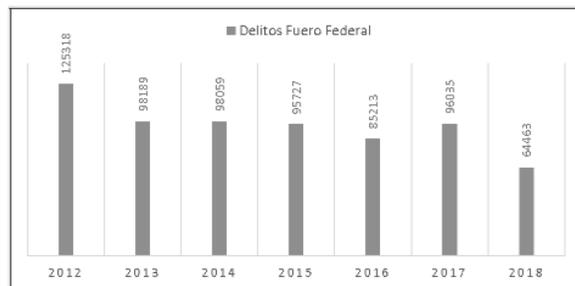
Fuente: Incidencia Delictiva 2017, 2018, SESNSP

Gráfica 2.
Delitos de fuero común a nivel nacional 2010–2017¹⁰



Fuente: Reporte Incidencia Delictiva, SESNSP

Gráfica 3.
Delitos de fuero federal a nivel nacional, 2012 – 2018¹¹



Fuente: Reporte Incidencia Delictiva Centro Nacional de Información, 2018.

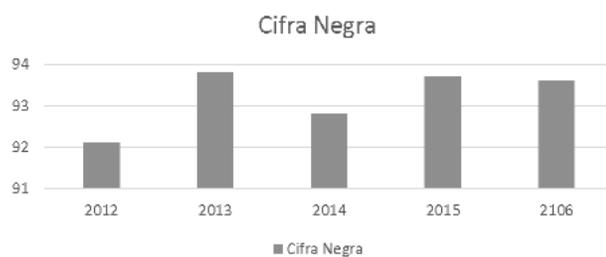
Sin embargo, los delitos aquí registrados no muestran la dimensión exacta del total de delitos que se vive en el país

puesto que existe un sesgo por la existencia de la denominada “cifra negra”, la cual consiste en todos aquellos delitos que no fueron denunciados o que no derivaron en una averiguación previa.

En la última Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (Envipe) 2017, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), se estima que durante 2016 se denunció únicamente el 9.7 por ciento del total de los delitos, de los cuales los ministerios públicos iniciaron averiguación Previa o Carpeta de Investigación en 65.2 por ciento de los casos.¹²

A continuación se muestran los porcentajes correspondientes a la cifra negra a nivel nacional durante el periodo comprendido entre 2012 – 2016.

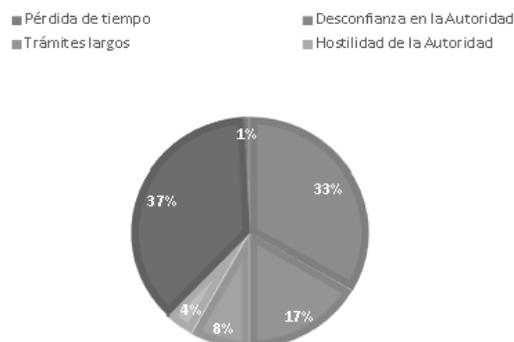
Gráfica 4.
Cifra Negra a nivel nacional 2012–2016¹³



Fuente: ENVIPE (INEGI), 2017

Las principales razones por las cuales las personas declararon no haber llevado a cabo una denuncia ante las autoridades son las siguientes: i) pérdida de tiempo, ii) desconfianza en la autoridad, iii) trámites largos o difíciles, iv) actitud hostil por parte de la autoridad, v) miedo a ser extorsionado, vi) miedo al agresor, vii) delito de poca importancia, viii) falta de pruebas.¹⁴

Gráfica 5.
Razones para no denunciar un delito 2016¹⁵



Fuente: ENVIPE (INEGI), 2017

En el actual sistema acusatorio oral, el proceso penal da inicio una vez que se presenta una denuncia o querrela. Al Ministerio Público le corresponde valorar la información aportada y puede optar por: i) realizar la apertura de la carpeta de investigación con el fin de indagar la probable participación del inculcado en el delito; ii) archivar temporalmente el asunto cuando no consten los elementos suficientes para evidenciar la comisión del delito; iii) aplicar el criterio de oportunidad cuando los hechos no sean de alto impacto social y se repare el daño a la víctima o el ofendido; iv) se puede llegar a una solución alterna por medio de un acuerdo reparatorio, dependiendo de la gravedad del delito; o en otros casos, v) puede decidir no iniciar la carpeta de investigación.¹⁶

Posterior a esto, mediante el control previo que es la fase que comprende desde que el imputado queda a disposición del juez de control hasta el auto que resuelva sobre la vinculación a proceso; una vez formalizada la investigación se notifica al imputados el auto de vinculación a proceso y concluye el plazo para formular la acusación.

En la fase intermedia o de preparación de juicio oral, una vez que se han ofrecido los medios de prueba y se formula la acusación, posterior a esto, el juez dicta auto de apertura a juicio oral con la finalidad de que se desahoguen las pruebas, los alegatos y se emita una sentencia.

En caso de que la sentencia sea condenatoria, se celebrará una audiencia de individualización de sanciones y reparación del daño. El tribunal remite la sentencia al juez de ejecución y a las autoridades penitenciarias para garantizar el cumplimiento de la sentencia.

La aplicación de esta reforma no ha estado exenta de fuertes críticas. Diversos actores que intervienen en el ámbito penal consideraron que este nuevo sistema presenta graves fallas en materia de procuración e impartición de justicia.¹⁷ Una de las razones principales que sustentan su argumento es que aún existen lagunas en los distintos procesos que son llevados a cabo en las Fiscalías y Procuradurías de los Estados, esto debido a la escasa existencia de protocolos y metodologías enfocados a la atención de personas afectadas por un delito.¹⁸

Entre las fallas más comunes que se han detectado a partir de la aplicación del nuevo sistema de justicia se encuentra la falta de asistencia legal, la revictimización, negar el acceso a la carpeta de investigación, e incluso el desistimiento de dar seguimiento al caso debido a la falta de apoyo o asesoría por parte de las autoridades competentes.¹⁹ Como se puede advertir, se trata de elementos que se reflejan casi literamente los hallazgos de la Envipe 2017. Uno de ellos adquiere vital importancia: la revictimización de los afectados frente a las autoridades ministeriales y judiciales.

La revictimización o victimización secundaria ha sido definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como: "... el conjunto de consecuencias psicológicas, sociales, jurídicas y económicas de carácter negativo que derivan de la experiencia de la víctima en su contacto con el sistema de procuración de justicia, y suponen un choque entre las legítimas expectativas de la víctima y la inadecuada atención institucional recibida."²⁰

De igual manera, en febrero de 2014 se emitió una tesis por parte del Primero Tribunal Colegiado del Segundo Circuito en la cual se establece lo siguiente:

“Defensa adecuada del inculpado y no revictimización secundaria de la víctima. Si el acto reclamado es el arresto como medida de apremio para que ésta se presente al juzgado a ampliar su declaración, y el juez de distrito, al conocer del amparo, advierte que ambos derechos se encuentran en disputa, para resolver el fondo, debe realizar un ejercicio de ponderación, a fin de lograr su equilibrio. Cuando en un juicio de amparo indirecto el acto reclamado lo constituya la orden de arresto como medida de apremio para que el sujeto pasivo del delito se presente al desahogo de su ampliación de declaración, **si no se actualiza alguna causal de improcedencia, para resolver el fondo del asunto, el juez de distrito debe realizar un ejercicio de ponderación para equilibrar los derechos que se**

encuentran en disputa, a saber, el de defensa adecuada del imputado (artículo 20, apartado B, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y el derecho del sujeto pasivo del delito a no sufrir revictimización secundaria (artículo 20, apartado C, fracción V, constitucional); lo anterior, en virtud de que la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder y la Ley General de Víctimas, no indican que prevalecen los derechos del ofendido o los del imputado.²¹

Por este motivo y teniendo como fundamento el criterio citado de la SCJN, resulta de vital importancia que se implementen nuevas medidas de protección hacia las víctimas que se encuentran en el proceso de denuncia o de juicio, esto con la finalidad de evitar actos que pudieran ocasionar la victimización secundaria del afectado.

Del mismo modo, consideramos que las mejoras institucionales que tengan por objeto evitar la revictimización deben ser incorporadas en la etapa de impartición de justicia.

Así, en la presente iniciativa se busca la consideración en el marco legal de las instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia, de acciones positivas para la constante capacitación y especialización del personal involucrado en el proceso, mediante cursos, capacitaciones y la especialización en la materia.

Ahora bien, la propuesta de modificación afectaría positivamente los siguientes ordenamientos:

-Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

-Ley Federal de Defensoría Pública.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	
Texto Vigente	Propuesta de Reforma
<p>Artículo 95. Los programas que imparta el Instituto de la Judicatura tendrán como objeto lograr que los integrantes del Poder Judicial de la Federación o quienes aspiren a ingresar a éste, fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial. Para ello, el Instituto de la Judicatura establecerá los programas y cursos tendientes a:</p> <p>I. Desarrollar el conocimiento práctico de los trámites, diligencias y actuaciones que forman parte de los procedimientos y asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>II. Perfeccionar las habilidades y técnicas en materia de preparación y ejecución de actuaciones judiciales;</p> <p>III. Reforzar, actualizar y profundizar los conocimientos respecto del ordenamiento jurídico positivo, doctrina y jurisprudencia;</p> <p>IV. Proporcionar y desarrollar técnicas de análisis, argumentación e interpretación que permitan valorar correctamente las pruebas y evidencias aportadas en los procedimientos, así como formular adecuadamente las actuaciones y resoluciones judiciales;</p> <p>V. Difundir las técnicas de organización en la función jurisdiccional;</p> <p>VI. Contribuir al desarrollo de la vocación de servicio así como al</p>	<p>Artículo 95. Los programas que imparta el Instituto de la Judicatura tendrán como objeto lograr que los integrantes del Poder Judicial de la Federación o quienes aspiren a ingresar a éste, fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial. Para ello, el Instituto de la Judicatura establecerá los programas y cursos tendientes a:</p> <p>I. Desarrollar el conocimiento práctico de los trámites, diligencias y actuaciones que forman parte de los procedimientos y asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>II. Perfeccionar las habilidades y técnicas en materia de preparación y ejecución de actuaciones judiciales;</p> <p>III. Reforzar, actualizar y profundizar los conocimientos respecto del ordenamiento jurídico positivo, doctrina y jurisprudencia;</p> <p>IV. Proporcionar y desarrollar técnicas de análisis, argumentación e interpretación que permitan valorar correctamente las pruebas y evidencias aportadas en los procedimientos, así como formular adecuadamente las actuaciones y resoluciones judiciales;</p> <p>V. Difundir las técnicas de organización en la función jurisdiccional;</p> <p>VI. Contribuir al desarrollo de la vocación de servicio así como al</p>

<p>ejercicio de los valores y principios éticos inherentes a la función judicial, y</p> <p>VII. Promover intercambios académicos con instituciones de educación superior.</p>	<p>ejercicio de los valores y principios éticos inherentes a la función judicial,</p> <p>VII. Capacitar, actualizar, especializar y sensibilizar a las y los integrantes del Poder Judicial de la Federación en prevención de conductas de revictimización secundaria de las víctimas, y</p> <p>VIII. Promover intercambios académicos con instituciones de educación superior.</p>
---	--

LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA	
Texto Vigente	Propuesta de Reforma
<p><i>Sin correlativo.</i></p>	<p>Artículo 26 Bis. El Instituto Federal de Defensoría Pública promoverá la participación de los defensores públicos en cursos de capacitación, actualización y especialización, para mejorar la asesoría a las víctimas en los mecanismos para evitar la revictimización secundaria.</p>

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa en materia de procuración de justicia, al tenor del siguiente proyecto de

Decreto

Primero. Se adiciona una fracción VII al artículo 95 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para quedar como sigue:

Artículo 95. Los programas que imparta el Instituto de la Judicatura tendrán como objeto lograr que los integrantes del Poder Judicial de la Federación o quienes aspiren a ingresar a éste, fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial. Para ello, el Instituto de la Judicatura establecerá los programas y cursos tendientes a:

I. ... a VII. ...

VIII. Capacitar, actualizar, especializar y sensibilizar a las y los integrantes del Poder Judicial de la Federación en prevención de conductas de revictimización secundaria de las víctimas, y

IX. Promover intercambios académicos con instituciones de educación superior.

Segundo. Se adiciona el artículo 26 Bis a la Ley Federal de la Defensoría Pública para quedar como sigue:

Artículo 26 Bis. El Instituto Federal de Defensoría Pública promoverá la participación de los defensores públicos en cursos de capacitación, actualización y especialización, para brindar asesoría a las víctimas en mecanismos y técnicas para evitar la revictimización secundaria.

Transitorio

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

Notas

1 Consulta Nacional sobre el Modelo de procuración de Justicia, fecha: 2017, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2018, disponible en:

<http://construyamosjusticia.mx/>

2 Nuevo Sistema de Justicia Penal, Consejo de la Judicatura Federal, fecha: S/F, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2018, disponible en:

<http://www.cjf.gob.mx/reformas/#ReformaPenal-QueEs>

3 Estadísticas Judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México), fecha: 2017, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2018, disponible en:

<http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/articulos/doc/20.pdf>

4 *Ibidem*, Estadísticas Judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México).

5 Incidencia Delictiva del Fuero Común 2017, SESNSP, fecha: enero 2018, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2018, disponible en:

http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Cieisp2012_092017.pdf

6 *Ibidem*, Incidencia Delictiva del Fuero Común 2017, SESNSP.

7 *Ibidem*, Incidencia Delictiva del Fuero Común 2017, SESNSP.

8 Robos: robo común con/sin violencia, robo de ganado, robo en instituciones bancarias con/sin violencia, robo en carreteras con/sin violencia, Lesiones: dolosas y culposas, Homicidios: dolosos y culposos, Delitos patrimoniales, Privación de la libertad, Delitos sexuales, Otros delitos: amenazas, estupro y otros sexuales.

9 *Ibidem*, Incidencia Delictiva del Fuero Común 2017, SESNSP.

10 Incidencia Delictiva por Fuero Común, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fecha: 20 de agosto de 2018, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2018, disponible en:

<https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es>

11 Reporte de incidencia delictiva del fuero federal por entidad federativa 2012 – 2018, Centro Nacional de Información, fecha: 20 de agosto de 2018, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2018, disponible en:

http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/fuero_federal/estadisticas%20fuero%20federal/FueroFEDERAL072018.pdf

12 Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México), fecha: 26 de septiembre de 2017, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2018, disponible en:

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf

13 *Ibidem*, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México).

14 *Ibidem*, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México).

15 *Ibidem*, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México).

16 *Ibidem*, Estadísticas Judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México).

17 “Aseguran especialistas que nuevo sistema penal revictimiza”, *Excélsior*, fecha: 26 de mayo de 2017, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2018, disponible en:

<https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/05/26/1165682>

18 *Ibidem*, Aseguran especialistas que nuevo sistema penal revictimiza”, *Excélsior*.

19 *Ibidem*, Aseguran especialistas que nuevo sistema penal revictimiza”, *Excélsior*.

20 Tesis 1a. CCCLXXXII/2015, (10a.) Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, fecha: 4 de diciembre de 2015, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2018, disponible en:

<http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2010608&Clase=DetalleTesisBL&Semana=0>

21 Tesis 2009625. II.1o.28 P (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 20, Julio de 2015, Pág. 1718, fecha de consulta: 13 de noviembre de 2018, disponible en:

<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2009/2009625.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2019.— Diputada **Olga Patricia Sosa Ruiz** (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

CÓDIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, suscrita por integrantes de los Grupos Parlamentarios del PVEM, Morena, PAN, PRI, PES, PT, Movimiento Ciudadano y PRD

Quienes suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, así como integrantes de los Grupos Parlamentarios de morena, Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido Encuentro Social, Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano y Partido de la Revolución Democrática en la LXIV 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, 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 adicionan los artículos 301 Bis y 301 Ter y el capítulo I Bis, “Lesiones cometidas contra la mujer en razón de su género”, al título decimonoveno, “De los delitos contra la vida y la integridad corporal”, del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La violencia por razones de género es uno de los actos más deleznable que se pueden cometer en contra de una mujer, la cual puede presentarse de diversas formas como la violencia verbal, la violencia física y actos más radicales como el homicidio por razones de género mismo que se denomina feminicidio.

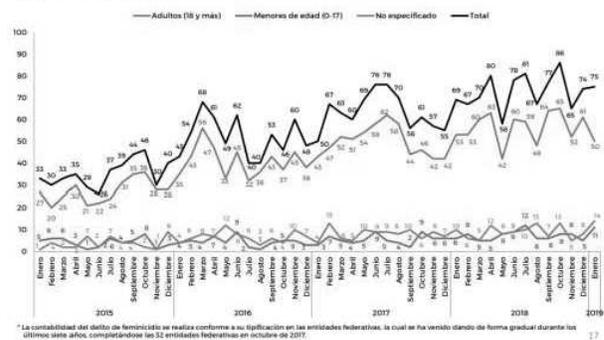
En el caso del país, de acuerdo con cifras de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana,¹ de enero de 2015 a enero de 2019 se presentó una tendencia al alza en las cifras relacionadas con feminicidios a escala nacional, lo que pone en evidencia la problemática existente, pese a las acciones emprendidas para atender estos graves hechos.



En la siguiente gráfica, “Presuntas víctimas de feminicidio por grupo de edad: tendencia nacional”,² se observa la evolución de este fenómeno en nuestro país por grupo etario, lo que abona a dar claridad a la grave situación que enfrentan las mujeres en México por su condición de género, principalmente en el grupo de mujeres mayores de 18 años, sin que sea menos importante la tendencia que se muestra en el grupo poblacional de mujeres menores de 18 años.

En ambos casos, tanto para el grupo de edad menor a 18 años, como para el grupo de mujeres mayor a esta edad, se muestra una tendencia a la alza de 2015 a 2019 que es sumamente alarmante.

PRESUNTAS VÍCTIMAS DE FEMINICIDIO POR GRUPO DE EDAD: TENDENCIA NACIONAL
Enero 2015 - enero 2019



Los factores que vulneran la integridad y la seguridad de las mujeres son diversos, y los mismos se pueden presentar en diferentes ámbitos en los que se desarrolla como el escolar, familiar, laboral o en el entorno en donde vive.

Si bien en diferentes ámbitos se presenta la violencia de género contra las mujeres, uno de los lugares donde se desarrolla con mayor frecuencia es el hogar, y los agresores por lo general forman parte del ámbito afectivo o del círculo cercano donde se desarrollan las mujeres, pudiendo ser los agresores amigos, hermanos, primos, padres e incluso los esposos o parejas sentimentales, sin que esto excluya a personas desconocidas para la víctima.

De acuerdo con cifras del Inegi, la violencia ejercida en mujeres por parte de la pareja, ocurre con mayor frecuencia en aquellas que están o han estado casadas o unidas, sin que este fenómeno sea menos importante en las mujeres solteras, por lo que es pertinente tomar en cuenta los siguientes elementos:

La violencia de la pareja ocurre con mayor frecuencia entre las mujeres que están o han estado casadas o unidas. Se

estima que por cada 100 mujeres de 15 años y más que han tenido pareja o esposo, 42 de las casadas y 59 de las separadas, divorciadas y viudas han vivido situaciones de violencia emocional, económica, física o sexual durante su actual o última relación.

Las agresiones más experimentadas por las mujeres son las de carácter emocional. El 40.1 por ciento ha vivido al menos una vez a lo largo de su relación insultos, amenazas, humillaciones y otras ofensas de tipo psicológico o emocional. A éstas les siguen las de tipo económico, tales como el control o el chantaje, mientras que las agresiones corporales y sexuales se ubican por debajo de aquéllas.

Si bien entre las mujeres solteras las prevalencias son más bajas en todos los tipos de violencia, los resultados muestran signos de alerta, ya que la violencia emocional (34.3 por ciento) está muy cercana a la que han vivido las mujeres casadas o unidas (37.5) y la violencia física alcanza a cerca de 500 mil solteras (4.9). Lo anterior se debe tener en cuenta porque se trata de mujeres—la mayoría jóvenes— que aún sin vivir en pareja ya enfrentan situaciones de gravedad.

Sin duda, la violencia de pareja está más extendida entre las mujeres separadas, divorciadas o viudas, 59.4 por ciento de ellas declaró que a lo largo de su última unión o matrimonio fueron agredidas de diferentes formas. De ellas, 15.7 reconoció haber sido abusada sexualmente por su expareja o exesposo.

[...]

[...] de acuerdo con los datos de la ENDIREH de 2016, 43.9 por ciento de las mujeres de 15 años y más ha enfrentado violencia por parte de su pareja, esposo o novio actual o último, a lo largo de su relación de pareja (19.1 millones). Esta situación se ha mantenido en niveles similares durante los últimos 10 años.³

Los datos anteriores dan cuenta de que un importante porcentaje de mujeres casadas, unidas o solteras, ha presentado a lo largo de su vida algún tipo de violencia en sus relaciones de pareja, evidenciando la necesidad de que el Estado mexicano siga trabajando para atender esta problemática y garantizar el acceso pleno a una vida libre de violencia para las mujeres.

Atender los factores que generan la violencia de género, es uno de los objetivos principales que debe de perseguir

nuestro país, toda vez los actos de violencia que se ejerce en contra de las mujeres por lo general van escalando en su gravedad, pudiendo concretarse en actos de violencia feminicida como la muestra más radical de violencia contra de la mujer; toda vez que de forma previa a este acto, puede ejercerse violencia física que deje huellas contra quien la padece que pueden tener secuelas temporales o causar daños irreversibles en su salud física y psicológica.

En razón de lo anterior, en el país se han impulsado en las últimas décadas por el sector público y por diversas organizaciones de la sociedad civil, diferentes acciones orientadas a erradicar la violencia de género que afecta a miles de mujeres en México, sin embargo reconocemos que aún falta mucho por hacer en esta materia.

Esas medidas se han impulsado desde el ámbito legislativo, y de forma concatenada en el desarrollo de políticas públicas específicas, para erradicar la violencia de género en los ámbitos de desarrollo en los que se desenvuelven las millones de mexicanas, y de toda mujer que se encuentre en este territorio y bajo el resguardo de las leyes mexicanas.

A escala internacional se han promovido en las últimas décadas, el desarrollo de instrumentos que buscan promover la protección de la mujer ante cualquier tipo de violencia por cuestiones de género.

En este contexto se adoptó en 1994 la Convención Belém do Pará, con el objetivo de que los estados firmantes en el mundo, se comprometieran a desarrollar mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres en contra de cualquier tipo de violencia por cuestiones de género.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará (sitio de su adopción en 1994), define la violencia contra las mujeres, establece el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y destaca a la violencia como una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Propone por primera vez el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres como fundamentales para luchar contra el fenómeno de la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado, y su reivindicación dentro de la sociedad.⁴

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, fue firmada por nuestro país el 4 de junio de 1995 y ratificada el 19 de junio de 1998, por lo que existe un compromiso formal para darle cumplimiento.

Derivado de lo anterior, y como parte de los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país tras la firma de diferentes instrumentos internacionales, en 2011 se concretó una de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos más importantes en nuestro país, que permitió elevar a rango constitucional el principio pro persona y la máxima protección de los derechos humanos, así como la no discriminación por ninguna causa incluyendo el género, por lo que se debe de garantizar a todas las personas el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

En los párrafos primero y cuarto del artículo 1o. de la Constitución Política del país se observa lo siguiente:

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

[...]

[...]

[...]

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

Lo enunciado en el artículo 1o. constitucional indica que el Estado mexicano se encuentra obligado a establecer sin ningún tipo de distinción, toda aquella medida orientada al cumplimiento efectivo de los derechos humanos de las personas, incluyendo aquellas acciones dirigidas a asegurar la máxima protección de las mujeres por su condición de género.

Al respecto, cabe señalar lo siguiente de acuerdo con el documento elaborado por la Secretaría de Gobernación *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016*, respecto a la reforma constitucional de 2011, y la Convención Belén do Pará:

Reforma en materia de derechos humanos al artículo primero de la Constitución (2011)

Incorpora y eleva a rango constitucional los derechos humanos derivados de los tratados internacionales ratificados por México y el principio pro persona.

Esta reforma es fundamental. A partir de ella la CEDAW y la Convención de Belém do Pará constituyen el referente constitucional para interpretar el feminicidio como acto extremo de discriminación contra las mujeres, pues viola su derecho a vivir una vida libre de violencia, y plantea la necesidad de garantizar el acceso a la justicia ante tales actos.⁵

En materia de mecanismos para combatir y erradicar la violencia contra la mujer, en nuestro país fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, cuyo objetivo se detalla en su artículo primero tal y como se muestra a continuación, por lo cual se han podido concretar en nuestro país acciones claras para erradicar esta grave problemática.

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, permite garantizar y proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, asimismo define los tipos de violencia contra la mujer incluyendo la violencia feminicida.

Artículo 6. Los tipos de violencia contra las mujeres son:

I. La violencia psicológica. Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio;

II. La violencia física.- Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas;

III. La violencia patrimonial.- Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;

IV. Violencia económica.- Es toda acción u omisión del Agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral;

V. La violencia sexual.- Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto; y

VI. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

Artículo 21. Violencia feminicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

En los casos de feminicidio se aplicarán las sanciones previstas en el artículo 325 del Código Penal Federal.

Como se observa, la violencia feminicida es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, conformada por el conjunto de conductas que pueden culminar en el homicidio y otras formas de muerte violenta para las mujeres, lo que incluye toda aquel acto de violencia física que se ejerce de forma previa contra la mujer y que puede dejar secuelas físicas y psicológicas temporales o permanentes y que no necesariamente conllevan a la muerte.

En el artículo 325 del Código Penal Federal se establecen las sanciones por aplicar en caso de feminicidio de acuerdo con el tipo penal existente:

Artículo 325. Comete el delito de feminicidio quien priva de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;

II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;

III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;

IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;

V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;

VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días multa.

[...]

[...]

[...]

Si bien las acciones emprendidas por el país en materia legislativa, para garantizar la seguridad de las mujeres y su desarrollo son importantes y se han mostrado algunos avances, es cierto que aún falta mucho por hacer, por lo que se requieren de medidas que fortalezcan el ámbito jurídico vigente, y que atiendan las áreas de oportunidad existentes que pueden dejar desprotegidas o en condiciones de vulnerabilidad a las mujeres en el país.

En la actualidad, hay acciones de violencia física y psicológica cometidas contra la mujer por razones de género que aún no cuentan con un tipo penal específico, a pesar de que existe justificación suficiente para que nuestro Código Penal reconozca tal situación y la sancione, como es el caso de la mutilación.

En este contexto surge la necesidad de presentar una iniciativa que reconozca que el dato fenomenológico de violencia contra las mujeres, no solamente se produce cuando se tiene la intención de privar de la vida a la víctima, sino también cuando el objetivo del agresor es producir un daño o alteración en su salud mediante lesiones de cualquier tipo, que generen secuelas físicas y psicológicas permanentes.

La presente iniciativa tiene sus orígenes en los trabajos emprendidos por la diputada Alessandra Rojo de la Vega Piccolo, del Partido Verde Ecologista de México del Congreso de la Ciudad de México, quien presentó en esta materia iniciativa el 14 de febrero del año en curso, por lo cual la presente pretende atender la de forma cabal y específica la problemática a través de la legislación federal para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, y que este tipo de ataques no quede impune y sean sancionados con todo el peso de la ley por ser atentados motivados por razones de género.

No todas las agresiones físicas cometidas en contra de las mujeres por motivo de su género, son con la intención de privarlas de la vida ni tampoco resultan en su muerte, por lo cual es importante legislar en la materia con el objetivo de sancionar aquellas agresiones que causen lesiones a la mujer sin que estas forzosamente deriven en su muerte.

En la actualidad, el Código Penal Federal, contempla dentro de su artículo 325 el tipo penal por el que se determinan las características del delito de feminicidio, estableciendo

que es el acto a través del cual se priva de la vida a una mujer por razones de género considerando entre ellas, diferentes conductas en contra de la víctima previas a su muerte, entre las que destacan las mencionadas dentro de la fracción segunda que contempla las lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia.

Por tanto, es necesario, como ocurrió al momento de distinguir feminicidio del homicidio, distinguir las lesiones dolosas de las lesiones cometidas contra mujeres en razón de su género **permitiendo visibilizar la expresión extrema de violencia resultante de la posición de subordinación, marginalidad y riesgo.**

Es necesario crear un tipo penal autónomo al existente que tenga como objetivo sancionar las conductas de violencia física cometidas en contra de las mujeres en razón de su género, cuando la intención no sea privarlas de la vida pero que genere secuelas físicas y psicológicas, con la finalidad de salvaguardar su derecho humano al acceso a una vida libre de violencia y de contar con sanciones severas para quienes lastimen a las mujeres en el país.

Lo anterior, en razón de que en los últimos años se han presentado en México y en diversos países en el mundo, ataques con ácidos o sustancias corrosivas en contra de mujeres, con el objetivo principal de causarles daños físicos irreversibles y desfigurarlas.

[...] Cada año, se registran unos mil 500 ataques con ácido en el mundo y eso es solo el 40 por ciento de los casos que sí se denuncian a la policía, según la asociación Acid Survivors Trust International. La mayoría ocurre en países en vías de desarrollo, como Bangladesh o India, Colombia o Haití, aunque también pasa en Inglaterra o Estados Unidos.⁶

La presente iniciativa buscar promover, respetar y garantizar que las mujeres de nuestro país cuenten con los mecanismos idóneos para ejercer justicia, por lo que se pretende establecer penas ejemplares a quien ejerza violencia física contra de las mujeres por razones de género, por lo cual se pretende crear un tipo penal específico que sancione los ataques en contra de las mujeres con ácidos o sustancias corrosivas, para que el acceso a la justicia no se vea impedido o limitado.

Esta propuesta busca ampliar el tipo penal y las sanciones que deben ser aplicadas cuando existan conductas de vio-

lencia física contra las mujeres por motivo de su género, para ello, se incorpora lo siguiente:

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
	Artículo único. - Se adicionan los artículos 301 Bis, 301 Ter y un Capítulo I Bis Lesiones Cometidas contra la Mujer en razón de su Género, al Título Décimo Noveno de los Delitos contra la Vida y la Integridad Corporal del Código Penal Federal, para quedar como sigue:
Sin correlativo.	CAPÍTULO I BIS. LESIONES COMETIDAS CONTRA LA MUJER EN RAZÓN DE SU GÉNERO
Sin correlativo.	Artículo 301 bis. Al que cause lesiones a una mujer en razón de su género se le impondrán de diez a quince años de prisión. Se considera que existen razones de género, cuando concorra cualquiera de las siguientes circunstancias: I. A la víctima que se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes; II. Que previo a la lesión infringida existan datos que establezcan que se han cometido amenazas, acoso o violencia del sujeto activo contra la víctima. Si entre el activo y la víctima existió una relación sentimental, afectiva o de confianza; de parentesco, laboral, docente o cualquiera que implique subordinación o superioridad, y se acredita que en virtud de esa relación fueron infringidas las lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones, se impondrán de quince a veinte años de prisión.
Sin correlativo.	Artículo 301 Ter. Las penas previstas en el artículo anterior se aumentarán en dos tercios en los siguientes casos: I. Cuando las lesiones sean provocadas mediante el empleo de sustancias corrosivas; o II. Cuando las lesiones sean provocadas en los órganos genitales femeninos y mamas, excluyendo aquellas que por motivo de salud deban llevarse a cabo.
	Transitorios
	Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Con esta iniciativa se pretende contribuir de forma positiva al crear un tipo penal que permita sancionar las lesiones infringidas en contra de las mujeres por razones de género, sin que las mismas deriven propiamente en la muerte de la víctima.

Lo anterior se hace necesario con el objetivo de sancionar toda aquella conducta que atenta contra la vida y la dignidad de las mujeres y que les impide vivir una vida libre de violencia.

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

Decreto por el que se adicionan los artículos 301 Bis y 301 Ter, y el capítulo I Bis, “Lesiones cometidas contra la mujer en razón de su género”, al título decimonoveno, “De los delitos contra la vida y la integridad corporal”, del Código Penal Federal

Único. Se adicionan los artículos 301 Bis y 301 Ter, y el capítulo I Bis, “Lesiones cometidas contra la mujer en razón de su género”, al título decimonoveno, “De los delitos contra la vida y la integridad corporal”, del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Capítulo I Bis Lesiones cometidas contra la Mujer en razón de su Género

Artículo 301 Bis. Al que cause lesiones a una mujer en razón de su género se le impondrán de diez a quince años de prisión. Se considera que existen razones de género, cuando concorra cualquiera de las siguientes circunstancias:

I. A la víctima que se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes;

II. Que previo a la lesión infringida existan datos que establezcan que se han cometido amenazas, acoso o violencia del sujeto activo contra la víctima.

Si entre el activo y la víctima existió una relación sentimental, afectiva o de confianza; de parentesco, laboral, docente o cualquiera que implique subordinación o superioridad, y se acredita que en virtud de esa relación fueron infringidas las lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones, se impondrán de quince a veinte años de prisión.

Artículo 301 Ter. Las penas previstas en el artículo anterior se aumentarán en dos tercios en los siguientes casos:

I. Cuando las lesiones sean provocadas mediante el empleo de sustancias corrosivas; o

II. Cuando las lesiones sean provocadas en los órganos genitales femeninos y mamas, excluyendo aquellas que por motivo de salud deban llevarse a cabo.

Transitorio

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

Notas

1 Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. (31 de enero de 2019). Información sobre violencia contra las mujeres. Obtenido de

http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_violencia%20contra%20la%20mujeres_ENE19.pdf

2 Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (31 de enero de 2019). Información sobre violencia contra las mujeres. Obtenido de

http://secretariadodejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_violencia%20contra%20la%20mujeres_ENE19.pdf

3 Inegi (22 de noviembre de 2018). “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (25 de noviembre)”, Datos nacionales. Obtenido de

http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/violencia2018_Nal.pdf

4 OEA. (s.f.). Convención do Belém do Pará. Obtenido de

<http://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>

Secretaría de Gobernación (diciembre de 2017). La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016. Obtenido de

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/293666/violenciaFeminicidaMx_07dic_web.pdf

5 Secretaría de Gobernación (diciembre de 2017). La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016. Obtenido de

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/293666/violenciaFeminicidaMx_07dic_web.pdf

6 Breaking (5 de marzo de 2019). Incrementan los ataques con ácido a mujeres en México. Obtenido de

<https://breaking.com.mx/2019/03/incrementan-los-ataques-con-acido-a-mujeres-en-mexico/>

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2019.— Diputados y diputadas: **Arturo Escobar y Vega**, Mario Delgado Carrillo, Olga Juliana Elizondo Guerra, Itzcóatl Tona-tiuh Bravo Padilla, Verónica Beatriz Juárez Piña (rúbricas).»

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 2o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Irma Juan Carlos, del Grupo Parlamentario de Morena

Irma Juan Carlos, diputada a la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, 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; artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone adicionar la fracción IV, al apartado A, del artículo 2o. recorriéndose en su orden las siguientes y la fracción XXXI al artículo 73, recorriéndose en su orden la siguiente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En 2001,¹ el Constituyente Permanente reformó diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se establecieron las bases jurídicas para el ejercicio de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas; uno de ellos fue el artículo 2o., en el cual se establecieron dos apartados.

En el “A”, se reconoció y garantizó el derecho de dichos pueblos y comunidades a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, precisando su alcance en ocho fracciones; en el “B”, se impusieron nueve obligaciones generales a la federación, las entidades federativas y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, vinculándolas a establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales precisó que debían ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

En la fracción IX, apartado B del mencionado artículo, se estableció lo siguiente:

“ ...

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las

entidades federativas, de los municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

...

Como se puede advertir de la fracción transcrita, se incorporó el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, limitándola para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, acotando que, en su caso, se incorporarán las recomendaciones y propuestas que éstos realicen.

El derecho a la consulta no se plasmó en el referido artículo de la Constitución Política federal en términos del Convenio número 169, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 27 de junio de 1989, no obstante que éste ya era vinculante para el Estado mexicano, de conformidad con su ratificación y publicación en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto del año mencionado.

Dicho instrumento jurídico prevé que el derecho a la consulta debe cumplir con los requisitos de: previa, libre e informada, contenido en los artículos 6, 7, 15 y 30 que conscriben al Estado mexicano a lo siguiente:

- Realizar la consulta “a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas, susceptibles de afectarles directamente.”
- A “establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de los pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”.
- A efectuar consultas con respeto a los principios de “buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.
- Asimismo, obliga a que los “gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los

pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio”.

Posteriormente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, estableció en sus artículos 19 y 32, el deber estatal de celebrar consultas con los pueblos interesados “antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten”.²

En el ámbito regional, el 15 de junio de 2016, en la tercera sesión plenaria, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En el ámbito de la garantía del derecho en análisis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta: “constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales –ancestrales- que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen”.³

Derivado de lo expuesto, se tiene que el derecho a la consulta debe reunir los siguientes requisitos:

• Previa

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha precisado el alcance de este principio, indicando que: “antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses”, teniendo en cuenta que este ejercicio debe ser previo, culturalmente adecuado, informado, a través de los representantes y de buena fe; destacando que “el deber del estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados”.⁴

• Libre

Esto significa que el proceso de consulta debe estar libre de interferencias externas y exento de coerción, intimidación y manipulación.

• Informada

Consiste en proveer a las comunidades que serán afectadas, de información completa, comprensible, veraz y suficiente, que les permita adoptar una decisión adecuada a sus necesidades. En este tenor, se les debe facilitar toda la documentación indispensable para conocer, los alcances de las cuestiones respecto de las cuales se pretende realizar la consulta.

En torno a ello, la Corte IDH ha referido, que el estado antes y durante la consulta, debe mantener comunicación constante, brindar información precisa que permita a la comunidad conocer “la naturaleza y consecuencias de proyecto”,⁵ los beneficios e indemnizaciones a que podrían hacerse acreedores, así como los riesgos a la salubridad y al medio ambiente, lo que le obliga a realizar estudios de “impacto social y ambiental”.⁶

• De buena fe

El artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT, dispone que las consultas se llevarán a cabo con buena fe. La consulta de buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes que actúen con su autorización o aquiescencia.

En el “Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”, la Corte IDH estableció que: “la consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como “un verdadero instrumento de participación”, que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas”.⁷

• Procedimientos culturalmente adecuados

El artículo 6.1 del Convenio 169 de la OIT, es claro en señalar que los procedimientos para consultar deben ser apropiados y mediante sus instituciones representativas. En este sentido, la Corte IDH ha sostenido que el proceso de diálogo se realizará a través de procedimientos culturalmente adecuados, con apego a sus tradiciones. Asimismo, el artículo 12 del citado Convenio prescribe que los estados deben adoptar medidas “para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces”.

La idoneidad cultural implica procurar que las autoridades que representan a un pueblo indígena, sean determinadas de acuerdo a sus formas de elección. En el Caso Saramaka vs. Surinam, la Corte IDH ordenó al estado a efectuar la consulta con las personas que hubiesen sido elegidas por el pueblo Saramaka para tal efecto.⁸

La Segunda Sala de la Suprema Corte, en el amparo en revisión 781/2011,⁹ abordó el tema de la participación. En este asunto, las autoridades omitieron crear el Consejo Consultivo Regional, lo que violó el derecho de las comunidades de la Sierra Tarahumara, toda vez que, mediante el mismo, intervendrían y se garantizaría la participación de los agraviados, por medio del representante y vocal elegidos libremente, conforme a sus costumbres. Por lo anterior la Corte conminó a las autoridades responsables a constituir el Consejo Consultivo Regional del Fideicomiso Barrancas del Cobre.

• Pertinencia cultural

El diálogo intercultural implica la observancia del principio de igualdad y no discriminación, reconocer las especificidades de los sujetos de consulta y evitar reproducir patrones de desigualdad durante el proceso; por ejemplo, el estado no podrá ejercer presión sobre el pueblo involucrado, mediante la imposición de restricciones temporales.

• Sujetos de consulta

Se trata de los pueblos o comunidades indígenas susceptibles de verse afectados en sus derechos, siendo éstos, sociedades anteriores al estado, que tienen continuidad histórica y mantienen sus instituciones.

De conformidad con lo establecido en el derecho internacional de los derechos humanos, los gobiernos deberán de consultarlos a través de las instituciones representativas con capacidad para otorgar dicho consentimiento.

• Sujetos obligados a realizar la consulta

Para llevar a cabo la consulta, se requiere la participación de seis figuras: 1) autoridad responsable, 2) órgano garante, 3) órgano técnico, 4) comité técnico, 5) grupo asesor y 6) organizaciones de la sociedad civil y observadores.¹⁰

La **autoridad responsable**, es aquella que tiene el deber principal de consultar cuando existan o pueden existir

decisiones o proyectos que afecten los derechos e intereses de los pueblos indígenas.

El **órgano técnico de consulta**, tiene la responsabilidad de preparar a la autoridad responsable durante el proceso, brindando la asesoría técnica y metodológica; en el caso, lo es el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, en términos de la fracción XXIII del artículo 4 de la ley que crea dicho instituto.

El **órgano garante**, funge como testigo de la consulta. Tal función la podría desempeñar la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en razón que tiene como objeto, ser garante de los derechos humanos, siendo uno de éstos el de la consulta a las comunidades y pueblos indígenas.

El **Comité Técnico Asesor**, se constituye de diversas instancias, con la finalidad de **aportar conocimiento, asesoría, metodología, información sustantiva y análisis especializado al proceso de consulta**, pudiendo integrarse por las entidades gubernamentales de diversos ámbitos de competencia.

Los **grupos asesores de academia** y las **organizaciones de la sociedad civil**, son instancias que coadyuvan en la **construcción de una metodología intercultural**, su intervención tiene por objeto, acompañar y asesorar a los sujetos de consulta cuando así lo requieran, pudiendo conformarse por las universidades o grupos de expertos de éstas.

Los **observadores** pueden ser: el representante de la OIT y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México; integrantes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, todos de la ONU, los Organismos Estales de Protección de los Derechos Humanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otros.

Ámbitos de la consulta

El Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, vincula a los estados a consultar todas las medidas administrativas y legislativas que afecten a los pueblos indíge-

nas y tribales, así como los proyectos de prospección y explotación de los recursos naturales existentes en sus tierras.

• Las medidas legislativas

Previo a la adopción de una medida legislativa que pueda llegar a afectar a la comunidad involucrada, el Estado tiene el deber de consultarles.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre la situación de los derechos humanos en México del año 2015, advirtió que: “Las graves violaciones a los derechos humanos en contra de los pueblos y comunidades indígenas en México se dan en dos áreas principales: violencia en el contexto de megaproyectos en tierras y territorios ancestrales autorizados sin el debido proceso de consulta y consentimiento previo, libre e informado; o en el marco de reivindicación de sus tierras, y faltas al debido proceso penal. En varias ocasiones se han denunciado el otorgamiento de concesiones por parte del Estado a empresas privadas en violación del derecho a la consulta previa. Como consecuencia de la lucha por sus tierras, también se ha recibido información sobre la criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos de los pueblos indígenas”.¹¹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Juzgados y Tribunales del Poder Judicial de la Federación, mediante sus resoluciones, han establecido lineamientos fundamentales para la implementación de la consulta en México, tales como: características principales, diferencia entre consulta y consentimiento, participación oportuna de las autoridades tradicionales, entre otros.

Algunos de los casos más notorios, respecto al derecho a la consulta lo constituyen el **proyecto Acueducto Independencia**, conflicto social suscitado en el Valle Yaqui inició en el 2010, del cual en mayo de 2013, se emitió una sentencia favorable de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual decidió, que debía restituirse en el pleno goce de la garantía violada, conminándola a respetar el derecho de audiencia previa, añadiendo que la autoridad en la materia en virtud del Convenio 169 de la OIT, tiene el deber de “mandar llamar a los pueblos interesados por conducto de sus representantes legales, a los procedimientos que ante ellos se ventilen con la finalidad de consultarlos para determinar si los intereses de dichos pueblos se pueden ver afectados”.¹²

El caso de los Transgénicos, en noviembre de 2015, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió dejar sin efectos el permiso de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), por lo que hace a los territorios de los municipios de Yucatán y Campeche, hasta que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados efectuaran la consulta.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, advirtió que la consulta pública a que hace referencia el artículo 33 de la Ley de Bioseguridad, es un procedimiento que se establece para publicitar la solicitud hecha por la empresa interesada, con el objeto de que cualquier persona o el gobierno donde se pretende hacer la liberación, pueda emitir una opinión sustentada técnica y científicamente, consulta que en este caso no fue idónea ni culturalmente adecuada para satisfacer los requisitos establecidos por el Convenio 169 de la OIT y estándares internacionales.

Caso Cherán, existen dos asuntos relacionados con el ejercicio de la consulta previa, libre e informada. El primero fue resuelto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mientras que el segundo, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El tribunal decidió suspender las elecciones, reconociendo que los pueblos y comunidades indígenas, en ejercicio a la libre determinación, tienen derecho a elegir a sus representantes bajos sus propias normas, usos y costumbres.

En cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral, se consultó a los integrantes de la comunidad acerca de si era su deseo realizar las elecciones mediante su propio sistema, 4,849 personas votaron a favor y 8 en contra.

En diciembre de 2011, se suscitó una nueva controversia. El Congreso del Estado de Michoacán aprobó una reforma a la constitución local en materia indígena, sin haber consultado a las comunidades indígenas afectadas. La comunidad indígena de San Francisco Cherán, reclamó ante la SCJN, la afectación al ámbito competencial del municipio como parte del órgano de reforma a la Constitución del Estado de Michoacán. Al no haberse llevado a cabo la consulta previa al municipio indígena, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes.

En mayo de 2014, la SCJN resolvió la Controversia Constitucional 32/2012 relacionada con el asunto, en el que el municipio quejoso alegó que el Estado no había cumplido satisfactoriamente con el carácter previo de la consulta, toda vez que los “foros de consulta” que se instauraron, no fueron adecuados por haber sido suspendidos y reanudados sin contar con suficientes participantes.

Ante estos hechos, el Alto Tribunal dispuso que al no constar “en juicio que el municipio de Cherán haya sido consultado previamente, de forma libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan, es claro que el proceder del Poder Legislativo demandado violó su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se impone declarar la invalidez de las normas impugnadas”.¹³

Como se puede advertir de lo expuesto es que, no obstante que el Estado mexicano está vinculado a garantizar el derecho a la consulta, contenido en el Convenio 169, así como por la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Poder Judicial de la Federación, tanto por la Suprema Corte en pleno, sus salas y los tribunales colegiados de circuitos, así como por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es necesario la existencia de su reconocimiento constitucional, a efecto de que con posterioridad, se emita la ley reglamentaria correspondiente, en la cual se establezcan todos los parámetros que se ha logrado construir en el ámbito del derecho a la consulta.

Se adiciona cuadro comparativo:

Constitución Política de los Estados Unidos.	Debe decir: Decreto propuesto
Artículo 2o. La Nación mexicana es única e indivisible. A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: I. a la III... Sin correlativo	Artículo 2o. La Nación mexicana es única e indivisible. A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: I. a la III... IV. Participar en la adopción de decisiones <u>en las cuestiones relativas a dichos pueblos</u> . Para garantizar esta disposición, el Estado deberá consultar a los pueblos y comunidades indígenas mediante procedimientos apropiados, <u>de buena fe y</u> a través de sus instituciones representativas, cada vez que se <u>prevean</u> medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, con la finalidad de <u>llegar a un acuerdo u</u> obtener su consentimiento libre, previo e informado. V. a la IX...

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. <i>Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.</i> VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.	
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:	Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

B... IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución. VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.	
--	--

I. a la XXX... Sin correlativo	I. a la XXX... XXXI. <u>Para expedir la ley general que establezca las bases y principios sobre los cuales la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, en el ámbito de sus competencias, realizarán los procesos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, y</u> XXXII. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.
---	--

Cabe destacar que la adición obedece a una armonización del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con los diversos compromisos asumidos por el Estado mexicano respecto al derecho a la consulta, particularmente con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por tanto, la adición que se propone no constituye una institución jurídica no-

vedosa al Estado mexicano, sino que es un mecanismo para cumplir con el sistema procesal constitucional mexicano, a efecto de que, con posterioridad, el Congreso de la Unión esté en aptitud de emitir la ley reglamentaria respecto al derecho a la consulta.

Por lo expuesto, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción IV, del apartado a del artículo 2o., recorriéndose en su orden las siguientes y la fracción XXXI al artículo 73, recorriéndose en su orden la siguiente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona la fracción IV del apartado A del artículo 2o., recorriéndose en su orden las siguientes y la fracción XXXI al artículo 73, recorriéndose en su orden la siguiente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

...

...

...

...

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. a la III...

IV. Participar en la adopción de decisiones en las cuestiones relativas a dichos pueblos. Para garantizar esta disposición, el Estado deberá consultar a los pueblos y comunidades indígenas mediante procedimientos apropiados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, con la finalidad de llegar a un acuerdo u obtener su consentimiento libre, previo e informado.

V. a la IX. ...

B...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a la XXIX...

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución;

XXXI. Para expedir la ley general que establezca las bases y principios sobre los cuales la federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, realizarán los procesos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, y

XXXII. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Transitorios

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

Segundo. Al entrar en vigor la presente reforma, el Congreso de la Unión deberá emitir la ley reglamentaria en el plazo de los ciento veinte días posteriores.

Tercero. Las legislaturas de las entidades federativas y de la Ciudad de México, deberán realizar las adecuaciones a sus constituciones y reglamentarán lo aquí estipulado, dentro de los ciento veinte días posteriores.

Notas

1 Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.

2 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada el 13 de septiembre de 2007. "Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e

informado.” Artículo 32: “... 2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.”

3 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en revisión 270/2015.

4 Décima Época, registro: 2004170, Primera Sala, Tesis Aislada la CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, agosto de 2013. Tomo 1.

5 CIDH. Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004.

6 Corte IDH. Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz Vs. Honduras, párr. 156. CIDH. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. IX. Derechos a la participación, la consulta y el consentimiento, párr. 299, disponible en:

http://cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Cap.IX.htm#_ftn83.

7 Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. párr. 186, disponible en:

http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

8 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, párr. 19, disponible en:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

9 Amparo en revisión 781/2011. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 14 de marzo de 2012.

10 “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de la OIT, y “Protocolo para la Implementación del Proceso de Consulta previa, libre e informada sobre el Desarrollo de un proyecto de generación de energía eólica, de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Inde-

pendientes” suscrito por la SRE, SEDATU, SEMARNAT, SENER, SEGOB y CDI.

11 CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, 31 de diciembre de 2015, párr. 252.

12 Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Amparo en Revisión 631/2012.

13 Acuerdo del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al 29 de mayo de 2014

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2019.— Diputada **Irma Juan Carlos** (rúbrica).»

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Lizeth Sánchez García, del Grupo Parlamentario del PT

La que suscribe, diputada Lizeth Sánchez García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás relativos y aplicables, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto, por el que se reforma la fracción I del Apartado A del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de los siguientes

Considerandos

Que el artículo 6o. de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como derecho humano el acceso a la información pública y la protección de los datos personales, entre otras muy importantes hipótesis normativas que tiene y revisten de una gran importancia para la sociedad.

Que dentro de estas disposiciones normativas, se encuentra y destaca el acceso que tienen las personas a la información pública, que por obligación los sujetos obligados tienen que garantizar, la que se encuentra en posesión de autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

Estamos ciertos de que el tema de la transparencia en nuestro país ha ido avanzando de una manera muy rápida y adecuada.

Los mecanismos que hoy se tienen para que la sociedad pueda de manera fácil acceder a la información pública de todos los sujetos obligados en el ámbito federal, como en los estados y municipios se ha ido perfeccionando y adecuando a las nuevas formas que las tecnologías de la información se están dando.

Los órganos garantes tienen que cumplir con sus atribuciones y facultades para que los ciudadanos puedan tener la certeza de que su derecho humano no sea vulnerado.

Sin embargo, sabemos que faltan algunos rubros en los cuales se puede garantizar de una manera más eficiente y eficaz con este importante derecho humano.

Uno de estos rubros lo es la forma en la que los documentos, en la mayoría de los casos, se muestran en las plataformas tecnológicas y que tiene que ver con los formatos en datos abiertos.

Si bien es cierto, las leyes reglamentarias de la materia en algunos rubros, establecen que la información pueda presentarse de esta manera, no en todos los casos sucede así.

La presente iniciativa pretende establecer en el artículo 6o. de nuestra Carta Magna que la información pública que se encuentre bajo el cuidado, vigilancia y resguardo de los diversos sujetos obligados, se encuentre en formato de datos abiertos, ya que estos se basan bajo los elementos de una noción de apertura con las características necesarias para que de manera pública y gratuita se pueda acceder, y que el mismo sea el adecuado para su uso, redistribución y reutilización.

Llevar esta forma a nuestra Carta Magna, establecería la obligatoriedad para que dicha información pública para todos los sujetos de la ley de la materia, se den en formato de datos abiertos.

La información relevante para las personas deben de utilizarse de manera general bajo formatos de consulta sencillos y amigables; que las búsquedas sean de manera simple, que las bases de datos que se generen, sean periódicamente actualizadas.

Que la información pueda presentarse con las características de datos abiertos, que facilite la descarga de los mismos.

Consideramos que elevar a nuestra máxima norma en nuestro país dicha propuesta, favorecerá políticas de gobierno abierto, asegurándose que en las funciones y obligaciones de la vida gubernamental se incorpore este importante principio, y se logre con ello que la información del gobierno sea transparente y se encuentre disponible de una manera sencilla y además gratuita, ya que con ello garantiremos mayor difusión de la misma.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de vuestra soberanía la siguiente iniciativa de

Decreto

Único. Se reforma la fracción I del Apartado A del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 6o. ...

A

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, **debiendo estar en formato de datos abiertos**, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los suje-

tos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. a VIII. ...

B

I. a VI. ...

Transitorios

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

Segundo. Las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán de llevar a cabo las modificaciones necesarias a su legislación, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este decreto

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2019.— Diputada **Lizeth Sánchez García** (rúbrica).»

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Miguel Acundo González, del Grupo Parlamentario del PES

Miguel Acundo González, diputado federal por el Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social a la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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 adiciona una fracción XI al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para re-

plantear la integración administrativa de los municipios en el país, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

El creciente número de atribuciones y funciones municipales, aunado a la mala administración de los magros recursos que reciben por el cobro de predial y servicios y el creciente pasivo laboral, son la causa de la mala situación económica que padecen la mayoría de los municipios del país.

En los últimos 20 años se han aprobado una serie de reformas legales que solo se encargaron de imponer un gran número de obligaciones a las administraciones municipales, lo anterior, sin establecer sistemas de financiamiento que hicieran sostenible la prestación de los nuevos servicios a cargo del municipio.

Aunado a lo anterior, en este mismo sentido no se ha logrado consolidar sistemas eficientes de cobro de predial y servicios en la gran mayoría de los municipios del país.

Ante tal desafío las administraciones de municipios grandes y medianos, recurrieron a la contratación de deuda con la finalidad de hacer frente a sus obligaciones, desafortunadamente esta medida solo empeora la situación financiera de los municipios, hoy no solo tienen que hacer frente a la prestación de servicios y el pago de su nómina; además deben cubrir el costo financiero de sus pesadas deudas.

Como consecuencia de lo anterior, los ayuntamientos han venido haciendo un uso deficiente y poco productivo de sus participaciones federales; los recursos que reciben de la federación son usados en su mayoría para cubrir gasto corriente, dejando de invertir en infraestructura social y productiva que contribuya a elevar el bienestar y riqueza del municipio y sus pobladores.

Ante tal desafío, se hace necesario trabajar desde el ámbito legislativo, en replantear la integración administrativa de los municipios; lo anterior, mediante la aprobación de un marco jurídico que promueva, privilegie y fomente la autonomía financiera de los 2246 municipios mexicanos.

Cuando se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 115 establecía que el municipio era la base de la división territorial y organización política y administrativas de los estados de la federación; señalaba que la administración estaría a cargo de un

ayuntamiento electo popularmente de manera directa; además, de hacer mención a la libertad de administración de la hacienda municipal y la personalidad jurídica que se otorgaba a los municipios, dicho artículo señalaba lo siguiente:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será **administrado por un ayuntamiento** de elección popular directa, y **no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.**

II. Los municipios **administrarán libremente su hacienda**, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III. Los municipios **serán investidos de personalidad jurídica** para todos los efectos legales.

Desde esta primera redacción, el artículo 115 ha sido reformado en 15 ocasiones,¹ tres de estas reformas están relacionadas con la prestación de bienes y servicios públicos a cargo de los municipios; mismas que a continuación se detallan:

La reforma del 6 de febrero de 1976 adicionó las fracciones IV y V a dicho artículo constitucional, con lo cual se dotó al municipio de facultades en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbaciones; quedando como sigue:

Artículo 115. (...)

IV. Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los finales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los **centros urbanos** y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios

respectivos, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán de manera conjunta y coordinada al desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.** Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1976.

Con la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983, los municipios pasaron a hacerse cargo de los servicios públicos de agua, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, rastros, panteones, entre otros; estableciéndose lo siguiente:

Artículo 115. (...)

III. **Los municipios**, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, **tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:**

a) Agua potable y alcantarillado

b) Alumbrado público

c) Limpia

d) Mercados y centrales de abasto

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines.

h) Seguridad pública y tránsito

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

El 23 de diciembre de 1999, nuevamente fue reformado el artículo 115 constitucional para especificar, ampliar y reformular la materia de desarrollo urbano, ecología y planeación regional; quedando la siguiente redacción:

Artículo 115. (...)

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, **drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;**

b) (...)

c) Limpia, **recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;**

d) (...)

e) (...)

f) (...)

g) Calles, parques y jardines **y su equipamiento;**

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, **policía preventiva** municipal y tránsito; e

Aunado al aumento en la prestación de servicios a cargo de los municipios, como consecuencia de las reformas constitucionales, antes enumeradas, a la par surgieron nueve obligaciones constitucionales que se encuentran relacionadas con el municipio en materia social y de desarrollo,² cuatro más en materia de Transparencia y Responsabilidades de los servidores públicos,³ otras cuatro relacionadas con justicia y seguridad,⁴ cuatro en materia de recursos económicos,⁵ cuatro respecto a obligaciones ciudadanas⁶ y tres en materia política y religiosa.⁷ (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal., 2012, pp. 20-22)

Por si todo lo anterior no fuera ya excesivo, existe un largo listado de legislación federal que impone una pesada carga administrativa a todos los municipios del país, a continuación, se enuncian algunos de estos ordenamientos legales:

Educación, Cultura	Ley de General de Educación Ley General De La Infraestructura Física Educativa Ley General De Bibliotecas Ley General De Cultura Y Derechos Culturales Ley General De Derechos Lingüísticos De Los Pueblos Indígenas
Salud	Ley de General de Salud
Seguridad Pública	Ley de General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
Protección Civil	Ley de General de Protección Civil
Desarrollo Social	Ley de General de Desarrollo Social Ley General De Los Derechos De Niñas, Niños Y Adolescentes Ley General De Acceso De Las Mujeres A Una Vida Libre De Violencia
Deporte	Ley de General de Cultura Física y Deporte
Desarrollo Urbano, Territorial y Urbano	Ley de General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
Medio Ambiente	Ley General De Cambio Climático Ley General De Desarrollo Forestal Sustentable Ley General De Pesca Y Acuicultura Sustentables
Sistema Nacional Anticorrupción	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Como se observa la carga administrativa que, vía legislación federal, han adquirido los municipios se ha multiplicado como consecuencia de una creciente delegación de funciones por parte de la federación; lo anterior, sin cuantificar las funciones y obligaciones estipuladas en sus respectivas legislaciones locales.

Con la finalidad de apoyar a la buena administración de los municipios y contribuir al desarrollo económico y el bienestar de sus habitantes, en 1980 se adiciono un artículo 2A a la Ley de Coordinación Fiscal para crear el Fondo de Fomento Municipal; mismo que establecía:

Artículo 20. A. En los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y de 2% sobre el impuesto general de exportación, se participará el 95% a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación.

Tratándose del impuesto adicional de 1% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, se participará a los Municipios el 95%, en la siguiente forma:

I. El 10% de la participación a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación.

II. El 90% de la participación se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal que se distribuirá entre los estados conforme a las mismas reglas aplicables al Fondo de Financiero Complementario de Participaciones. Los estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban conforme a lo dispuesto en esta fracción, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales.

Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos del párrafo primero y fracción I de este artículo, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios. Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980.

Cabe señalar que la reforma se produjo durante el *boom* petrolero mexicano de los ochenta, la venta de petróleo permitió la entrada de grandes cantidades de divisas, haciendo necesario crear nuevos fondos para destinar los recursos excedentes con la intención de abonar al desarrollo del país; en tal sentido.

Si bien la finalidad del Fondo era fortalecer las finanzas municipales e impulsar el desarrollo regional del país, la mismo derivó en una serie de malas prácticas administrativas, los municipios utilizaron los recursos del fondo solo para aumentar desmedidamente su gasto corriente; es importante señalar que desde entonces las participaciones federales nunca han dejado de aumentar y la inversión social y productiva de los municipios ha venido disminuyendo.

Actualmente, los ayuntamientos destinan la mayor parte de las participaciones federales al pago del gasto corriente de la administración municipal, como consecuencia el gasto en inversión social y productiva ha sido nula o mínima, lo cual, ha traído como consecuencia la pauperización de los municipios con las consecuencias negativas que ello implica como son: pérdida de competitividad económica, deficientes servicios públicos, aumento de la delincuencia, falta de inversión y poco desarrollo económico, empobrecimiento de la población, entre otros.

De igual manera, resulta muy grave la situación financiera de un número muy importante de municipios que contrajeron enormes deudas y hoy destinan gran parte de sus recursos al pago del costo financiero de su deuda; lo cual les impide realizar la inversión social y productiva que el municipio requiere para posibilitar el bienestar y desarrollo económico de sus habitantes.

Por otra parte, en la iniciativa se establece un régimen de excepción para favorecer el desarrollo y bienestar de los municipios con población mayoritariamente indígena; para lo cual, dentro del régimen transitorio de la reforma constitucional se establecerá la obligatoriedad de crear un fondo exclusivo para ser destinado a la inversión social y productiva de dichos municipios. Además, con la creación del fondo se busca hacer vivencia el artículo 2o. de la Constitución.

En este sentido, con la adición de una fracción XI al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se busca contribuir a que los municipios del país logren su autosuficiencia financiera en el pago de su gasto corriente, con lo cual se:

-Impulsa la autosuficiencia financiera de los 2 mil 246 municipios que existen en nuestro país.

-Posibilita que el total de los recursos federales que reciben los municipios, se destinen a inversión en infraestructura social y productiva.

-Crea las condiciones necesarias para que los municipios con población mayoritariamente indígena puedan acceder a recursos públicos directos para apoyar su desarrollo y adelanto.

-Reduce el gasto corriente o de operación de los municipios.

-Incrementa la inversión pública social y productiva de los municipios, en beneficio de la población.

-Promueve la eficacia y eficiencia de las administraciones municipales, a fin de crear un sistema efectivo de recaudación municipal que les permita allegarse de recursos propios vía pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

-Posibilita una redistribución territorial municipal más eficiente, que evite la extrema división territorial.

-Profesionaliza la administración pública municipal, a través de la implementación del Servicio Profesional de Carrera Municipal.

-Fomenta la modernización de la prestación de servicios municipales por medio de la digitalización de la prestación y pago de servicios públicos.

-Restringe la creación de nuevos municipios que no cuenten capacidad financiera y administrativa que garantice su autonomía financiera.

-Favorece la existencia de municipios modernos que atiendan de forma eficiente y efectiva las demandas de servicios que la población demanda.

-Detona el desarrollo regional del país con la intención de contribuir a elevar el nivel y la calidad de vida de los mexicanos.

-Estimula a los municipios del país a sanear sus finanzas públicas, mediante la optimización de sus recursos propios.

Para mayor claridad, se expone el siguiente

Cuadro Comparativo

Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción XI al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Texto vigente	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Texto propuesto
Título Quinto De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México	Título Quinto De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México
Artículo 115	Artículo 115
Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:	Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:
I. a X. (...)	I. a X. (...)
Sin correlativo	XI. Los Municipios, deberán garantizar en todo momento su autosuficiencia financiera, para lo cual, el Ayuntamiento contará con los recursos señalados en la fracción IV de este artículo. Las Constituciones de los estados deberán establecer la obligatoriedad de la autosuficiencia financiera para el mantenimiento de los Municipios existentes y la creación de nuevos Municipios. Para el caso de Municipios con población mayoritariamente indígena la federación, estados y municipios

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Texto vigente	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Texto propuesto
	deberán observar lo señalado en el artículo 2 de esta Constitución con la finalidad de procurar el desarrollo y adelanto de las comunidades y pueblos indígenas.
Sin correlativo	Transitorios
	Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.
	Segundo.- Los Municipios del país contarán con un plazo de seis años, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para lograr la autosuficiencia financiera a la que se hace mención en la fracción XI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los municipios que no logren su autosuficiencia financiera en el plazo que establece el párrafo anterior, deberán pasar a formar parte del municipio más cercano que haya acreditado su autosuficiencia financiera y pertenezca a la misma entidad federativa. Quedando exentos de lo anterior, los Municipios con población mayoritariamente indígena.
	Tercero.- Con la finalidad de apoyar a los Ayuntamientos a dar cumplimiento al transitorio anterior, el Congreso de la Unión, contará con 60 días naturales para realizar las modificaciones necesarias a la Ley de Coordinación Fiscal con la finalidad
	de crear un Fondo para fomentar la autonomía financiera de los municipios del país. Para el caso de los Municipios con población mayoritariamente indígena, se deberá establecer un Fondo cuya finalidad sea contribuir al adelanto y desarrollo de las comunidades y pueblos indígenas.
	Cuarto.- Las Legislaturas locales deberán legislar para establecer las bases de un Servicio Profesional de Carrera Municipal, el cual deberá tener como finalidad la profesionalización del servicio público municipal.
	Quinto.- Por autosuficiencia financiera se deberá entender: la capacidad del municipio de cubrir el gasto corriente con ingresos locales.

Dentro del régimen transitorio de la iniciativa se define el concepto de autonomía financiera, que es la capacidad del municipio para cubrir el gasto corriente⁸ con ingresos locales.⁹

Lo anterior, con la intención de crear parámetros objetivos para la creación o subsistencia de los municipios.

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

Decreto que adiciona una fracción XI al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona una fracción XI al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. a X. (...)

XI. Los municipios deberán garantizar en todo momento su autosuficiencia financiera, para lo cual, el Ayuntamiento contará con los recursos señalados en la fracción IV de este artículo.

Las constituciones de los estados deberán establecer la obligatoriedad de la autosuficiencia financiera para el mantenimiento de los municipios existentes y la creación de nuevos municipios.

Para el caso de municipios con población mayoritariamente indígena la Federación, estados y municipios deberán observar lo señalado en el artículo 2o. de esta Constitución con la finalidad de procurar el desarrollo y adelanto de las comunidades y pueblos indígenas.

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

Segundo. Los municipios del país contarán con un plazo de seis años, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para lograr la autosuficiencia financiera a la que se hace mención en la fracción XI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los municipios que no logren su autosuficiencia financiera en el plazo que establece el párrafo anterior, deberán pasar a formar parte del municipio más cercano que haya acreditado su autosuficiencia financiera y pertenezca a la misma entidad federativa.

Quedando exentos de lo anterior, los municipios con población mayoritariamente indígena.

Tercero. Con la finalidad de apoyar a los ayuntamientos a dar cumplimiento al transitorio anterior, el Congreso de la Unión contará con 60 días naturales para realizar las modificaciones necesarias a la Ley de Coordinación Fiscal con la finalidad de crear un Fondo para fomentar la autonomía financiera de los municipios del país.

Para el caso de los municipios con población mayoritariamente indígena, se deberá establecer un Fondo cuya finalidad sea contribuir al adelanto y desarrollo de las comunidades y pueblos indígenas.

Cuarto. Las legislaturas locales deberán legislar para establecer las bases de un servicio profesional de carrera municipal, el cual deberá tener como finalidad la profesionalización del servicio público municipal.

Quinto. Por autosuficiencia financiera se deberá entender: La capacidad del municipio de cubrir el gasto corriente con ingresos locales.

Notas

1 20/agosto/1928.- Estableció el número mínimo de diputados que integran a las legislaturas de los estados.

29/abril/1933.- Se estableció la no reelección de legisladores locales y autoridades municipales para el período inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes.

8/enero/1943.- Se extendió el período máximo del encargo de los gobernadores de 4 a 6 años.

12/febrero/1947.- Se establece la participación de la mujer en igualdad de condiciones que los varones durante los procesos electorales municipales.

17/octubre/1953.- Se suprime el contenido de la reforma anterior debido a que fue reformado el artículo 34 constitucional para reconocer los derechos políticos de la mujer.

6/diciembre/1977.- Se introdujo el sistema de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos.

17/marzo/1987.- Se consolidó de manera exclusiva el artículo 115 para regular asuntos municipales, normando a través del artículo 116 las cuestiones referentes a las entidades federativas.

14/agosto/2001.- Se permitió la coordinación y organización de los pueblos indígenas en virtud de la reforma constitucional en dicha materia.

24/agosto/2009.- Se estableció que las legislaturas locales aprobarían las leyes de ingresos de los municipios, revisarían y fiscalizarían sus deudas públicas. Por otro lado, se determinó que los ayuntamientos aprobarían su presupuesto de egresos.

18/junio/2008.- Debido a la reforma constitucional en materia penal, se estableció que el presidente municipal estaría a cargo de la policía preventiva conforme a la ley de seguridad pública del estado.

2 Artículo 2o., apartado A, fracción VII.- Derecho de pueblos y comunidades indígenas a elegir representantes ante los ayuntamientos.

Artículo 2o., apartado B.- Obligación de garantizar los derechos y la no discriminación a pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 3o. La educación como materia concurrente entre la Federación, los estados y los municipios.

Artículo 4o., párrafo 6.- Obligación de garantizar el derecho de las personas a tener un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

Artículo 4o., párrafo 7.- Obligación de garantizar el derecho de las personas al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

Artículo 26, apartado B.- Obligación de utilizar los datos contenidos en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía.

Artículo 27, fracción VI.- Capacidad para adquirir y poseer bienes raíces para la prestación de servicios públicos.

Artículo 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-L, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P.- Materias concurrentes atribuidas a la Federación, estados y municipios. Por ejemplo: asentamientos humanos, deporte, protección civil, derechos de niñas, niños y adolescentes, etcétera.

Artículo 123, apartado A, fracción XXVI.- Todo contrato de trabajo entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por autoridad municipal competente.

3 Artículo 6o., fracción I.- La información en posesión de autoridades municipales es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente.

Artículo 108, párrafo 4.- Las constituciones estatales precisarán, para efectos de responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los municipios.

Artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo 2.- Los miembros de instituciones policiales municipales pueden ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos de las leyes que determinan su permanencia. Si se resuelve que la separación fue injustificada, no se tendrá la obligación de restituir al servidor público en su cargo, siendo solamente procedente su indemnización.

Artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo 3.- Los municipios instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social para los trabajadores de corporaciones policiales.

4 Artículo 16, párrafo 16.- Atribuciones como autoridad administrativa para realizar visitas domiciliarias.

Artículo 21, párrafo 4.- Atribuciones como autoridad administrativa para aplicar sanciones por infracciones a reglamentos gubernativos y de policía.

Artículo 21, párrafo 9 y Artículo 73, fracción XXIII.- Seguridad pública como materia concurrente atribuida a la Federación, los estados y los municipios.

Artículo 105, fracción I.- Controversias constitucionales en las que un municipio puede ser parte.

5 Artículo 73, fracción XXIX, último párrafo.- Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Artículo 79, fracción I, párrafo 2.- Los recursos federales que administren o ejerzan los municipios podrán ser fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación.

Artículo 117, fracción VIII, párrafo 2.- Prohibición de contraer obligaciones o empréstitos, salvo cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

Artículo 134.- Principios, manejo y aplicación de recursos económicos.

6 Artículo 5o., párrafo 4 y Artículo 36, fracción V.- Desempeño de cargos concejiles y de elección popular.

Artículo 31, fracción II.- Obligación de asistir a instrucción cívica y militar en el lugar designado por el ayuntamiento.

Artículo 31, fracción IV.- Obligación de contribuir al gasto público de la Federación, estados y municipios de manera equitativa y proporcional.

Artículo 36, fracción I.- Obligación de inscribirse en el catastro del municipio.

7 Artículo 41, fracción I.- Derecho de partidos políticos nacionales para participar en elecciones municipales.

Artículo 41, fracción III, apartado C, párrafo 2.- Suspensión de propaganda gubernamental durante ciertas etapas del proceso electoral.

Artículo 130, último párrafo.- Responsabilidades y facultades en materia de iglesias.

8 De acuerdo a la fracción XIV de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, el gasto corriente se define como: las erogaciones que no tienen como contrapartida la creación de un activo, incluyendo, de manera enunciativa, el gasto en servicios personales, materiales y suministros y los servicios generales, así como las transferencias, asignaciones, subsidios, donativos y apoyos.

9 Según la fracción XXI de la Ley, son aquellos percibidos por los municipios por impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos, incluidos los recibidos por venta de bienes y prestación de servicios y los demás previstos en términos de las disposiciones aplicables.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 4 de abril de 2019.—
Diputado **Miguel Acundo González** (rúbrica).»

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

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

«Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del diputado Jesús Fernando García Hernández, del Grupo Parlamentario de Morena

El suscrito, Jesús Fernando García Hernández, diputado federal a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo que dispone el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifican diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, con el propósito de crear la Secretaría de Recursos Hidráulicos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Antecedentes

Bajo el argumento de que “el desarrollo sostenido y estable del país y la satisfacción de las necesidades originadas por el progresivo aumento demográfico, requieren, cada vez más, avanzar tanto en la recuperación económica y la estabilidad como en el mejoramiento productivo del bienestar popular y en ambos resulta relevante desarrollar la infraestructura hidráulica del país y procurar la distribución adecuada de las aguas nacionales, en sus diversos usos”, fue publicado en enero de 1989 el decreto por el cual se crea la Comisión Nacional del Agua.

El decreto en referencia expone asimismo “que la distribución adecuada del agua significa, por una parte, que su uso sea eficiente y equitativo, con objeto de atender las necesidades sociales, económicas y ecológicas de las generaciones actuales y futuras; por otra, que los miembros de la sociedad contribuyan a pagar el costo de los servicios en la proporción en que resulten beneficiados”.

Se argumenta también “que estos propósitos podrán lograrse si la administración integral del recurso y el cuidado de la conservación en su calidad, se concentran en un órgano administrativo, que además tenga su cargo las actividades para planear, construir, operar y conservar las obras hidráulicas, y realizar las acciones que se requiera en cada cuenca hidrológica”.

Así es creada la Conagua como organismo administrativo desconcentrado, primero de la extinta Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y hoy de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, responsable de llevar a cabo la administración, regulación, control y protección de las aguas nacionales.

Los antecedentes de la administración pública del asunto agua en nuestro país, datan de 1917 con la creación de la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización, cuya definición se mantuvo así hasta 1926 cuando pasó a ser materia administrativa de la Comisión Nacional de Irrigación, vigente hasta 1946.

En el sexenio del presidente Miguel Alemán Valdez, que fue de 1946 a 1952, se crea y entra en funciones la Secretaría de Recursos Hidráulicos, vigente así hasta el periodo del presidente Luis Echeverría Álvarez, de 1970 a 1976.

Al inicio del periodo del presidente José López Portillo, cuyo sexenio fue de 1976 a 1982, entra en funciones la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que por virtud de reformas legales fusiona atribuciones en materia de administración, regulación, control y protección de las aguas nacionales, al desaparecer la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

A las extintas Secretarías de Recursos Hidráulicos y de Agricultura y Recursos Hidráulicos se debe la construcción de grandes obras de cabecera que por muchos años constituyeron y aún constituyen el eje nacional que soporta la red principal de captación, extracción, suministro y tratamiento del agua para las diversas necesidades del vital líquido.

Ha sido una etapa en la historia de México conocida como los años del desarrollo estabilizador del país, donde la administración pública otorgó una atención integral al manejo de los recursos hidráulicos nacionales.

Panorama

Nuestra nación dispone de una enorme infraestructura en materia de recursos hídricos, compuesta por más de 5 mil presas y bordos de almacenamiento, una extensión de 3 mil kilómetros cuadrados de acueductos, 653 acuíferos, 908 plantas potabilizadoras, 2 mil 536 plantas de tratamiento de aguas residuales municipales y 3 mil 41 plantas de tratamiento de aguas residuales industriales.

La capacidad de almacenamiento de presas y bordos asciende a un promedio de 150 mil millones de metros cúbicos de agua, que garantiza el abasto del vital líquido a la demanda de consumo doméstico e industrial y a una superficie de riego de 6.5 millones de hectáreas, distribuidas en 80 distritos y más de 40 mil unidades.

La capacidad de conducción de la red de acueductos -entre los que destaca el sistema Cutzamala, calificado como uno de los más grandes del mundo- es de 112 metros cúbicos por segundo.

La disponibilidad natural media per cápita de agua por habitante en la geografía nacional es de 4 mil 28 metros cúbicos al año, cuya proyección para los próximos 10 años se estima disminuya a 3 mil 430 metros cúbicos, amén a la demanda creciente del líquido que traerá consigo el aumento en la población, el deterioro en la infraestructura y el desfase tecnológico en cuanto a la construcción de obras, entre otros factores.

No obstante la dimensión de la infraestructura de que dispone nuestra nación, ésta no garantiza sin embargo el abasto total del líquido a la demanda requerida por la población, toda vez que la cobertura de agua entubada es del 95.3 por ciento, mientras que a viviendas y predios llega a un 94.4 por ciento, en tanto que el servicio de alcantarillado y de fosas sépticas se ubica en un 91.4 por ciento.

Fundamento

Ante una demanda creciente de suministro, drenaje y saneamiento de agua, el sector público está obligado a seguir diseñando y realizar acciones encauzadas a mejorar las eficiencias en todos los usos, así como a la rehabilitación y construcción de infraestructura hidráulica.

Este reto supone una agenda de trabajo integral, que lleve al sector público a garantizar una solución técnica suficiente, caracterizada por la consolidación de las cuencas y acuíferos en equilibrio y sustentables.

Respecto a ello y de acuerdo con la publicación editada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y elaborada por la Comisión Nacional del Agua, titulada “Agenda del Agua 2030”, se “postula una estrategia de largo plazo, cuyos avances deberán ser revisados anualmente y sus resultados e impactos habrán de ser valorados cada seis años como base para su correspondiente actualización, de modo de dotar permanentemente al sistema nacional de gestión del agua de una adecuada orientación estratégica de largo plazo”.

La edición advierte que “la desigual disponibilidad del agua en el territorio nacional, la dinámica poblacional, el desarrollo de las actividades económicas, los asentamien-

tos urbanos desordenados, la degradación de las cuencas, la sobreexplotación de los acuíferos y los efectos de las sequías e inundaciones, constituyen la problemática principal del sector hídrico, cuya tendencia a futuro pone en riesgo la sustentabilidad de los recursos hídricos”.

Subraya el documento que “los desafíos del agua son grandes y complejos, pero superables, si actuamos con determinación y unidad y si el esfuerzo se despliega de forma consistente y continuada”.

Expone que para ello “tenemos que sumar voluntades, capacidades y recursos”, en un proceso en el cual “tenemos que cambiar nuestro modo tradicional de relacionarnos con el agua”, toda vez que “no podemos seguirla viendo como un recurso inagotable, sino como un bien escaso y costoso que es necesario manejar responsablemente para nuestro beneficio y para el de las futuras generaciones”.

El documento refiere que las estimaciones para el año 2030, son que “la demanda se incrementará a 91.2 miles de millones de metros cúbicos, derivado principalmente por el incremento en las actividades productivas y el crecimiento de la población”.

De conformidad con las precisiones del documento, se indica que “hacer realidad la visión de la Agenda del Agua 2030, requiere inversiones anuales promedio superiores a los 50 mil millones de pesos para actuar principalmente en medidas de incremento de eficiencias del uso agrícola y del público urbano”.

Se advierte asimismo que “no actuar implica crecientes costos de oportunidad, tan solo por demanda industrial no satisfecha que alcanzaría órdenes de magnitud de 1.5 billones de pesos anuales al 2030”.

Enfatiza el documento que “para asegurar la implementación de la solución técnica y lograr cuencas y acuíferos en equilibrio, será necesario concentrarse en cuatro líneas de acción; incrementar la modernización (revestimiento de canales primarios y secundarios) y la tecnificación en distritos y unidades de riego hasta nivel parcelario, continuar con la construcción de infraestructura para abastecer zonas en crecimiento, impulsar la eficiencia de los sistemas de agua potable y saneamiento a través de sectorización y programas de reparación de fugas e incrementar el uso de tecnologías eficientes en los hogares, comercios y la industria”.

En razón de estos considerandos, cobra importancia así la necesidad de dar a los asuntos en materia hídrica de este país una atención puntual y cada vez mayor, con la creación de un ente administrativo con mando institucional único y facultades ampliadas.

La propuesta implica crear nuevamente la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en el propósito de articular una necesaria e impostergable política gubernamental con las iniciativas de la sociedad civil, para que desde esa visión se apliquen medidas efectivas tendientes a una gestión integral y sustentable de los recursos hídricos.

Es oportuna la ocasión, una vez que el sector público ha iniciado los trabajos del proceso de consulta con el grupo directivo de la propia Comisión Nacional del Agua, con expertos en materia hídrica, con el Consejo Consultivo del Agua, con instituciones académicas y usuarios en lo general, para la elaboración del Programa Nacional Hídrico de la gestión administrativa federal 2019-2024.

Un proceso que, a decir de la autoridad, tiene por objetivos “promover el uso eficiente del agua en la generación de energía, bienes y servicios para apoyar el crecimiento económico del país”.

Asimismo, “fortalecer las acciones para mejorar la eficiencia en el uso del agua y la productividad agrícola para apoyar la autosuficiencia alimentaria”, además de “promover el acceso apropiado a toda la población, especialmente a la vulnerable, a servicios con cantidad y calidad de agua potable, drenaje y saneamiento” y “dar seguridad a la población y zonas productivas ante la presencia de eventos hidrometeorológicos, sísmicos, geológicos y volcánicos”.

Aparte, “mejorar los instrumentos de gobernanza y gobernabilidad del agua en cuencas y acuíferos” y “mejorar la calidad del agua en cauces, vasos, acuíferos y playas para la preservación y conservación de los ecosistemas en las cuencas”.

Entre las estrategias propuestas para ello, está el “satisfacer las demandas de agua potable en las trece regiones hidrológicas del país, y de manera prioritaria en los mil 115 municipios de alta y muy alta marginación de acuerdo con la declaratoria de las zonas de atención prioritaria”, incluida la “prevención y atención de riesgos provocados por eventos hidrometeorológicos extremos, tales como sequías, inundaciones, deslaves”, entre otros.

Además, “apoyar al sector agrícola para incrementar la producción en los cultivos” y “mejorar la eficiencia en el uso del agua”. Asimismo, “potenciar la generación de energía hidroeléctrica, considerando usos múltiples y sin descuidar la seguridad de las presas” y “garantizar la disponibilidad del agua para el crecimiento futuro en todos los sectores con la participación ciudadana”.

La presente iniciativa rescata de esta manera la presentada por un servidor en octubre del 2018 y que fue aprobada en noviembre del mismo año al formar parte en lo general del dictamen por el cual se reformaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero que sin embargo no cumplimentó el objetivo específico que era precisamente determinar la creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Es así que la iniciativa propone una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para establecer la creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, así como las facultades que le serán otorgadas a la dependencia.

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

Decreto que modifica diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo Único. Se adiciona un noveno párrafo al artículo 26 recorriendo los subsecuentes, se reforman las fracciones II, IV, V, XIV y XXXIX y se derogan las fracciones XXI, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX y XXXI al artículo 32 Bis y se adiciona el artículo 32 Ter, todos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Bienestar;
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

Secretaría de Recursos Hidráulicos;

- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Economía;
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de la Función Pública;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
- Secretaría de Cultura;
- Secretaría de Turismo, y
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Artículo 32 Bis. A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I...

II. Formular, conducir y evaluar la política en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;

III...

IV. Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y muni-

cipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos; así como establecer otras disposiciones administrativas de carácter general en estas materias y otras de su competencia, para la interpretación y aplicación de las normas oficiales mexicanas;

V. Vigilar, promover y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas, programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, bosques y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, iniciar los procedimientos de inspección respectivos, imponer las sanciones y ordenar las medidas de seguridad que resulten procedentes;

VI. a XIII...

XIV. Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan;

XV. a XX...

XXI. (Se deroga).

XXII...

XXIII... (Se deroga).

XXIV... (Se deroga).

XXV... (Se deroga).

XXVI... (Se deroga).

XXVII... (Se deroga).

XXVIII... (Se deroga).

XXIX... (Se deroga).

XXX... (Se deroga).

XXXI... (Se deroga).

XXXII...

XXXIII...

XXXIV...

XXXV...

XXXVI...

XXXVII...

XXXVIII...

XXXIX. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

XL...

XLI. ...

Artículo 32 Ter. A la Secretaría de Recursos Hidráulicos corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Administrar, regular el uso y promover el aprovechamiento con sustentabilidad de los recursos hidráulicos;

II. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, excluyendo aquello que se atribuya expresamente a otra dependencia;

III. Concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección de los recursos hidráulicos;

IV. Controlar los ríos y demás corrientes y realizar la ejecución de las obras de defensa contra inundaciones;

V. Conducir la política nacional en materia de recursos hidráulicos;

VI. Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización tendiente a mejorar la capacidad de gestión y el uso sustentable de los recursos hidráulicos;

VII. Coordinar con la Secretaría de Educación Pública acciones para el fortalecimiento de los contenidos de planes y programas de estudios en materia de protección y conservación de los recursos hidráulicos;

VIII. Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, además del sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales sobre la materia;

IX. Diseñar y operar con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, los mecanismos para la adopción de instrumentos económicos requeridos para la protección y conservación de los recursos hidráulicos;

X. Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades de los ámbitos estatal y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad de los recursos hidráulicos;

XI. Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso que se requieran para el aprovechamiento sustentable de los recursos hidráulicos;

XII. Evaluar la calidad y cantidad de los recursos hidráulicos;

XIII. Estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación lleven a cabo programas para la formación de especialistas, proporcionen conocimientos e impulsen la investigación científica y tecnológica en materia de recursos hidráulicos;

XIV. Establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones determinadas para las descargas de aguas residuales, sean de jurisdicción federal, estatal y municipal;

XV. Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, a los gobiernos de los estados y de los municipios, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación;

XVI. Ejecutar las obras hidráulicas derivadas de tratados y acuerdos internacionales;

XVII. Fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales a cargo de las autoridades del ámbito local, brindando a éstas apoyo técnico;

XVIII. Imponer las sanciones que procedan cuando ocurra la violación a disposiciones legales específicas en materia de recursos hidráulicos;

XIX. Impulsar con los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social, iniciativas tendentes a la formación de actitudes y valores para la protección de los recursos hidráulicos;

XX. Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la correspondiente participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XXI. Llevar a cabo la administración del sistema hidrológico del valle de México;

XXII. Organizar, dirigir y reglamentar en cuerpos de agua, tanto superficiales como subterráneos, los trabajos de hidrología que correspondan;

XXIII. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la debida participación de los usuarios, en los términos que determinen las leyes y reglamentos;

XXIV. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, así como reconocer derechos en materia de recursos hidráulicos;

XXV. Participar en la dotación de agua a los centros de población e industrias;

XXVI. Programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o por medio del otorga-

miento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, aquellas obras y servicios necesarios para la captación, potabilización, tratamiento, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal;

XXVII. Promover el ordenamiento en materia de recursos hidráulicos dentro del territorio nacional, con la participación de los particulares y la debida coordinación de las autoridades de los ámbitos federal, estatal y municipal;

XXVII. Promover la participación social, así como de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de las políticas públicas en materia de recursos hidráulicos;

XXVIII. Promover y, en su caso, ejecutar y operar las obras de infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas;

XXIX. Proponer a la Secretaría de Relaciones Exteriores la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias;

XXX. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de aquellos criterios generales que establezcan los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos hidráulicos;

XXXI. Vigilar en coordinación con las autoridades del ámbito federal, estatal y municipal, el cumplimiento de las leyes, las normas oficiales mexicanas y los programas en y relacionados con la materia de recursos hidráulicos, y

XXXII. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Transitorios

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

Artículo Segundo. Las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y, en general, en cualquier disposición respecto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos

Naturales, cuyas atribuciones en materia de recursos hidráulicos se derogan por virtud de este decreto, se entenderán referidas a la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Artículo Tercero. El titular del Poder Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, enviará a la Cámara de Diputados la propuesta presupuestal que corresponda al despacho de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Artículo Cuarto. El titular del Poder Ejecutivo Federal instruirá el traspaso de personal, recursos financieros materiales, bienes inmuebles, archivos y expedientes de la Comisión Nacional del Agua que correspondan a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en un plazo que correrá a partir de la entrada en vigor del presente decreto y hasta que entre en funciones la nueva dependencia.

Artículo Quinto. La Secretaría de Recursos Hidráulicos entrará en funciones a partir del ejercicio presupuestal del 2020.

Fuentes de consulta:

- “Agenda del Agua 2030”, edición 2011,

Autor: Comisión Nacional del Agua.

Editor: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- <https://www.gob.mx/conagua>.

- Diario Oficial de la Federación, tomo CDXXIV, número 11, lunes 16 de enero de 1989.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2019.—
Diputado **Jesús Fernando García Hernández** (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Gobernación y Población, para dictamen.

DECLARA EL 21 DE ABRIL COMO EL
“DÍA NACIONAL DE LA EDUCADORA”

«Iniciativa de decreto, por el que se declara el 21 de abril como Día Nacional de la Educadora, a cargo de la diputada Laura Érika de Jesús Garza Gutiérrez, del Grupo Parlamentario del PES

Quien suscribe, diputada Laura Érika de Jesús Garza Gutiérrez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto al tenor del siguiente

Exposición de Motivos

“Dime y lo olvido, enséñame y lo recuerdo, involúcrame y lo aprendo”

Benjamín Franklin

La presente iniciativa tiene por objeto establecer de manera oficial el Día Nacional de la Educadora el 21 de abril.

Ya en los estados de Puebla, Guanajuato, Durango, Coahuila, Jalisco, Chihuahua, Morelos, San Luis Potosí, Michoacán, Hidalgo, Veracruz, Zacatecas, Querétaro, Tlaxcala, Oaxaca, Campeche, Colima, Yucatán, Guerrero, y Quintana Roo se conmemora el Día de la Educadora.

Es necesario que la federación reconozca, como lo hacen las entidades federativas, a las profesionistas que atienden a nuestros niños en temprana edad.

Se conmemora el Día de la Educadora, en homenaje del nacimiento de Federico Froebel, pedagogo alemán creador de la educación preescolar y del concepto de jardín de infancia. En 1837 abrió la primera guardería, donde los niños eran considerados como pequeñas plantas de un jardín, del que el maestro es el jardinero. La teoría de Froebel señala que el infante se expresa a través de las actividades de la percepción sensorial, el lenguaje y el juguete. El lenguaje oral se asocia con la naturaleza y la vida.

Élida Lucila Campos Alba, en su obra *Una nueva institución: el Jardín de niños* señala que “en el caso específico

de la educación preescolar, su institucionalización pasó por un largo proceso de adaptación de modelos y recreación de materiales y técnicas, así como de una específica organización administrativa y pedagógica que dio como resultado la construcción de una cultura escolar propia”.

Campos Alba apunta: “En el recorrido que se propone para reconstruir los antecedentes, consideramos tres instituciones de atención especializada para niños de primera y segunda infancia: las de beneficencia, las relacionadas con las prestaciones laborales de las mujeres trabajadoras y las secciones de párvulos insertas en las escuelas elementales.

Del libro: *Educadoras y maestras*, de Irma Adriana Gómez Cavazos, publicado por la Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Educación Pública, Dirección General Adjunta de Igualdad de Género,¹ se puede leer que **la educadora francesa madame Marie Pape-Carpentier (1815-1878), seguidora de Pestalozzi y Froebel, (fue) quien en 1881 utilizó por primera vez el término “escuela maternal”, en un intento por conciliar las posturas divergentes en torno a la educación de los menores de seis años: las de pedagogos y pensadores que reclamaban que era deber del Estado la creación de una institución diseñada ex profeso, con el argumento de la “poca preparación de las madres”, y las de quienes consideraban que las madres debían ser quienes se hicieran cargo de la educación de sus hijos pequeños. La escuela maternal fue una necesidad, como consecuencia de la Revolución Industrial, para que las madres y padres trabajadores contaran con un espacio para el cuidado de los hijos menores de seis años, quienes pasaban las horas solos, en los tenebrosos patios de las nuevas ciudades fabriles.**

En España surgió la **“amiga”**: **mujer pobre, que por un módico pago cuidaba de los niños de las madres que trabajaban fuera de su casa.** Ya avanzado el siglo XIX, en países como Alemania, Suiza, Bélgica, Francia y más tarde en España, se creó **la sección de párvulos en las escuelas de enseñanza primaria**, aunque sin un programa diferenciado ni una metodología propia. Es en este periodo cuando las maestras de quienes trata el presente volumen traen a México la enseñanza preescolar.

El gobierno de Porfirio Díaz, a través de su esposa Carmen Romero Rubio, funda en la capital del país una **Casa Amiga de la Obrera**, retomando el sentido original de las escuelas amigas, pero con un fortalecido objetivo asistencialista hacia la mujer-madre-trabajadora y al niño como parte

importante de la naciente sociedad industrial. **La Casa Amiga de la Obrera puede considerarse la primera guardería en México.**

La historia de la escuela de párvulos realizada por Élide Campos recuenta que la adaptación que hicieron las maestras mexicanas del modelo froebeliano y kindergarten a lo largo del siglo XIX atendieron la educación preescolar en 1880.

En México, la **Escuela de Párvulos número 1 quedó abierta al público el 4 de enero de 1881** y el encargado del sistema de enseñanza fue el licenciado Guillermo Prieto. Este sistema establecía que los niños a través del juego comenzarían a recibir lecciones instructivas y preparatorias que más tarde perfeccionarían en las escuelas primarias; **en 1885 se establecen las escuelas de Párvulos números 2 y 3** a cargo de las profesoras Dionisia Pruneda y Adela Calderón de la Barca, respectivamente, y **en 1886 la número 4** con la señora Concepción Plowes al frente. **Para 1887, se atendían en total 361 educandos, 180 niños y 181 niñas.**

La historia de la práctica de educadora en México reconoce tres pilares: Estefanía Castañeda, Silvia Jardón y Carmen Ramos.

Destaca la reorganización que impulsó Justo Sierra en los primeros años del siglo XX y que llevó adelante Estefanía Castañeda y otras maestras bajo la doctrina froebeliana. La semblanza de la maestra Castañeda, reconocida como pionera de la educación preescolar en México. Como miembro del Consejo Superior de Educación, diseñó la Ley de Educación Primaria y participó en la elaboración del plan de estudios para profesores de educación primaria elemental superior y de párvulos. En 1921, siendo inspectora de kínder, presentó ante el Poder Legislativo la propuesta de establecer el kínder como obligatorio en toda la República.

Silvina Jardón Tuñón (1874-1958), pionera de la educación preescolar en el estado de México, donde impulsó el sistema de Froebel. La maestra Jardón se formó en la Escuela de Artes y Oficios y en la Normal para Profesoras. Fue directora de la recién abierta **Escuela de Párvulos de Texcoco (1898)**. La maestra Jardón plasmó su práctica docente en la obra Bases. Programa General y Programas Detallados, los Kindergartens del Estado de México, en 1917.

Carmen Ramos sobresalió como escritora, fue pionera en incorporar la literatura como herramienta didáctica. Plasmó su técnica en la revista *El pájaro azul* y publicó “Una

docena de cuentos dedicados a las madres y a los niños mexicanos”, con profundo espíritu nacionalista. Hizo la serie de textos *Esperanza, luz, ventura y victoria*, correspondientes a los primeros cuatro años de primaria. Escribió también la historia de la educación preescolar en México, con el título *Entre la realidad y la fantasía*. La maestra Ramos abrió en la radiodifusión un importante canal para la educación de los más pequeños con *La hora del cuento*. **Fue la promotora de la nueva profesión de educadora.**

A la educadora se le ve como una “niñera” y no como formadora del desarrollo infantil. Ser educadora,² afirman en el sector, implica tener responsabilidades, inteligencia, respeto por uno mismo y los demás; saber orientar, educar y valorar; implica, además, interesarse por seguir aprendiendo, por seguir encontrando nuevos métodos de enseñanza, observando errores y fortaleciendo la formación. Es más que ir a una escuela a enseñar. **Es amar la labor docente**, involucrarse con los alumnos, demostrar el afecto por los niños, valorarlos, respetarlos y cuidarlos.

El Consejo Nacional de Población estima que en 2018 la población de niñas y niños en nuestro país, fue de 26 millones 548 mil 4, lo que representa 21.3 por ciento del total de la población a nivel nacional. De esta, **49.8 por ciento corresponde al grupo de 0 a 5 años de edad** y 50.2 por ciento a niñas(os) de 6 a 11 años.

Entre 2013 y 2018³ el número de estancias infantiles subrogadas por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) pasó de 4 mil 956 a 9 mil 354, lo que representa un aumento de 88.7 por ciento. Los niños registrados pasaron de 138 mil 881 a 310 mil 628, es decir, un aumento de 123 por ciento.

Un estudio que realizó el Instituto Nacional de Salud Pública en 2011 señaló que 93.9 por ciento de los beneficiarios de las estancias infantiles, consideró que el programa les brinda la posibilidad de contar con empleo, salud mental, salud física e ingresos monetarios. 96.5 por ciento consideró que la atención y cuidado tuvo un impacto positivo en el desarrollo del lenguaje de los niños, 97.5 por ciento observó una mejora en su desarrollo motriz, y 96 por ciento dijo que los menores desarrollaron mejores habilidades sociales.

Las personas de 3 a 5 años de edad, quienes representan la demanda de educación preescolar, en el año 2018 ascendió a 6 millones 613 mil 863 habitantes, lo que significa un 5.3 por ciento respecto al total de población a nivel nacional; donde 3 millones 384 mil 176 corresponde a los niños y 3

millones 229 mil 687 son niñas. Para los años 2030 y 2050 los porcentajes de población de 3 a 5 años serán de 4.72 y 4.68 por ciento, respectivamente.

Por otra parte, nuestra Carta Magna considera a la niñez una prioridad nacional.

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. **Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento** para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

La Convención del Niño,⁴ aprobada como tratado internacional de derechos humanos el 20 de noviembre de 1989, señala en el artículo 27 que:

Artículo 27

1. Los estados parte reconocen el derecho de todo niño a un **nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.**

El artículo 28 de la Convención es la que hace referencia a la educación del niño, en él se establece:

Artículo 28

1. Los estados partes **reconocen el derecho del niño a la educación** y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;

b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;

c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;

d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;

e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

2. Los estados parte adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los estados parte fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Este instrumento internacional asevera que la educación para los niños debe de estar encaminada a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; a inculcar al niño el respeto de los derechos humanos a inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; a preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; y a inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

En el caso de nuestra legislación local, el artículo 58 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes⁵ señala que **uno de los fines de la educación es desarrollar la personalidad, las aptitudes y las potencialidades de niñas, niños y adolescentes.**

A pesar de que se reconoce que uno de los factores que han propiciado la incorporación de las mujeres en el ámbito laboral ha sido el crecimiento de los centros de desarrollo infantil en el país y la labor de las educadoras; las educadoras de esos centros carecen del reconocimiento a sus aportaciones a la vida social, política y económica de México.

Por lo expuesto, fundado y motivado, y con base en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 3, numeral 1, fracción VIII, 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, quien suscribe somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que declara el 21 de abril como el Día Nacional de la Educadora

Único. El honorable Congreso de la Unión declara el 21 de abril como Día Nacional de la Educadora.

Transitorio

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

Notas

1 <https://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/1484/1/images/LasMaestrasVol2.pdf>

2 <https://comunidaddocente.org/dia-de-la-educadora-en-mexico/>

3 <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/guarderias-crecieron-al-doble-con-pena-nieto-3047533.html>

4 <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2019.— Diputada **Laura Érika de Jesús Garza Gutiérrez** (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Gobernación y Población, para dictamen.

LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 6, 45 y 46 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a cargo de la diputada Graciela Zavaleta Sánchez, del Grupo Parlamentario de Morena

Graciela Zavaleta Sánchez, diputada a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Morena, conforme a lo establecido 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, presento al pleno de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia relativo a las malas praxis médicas y quirúrgicas que lesionen salud y vida de las mujeres al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

a) Planteamiento del problema

La iniciativa pretende reformar y adicionar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia a fin de considerar como violencia de género cualquier acción, omisión y negligencia de los supuestos profesionistas de la llamada “medicina estética” y de quienes realicen procedimientos quirúrgicos o administren cualquier tipo de sustancias y medicamentos que pretendan mejorar la apariencia física de las mujeres y que, por impericia, negligencia e incapacidad para realizar el ejercicio de una profesión, producen lesiones en diversos grados e incluso la muerte de quienes son sometidas a tales intervenciones en diferentes áreas del cuerpo.

b) Argumentos

1. La práctica de la cirugía estética en México

La práctica de medicina y cirugías estéticas en México va al alza en diversos sectores sociales. Los especialistas coin-

ciden en afirmar que, desde su nomenclatura, existen controversias al no ser ubicada como una especialidad. De acuerdo con la Asociación Mexicana de Cirugía Plástica y Reconstructiva (AMCPER, AC) el reconocimiento de medicina estética es concedido “mediante diplomados o cursos en línea a médicos generales que no realizan residencias médicas y no corresponde su formación a ningún curso oficial que reconozca el sistema nacional de residencias médicas y no existe en las 47 especialidades médicas y no cuenta con ningún consejo con la idoneidad reconocida y avalada por el Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas (Conacem).

La misma AMCPER señala que la formación de un cirujano con la especialidad de cirugía plástica, estética y reconstructiva requiere de la licenciatura de medicina general para después ser seleccionados en el examen nacional de aspirantes a residencias médicas —en 2018 con más de 51 mil 500 aspirantes con 8 mil 263 plazas para todas las especialidades— posteriormente, según señala ese organismo, deben cursarse dos años de especialidad en cirugía general con sólo 743 plazas, junto con medicina interna que son las especialidades con más alto puntaje para el ingreso y, finalmente, cuatro años más de la especialidad de cirugía plástica siendo todo este tiempo de práctica tutelar por profesorado en la misma especialidad en los hospitales, cubriendo programas de estudio y de enseñanza directa con pacientes y profesores especialistas con la debida formación. La aprobación de la especialidad de cirugía plástica y reconstructiva requiere de rigurosos exámenes de selección para el ingreso aplicados por autoridades de salud y de educación.

Como se aprecia, la formación de un especialista en cirugía plástica y reconstructiva no es improvisado ni se satisface con simples cursos y diplomados para hacer posible el ejercicio profesional; sin embargo, y debido a las exigencias requeridas para la especialidad, el aumento de médicos desempleados o con bajos ingresos se ha dado la creación de “diplomados en cirugía estética” a través de cómodos cursos o bien ofertando supuestas maestrías en medicina y cirugía estética o de cursos de especialidad en estética y longevidad. Lo novedoso de estos procesos ha llevado a la apertura de escuelas, colegios y universidades que sólo piden como requisito el grado de licenciatura para preparar en cortísimos plazos a personal en medicina estética capaz de realizar intervenciones en el cuerpo humano sin el entrenamiento, habilidades y evaluaciones.

El estado de Veracruz es el ejemplo paradigmático de estas irregularidades. Los cursos de maestría en cirugía estética

y especialidad en medicina estética y longevidad cuentan con el otorgamiento de cédulas de la Secretaría de Educación de Veracruz para otorgar títulos sin reconocimiento o certificado de especialidad concedido por consejos médicos. Según la AMCPER, los cursos se imparten por internet de forma semipresencial teniendo como principal fuente de clientela a los médicos que no fueron seleccionados en los exámenes nacionales de aspirantes a residencias médicas. Las mencionadas escuelas y universidades no tienen la evaluación de los organismos acreditadores de la calidad de la enseñanza como requisito que establece la ley a las escuelas con registro en la Secretaría de Educación Pública (SEP) o de la dirección de posgrados del Comité Nacional de Ciencia y Tecnología o los comités interinstitucionales para la evaluación de la educación superior.

2. Prácticas irregulares de la cirugía estética

En México aumenta más la demanda de cirugías estéticas y tratamientos de belleza. Información de entidades médicas estadounidenses afirman que México en el quinto país en el mundo donde se recurre a la práctica de cirugías estéticas, teniendo como consecuencia la apertura de clínicas clandestinas. Según cifras de la Sociedad Internacional de Cirugía Estética y Cosmética, durante un estudio realizado en 2013, “México ocupó el tercer lugar a escala mundial después de Estados Unidos y Brasil para este tipo de intervenciones médicas. Las cifras estiman alrededor de 486 mil 499 procedimientos quirúrgicos y 397 mil 854 procedimientos no quirúrgicos, siendo el aumento mamario y la liposucción, los procedimientos quirúrgicos más frecuentes, mientras que los procedimientos no quirúrgicos fueron la aplicación de toxina botulínica y aplicación de rellenos o sustancias reabsorbibles”.¹

Para comprender mejor la naturaleza, es necesario entender que la cirugía estética o cosmética se define “**como toda intervención en el físico del individuo que padece ‘dolor psicológico’ causado por la autoconciencia de una apariencia anormal de no belleza o fealdad bajo un concepto sociocultural**”.²

Sin embargo, se ha dado la instalación de clínicas y establecimientos que ofrecen diversos servicios relativos a la llamada medicina estética y de intervenciones para lograr “una mejoría” en la apariencia física de los pacientes que lo solicitan. De acuerdo con el National Clearinghouse de Estados Unidos, en 2010 se realizaron un millón 555 mil 614 intervenciones invasivas y 11 millones 561 mil 449 no invasivas. Las primeras incluyen cirugía de senos, lipecto-

mías, lifts y liposucciones; los segundos, rellenos, la aplicación de bótox y procedimientos láser. Nuevamente se encontró un incremento total de 2 y 5 por ciento, respectivamente, comparando las cifras de 2009 con las de 2010. Las estadísticas recopiladas por primera vez por la Sociedad Internacional de Cirujanos Plásticos y Estéticos (2010) reportan los 20 países donde se realiza el mayor número de intervenciones: en primer lugar, Estados Unidos de América, seguido de Brasil, China, India, México, Japón, Corea del Sur, Alemania, Italia y Rusia”.³

En México, las estadísticas parecen variar y algunos datos fehacientes son ofrecidos por la Asociación Mexicana de Cirugía Plástica, Estética y Reconstructiva (Amceper). De acuerdo con la asociación, los procedimientos han aumentado en 80 por ciento en veinte años.

El 13 de febrero de 2013 se realizó en el Palacio Legislativo de San Lázaro el foro *Panorama médico-jurídico de la cirugía estética en México* que tuvo por objetivos conocer cuál es la situación legal de los llamados profesionistas que realizan intervenciones estéticas y escuchar a las víctimas que sufrieron una cirugía que, por la impericia y negligencia, provocaron lesiones y daños irreparables a la vida de los pacientes. En el foro, representantes del **Comité Médico Legal de la Asociación Mexicana de Cirugía Plástica, Estética y Reconstructiva** indicaron que **en 2010 el Hospital General de México reportó en una casuística, 279** pacientes complicados con secuelas de procedimientos estéticos, 84 por ciento eran mujeres en edad productiva, con una media de edad de 36 años, y 87 por ciento eran de nivel socioeconómico medio.

Respecto a 2011 se atendieron 177 nuevos casos; a 23.72 por ciento se le realizó algún procedimiento quirúrgico costoso y utilizaron cuidados intensivos, complejas cirugías en varios tiempos; se reportaron varios fallecimientos y múltiples amputaciones de áreas glúteas, senos y miembros inferiores. El último estudio contiene datos a 2018 con 213 nuevos casos.

La urgente situación, derivado de la aplicación de la estrategia, señala que la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) y el Sistema Federal Sanitario realizaron en el periodo 2013-2015, mil 925 visitas de verificación sanitaria en todo el territorio nacional suspendiendo actividades en 215 establecimientos. Durante 2015, la Cofepris impuso multas por incumplimiento a la regulación sanitaria por más de diez millones de pesos; además del fortalecimiento de la Estrategia del Gobierno

de la República para la Prevención y el Combate de Servicios Médicos Ilegales, cuya última publicación consultada para esta iniciativa se refiere a febrero de 2015, indicó los siguientes objetivos:

1. Clausurar establecimientos ilegales de prestación de servicios de atención médica que incumplen con la regulación sanitaria.
2. Combatir la presencia de clínicas de cirugía y procedimientos estéticos que ofrecen servicios que representan un riesgo a la salud de la población, con un incremento en clausuras y multas a los infractores.
3. Incremento en la información sobre establecimientos que incumplen la regulación y reforzamiento de las acciones federalizadas ante los mismos.

Hasta 2015, la mencionada estrategia ofrece datos para el conocimiento del número de verificaciones y multas como se ofrece a continuación:

Tipo de establecimiento	2012	2013-2015*	Total	Tasa de crecimiento por concepto (%)	
Medicina Estética	Verificaciones	297	1,202	1,499	305%
	Suspensiones	1	59	60	5,800%
Consultorios Médicos	Verificaciones	7,279	14,893	22,172	105%
	Suspensiones	124	412	536	232%
Consultorios en farmacias	Visitas de fomento sanitario	0	6,939	6,939	---
	Verificaciones	0	6,399	6,399	---
	Suspensiones	0	374	374	---
Multas	\$1,200,000	\$4,430,000	\$5,630,000	270%	

Fuente Cofepris (2015)

No debe dejarse de lado la recurrencia en este número de quejas que han derivado en la emisión de alertas sanitarias publicadas en septiembre de 2018. En ese documento, la Cofepris se continúan

“Realizando visitas de **verificación a establecimientos que prestan servicios de cirugía y tratamiento estético, encontrando que algunos de ellos no cuentan con autorización sanitaria para prestar los servicios que promo-**

cionan; que las condiciones sanitarias no son las adecuadas; que el personal no es profesional de la salud (carecen de estudios con validez oficial y de cédula profesional); o bien, que los cirujanos plásticos no cuentan con certificados y/o recertificaciones de especialidad para realizar este tipo de cirugías; falta de aviso de funcionamiento o licencia sanitaria, medicamentos con fecha de caducidad vencida, equipo médico sin registro sanitario, no permitir acceso para constatar condiciones sanitarias, no presentar documentación que acredite el buen funcionamiento del establecimiento, así como contar con quirófano dentro del consultorio. **Cabe señalar que estos tratamientos se ofertan por internet, en medios impresos como periódicos de mayor circulación, volantes, mantas en domicilios diversos, revistas de renombre entre otros, en los cuales, la práctica más común es ofertar los servicios a bajo costo y sin internamiento del paciente. Las cirugías o tratamientos practicados en establecimientos con malas condiciones sanitarias y por personas no especializadas que no cumplen con la legislación y normatividad sanitaria vigente, pueden provocar un grave riesgo a la salud de la población que acude a dichos lugares y en consecuencia el daño puede ser permanente o fatal**".⁴

No son pocos los casos donde se exhiben los graves daños a la salud de las mujeres que han sido víctimas de una cirugía estética hecha por personal que no ha tenido la capacitación debida y suficiente. En el mencionado foro realizado en Cámara de Diputados, se ofreció el testimonio de algunas víctimas y familiares que padecieron estas malas prácticas.

La exigencia de estas personas demandó de los legisladores asistentes un mayor rigor en la concesión de permisos a escuelas dedicadas a conceder maestrías incumpliendo con lo establecido en la Ley General de Salud en cuanto a las residencias y especialidades; a la vez, también indicaron la conveniencia de un endurecimiento de las penas y la clausura de los consultorios o centros estéticos además de la reparación de daños por ser víctimas de negligencia e inclusive de dolo cuando, sabiendo que no tienen la pericia necesaria, realizan cirugías.

La alerta sanitaria de la Cofepris que se ha citado arriba indica determinadas características que deben reunir las clínicas y profesionistas que realicen cirugías estéticas. En el documento puede leerse:

1. Que el establecimiento cuente con la licencia sanitaria para llevar a cabo actos quirúrgicos (debe estar a la vista del público).

2. Que el médico que realiza los procedimientos tenga especialidad en cirugía plástica.

3. Que el título profesional del médico cirujano se encuentre a la vista del público.

4. Que se cuente con un área quirúrgica separada y sin posibilidad de contaminación y acceso restringido.

5. Que el servicio de cirugía cuente con áreas delimitadas, esto es: a. Un área negra, que es todo lo que se encuentra por fuera del servicio de cirugía, incluyendo el pasillo de tránsito y vestidores del personal de salud. b. Un área gris, que es por donde el paciente ingresa al servicio de cirugía y se encuentra previo a las salas quirúrgicas. En esta área, el paciente ingresa sin familiares. c. Un área blanca, donde se encuentran el o los quirófanos.

6. El quirófano debe cumplir con al menos los siguientes puntos: a. Que las paredes y pisos sean lisas, esto es, que no tengan salientes o ranuras que puedan acumular polvo o bacterias (no loseta). b. Que cuente con una mesa especial para llevar a cabo cirugías y lámparas empotradas en el techo. c. Que cuente con un equipo especial para dar anestesia a los pacientes, operado por un anestesiólogo titulado y con especialidad en la materia.

7. Se deberá contar con un área de recuperación post-cirugía.

8. Los medicamentos deberán presentar registro sanitario, etiquetas en español, no deberán estar caducos ni deberán suministrarse de manera fraccionada.

La legislación en vigor exige que los profesionales de la salud sean especialistas certificados de acuerdo al programa nacional de residencias y conforme al desahogo de los exámenes correspondientes que no son simplemente la concesión de una maestría.

Es criterio del Poder Judicial de la Federación que la cirugía plástica, estética y reconstructiva debe ser practicada por profesionales de la salud especializados en dichas materias, conforme a lo establecido por el artículo 272 Bis de la Ley General de Salud; de acuerdo con la tesis aislada, quienes tienen cédula de maestría en cirugía estética no es equiparable al de los cirujanos, pues el de especialidad obtenido mediante el Sistema Nacional de Residencias es consecuencia de un procedimiento altamente reglado en el que intervienen dependencias y entidades del Sistema Na-

cional de Salud y del Sistema Educativo Nacional. Así se transcribe a continuación:

Época: Décima Época
 Registro: 2014705
 Instancia: Segunda Sala
 Tipo de Tesis: Aislada
 Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 44, Julio de 2017, Tomo I
 Materia(s): Constitucional
 Tesis: 2a. CXII/2017 (10a.)
 Página: 276

Salud. Los artículos 272 Bis 1 de la ley general relativa y 95 Bis 4 de su reglamento en materia de prestación de servicios de atención médica, no transgreden el principio de igualdad

Los preceptos citados, al prever que la cirugía plástica, estética y reconstructiva relacionada con cambiar o corregir el contorno o forma de diferentes zonas o regiones de la cara y del cuerpo **deberá efectuarse en establecimientos o unidades médicas con licencia sanitaria vigente**, atendidos por profesionales de la salud especializados en dichas materias, conforme a lo establecido por el artículo 272 Bis de la Ley General de Salud, y **que únicamente podrán realizar dichos procedimientos los médicos con título profesional y cédula de especialidad**, otorgada por autoridad educativa y certificación expedida por el Consejo de la Especialidad en una rama quirúrgica de la medicina, ambos en términos de los diversos 78 y 81 de la ley aludida, respectivamente, no violan el principio de igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en relación con quienes tienen cédula de maestría en cirugía estética, porque el grado de especialista en cirugía plástica y reconstructiva y el de maestro en cirugía estética no son equiparables**, pues el de especialidad obtenido mediante el Sistema Nacional de Residencias es consecuencia de un procedimiento altamente reglado en el que intervienen dependencias y entidades del Sistema Nacional de Salud y del Sistema Educativo Nacional, mientras que el grado académico de maestría lo otorga una institución educativa que no forma parte del Sistema Nacional de Residencias, que si bien tiene reconocimiento de validez oficial, **no se sujeta a los mismos procedimientos y fines que aquél, por lo que no puede existir comparación entre ambos grados.**

Esta tesis se publicó el viernes 7 de julio de 2017 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

En este sentido, quienes lucran de esta forma no sólo estarían cometiendo un delito tipificado en la Ley General de Salud sino también se contemplan las prácticas e intervenciones quirúrgicas practicadas contra cualquier mujer sin contar con las debidas certificaciones que avalen la especialidad correspondiente.

3. Prácticas médico-quirúrgicas como violencia de género

Si bien el artículo 6 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia señala cuáles son las diferentes formas de violencia que puede sufrir cualquier mujer, es importante señalar en esta exposición de motivos que, de forma general, cualquier violencia por cuestión de género se dirige a dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres por el hecho de serlo.

Recientemente, se ha venido explorando la necesidad de integrar a la ley en la materia una nueva forma específica de violencia: la cometida por médicos dañando integridad física, salud integral o pongan en riesgo la vida agravándose por el hecho de ser mujer o por sus condiciones femeninas.

De acuerdo con la Sociedad Española de Cirugía Plástica Reparadora y Estética, la cirugía plástica es una especialidad quirúrgica que se ocupa de la corrección de todo proceso congénito, adquirido, tumoral o simplemente involuntivo que requiera reparación o reposición o que afecte a la forma y/o función corporal. Sus técnicas están basadas en el trasplante y la movilización de tejidos mediante injertos y colgajos o incluso implantes de material inerte. La Cirugía Plástica Reparadora procura restaurar o mejorar la función y el aspecto físico en las lesiones causadas por accidentes y quemaduras, en enfermedades y tumores de la piel y tejidos de sostén y en anomalías congénitas, principalmente de cara, manos y genitales.

La cirugía plástica estética, en cambio, trata con pacientes en general sanos y su objeto es la corrección de alteraciones de la norma estética con la finalidad de obtener una mayor armonía facial y corporal o de las secuelas producidas por el envejecimiento. Ello repercute en la estabilidad emocional mejorando la calidad de vida a través de las relaciones profesionales, afectivas de cada persona.

La medicina estética no pretende ninguna intervención sobre el cuerpo. De acuerdo con el dictamen de la Comisión

de Salud y Asistencia Social de la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) por el que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Salud del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la ALDF el 20 de junio de 2010,⁵ la medicina estética tiene el objetivo de solucionar los considerados defectos estéticos, pero su objetivo último es más amplio porque tiende a promover y estimular la construcción y reconstrucción de una armonía y equilibrio a través de la activación de un programa individual.

Sin embargo, quienes han tenido títulos de maestría en medicina estética se han dado a la tarea de realizar intervenciones que requieren de una certificación contraviniendo lo dispuesto en el artículo 272 Bis de la Ley General de Salud con consecuencias fatales de cirugías practicadas en mujeres.

Recientes análisis detallan que “la ideología de belleza femenina” estaría considerada como una forma de violencia de género como también podrían ser procedimientos médicos gineco-obstétricos que tienen un especial ensañamiento de violencia debido a las características propias de la mujer.

De acuerdo con “La ideología de la belleza femenina: otra forma de violencia contra las mujeres” de Antonella Caiozzi,⁶ el ideal de mujer se ha impuesto el ser bellas convirtiéndose en “un mandato para las mujeres, mandato que pretende homogeneizar los cuerpos femeninos bajo un modelo único –occidental y racista– de belleza, al mismo tiempo que busca convertirlos en objeto de consumo y del deseo masculino. Se trata de una ideología de la belleza de carácter patriarcal, que opera como dispositivo de control de los cuerpos de las mujeres y que además genera un importante nicho de consumo en el contexto del modelo neoliberal”.

A mayor abundamiento, la especialista explica que el cuerpo de las mujeres es un “objeto a someter” y es blanco de la “industria cosmética, de vestuario y de alimentos bajos en calorías” sometiéndose a “costosas y peligrosas cirugías estéticas, forma moderna y occidental de “mutilación” del cuerpo femenino. *Para ser bella hay que ver estrellas*, nos enseñaron. De ahí que muchas mujeres estén dispuestas a soportar todo tipo de procedimientos dolorosos para alcanzar la tan ansiada belleza, que nos hará valiosas ante la sociedad y deseadas por los hombres”.

Igualmente explica que la “ideología de la belleza que opera como una forma de violencia contra las mujeres, pero

que rara vez se percibe como tal. Se trata de una “violencia simbólica” en la medida que es una violencia no ejercida directamente mediante la coacción, sino a través de una dominación más suave y oculta que opera colonizando los esquemas cognitivos de las mujeres y haciendo que éstas conciban como naturales unos patrones de belleza que son arbitrarios y que las violentan”.

Este concepto de violencia de género por procedimientos estéticos y quirúrgicos tiene detrás una medicalización de la belleza que resulta en una especie de encarnizamiento exagerando las cualidades físicas conforme a los estándares que “**sólo son aplicables a los cuerpos de las mujeres**” abriendo así un mercado fértil para supuestos especialistas que pretenden construir cuerpos robustos y redondeado, figuras ideales del imaginario masculino que, en los hechos, pasan por un violencia y encarnizamiento médicos que explota estas cualidades únicas de las mujeres en un “discurso sólo se aplica al cuerpo de las mujeres, no al de los hombres. Funciona, así, como un mecanismo simbólico efectivo para hacer que la belleza femenina aparezca socialmente como neutral y científica”, explica la mencionada especialista y que también podría aplicarse en otros procedimientos médicos, especialmente los ginecológicos y obstétricos, que se han considerado hasta normales en los hospitales, cosa que no debería ser tolerado.

En este sentido, cualquier forma de violencia que trata de explotar la salud y el cuerpo de las mujeres, de acuerdo con las anteriores opiniones, tiene detrás la irresponsabilidad y conducta típica y dolosa de médicos sin certificación que pretenden dar cualidades exageradas a los cuerpos de las mujeres y que, en consecuencia, traen el daño, la mutilación, lesiones e incluso la pérdida de la vida de las mujeres por lo que podría considerarse como un delito culposo **al obrar con imprevisión, negligencia, impericia, falta de reflexión o de cuidado con los evidentes daños. Así lo ha considerado el Poder Judicial de la Federación en la siguiente tesis:**

Época: Novena Época

Registro: 199887

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo IV, Diciembre de 1996

Materia(s): Penal

Tesis: XX.98 P

Página: 388

Delitos culposos, elementos que deben acreditarse, tratándose de los

Conforme a los artículos 8o. y 9o. del Código Penal Federal, las acciones u omisiones solamente pueden realizarse dolosa o culposamente; obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación de un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales. Por tanto, para que se acredite plenamente la culpa en los delitos de esta naturaleza deben encontrarse conformados por dos elementos: a) el subjetivo, en el que debe probarse que el agente del **delito obró con imprevisión, negligencia, impericia, falta de reflexión o de cuidado**; y, b) el objetivo, que se aprecia sensorialmente por los efectos que causó, o sea, por los daños materiales.

Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito.

Amparo directo 1025/95. Armando Burguete Salgado. 29 de agosto de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco A. Velasco Santiago. Secretario: Rafael León González.

En este sentido, la presente iniciativa con proyecto de decreto pretende adicionar los artículos 6, 45 y 46 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En el artículo 6 se pretende reformar la fracción III, para introducir el concepto de violencia médica por causas de género. Ahí se establece que la misma comprende actos, acciones u omisiones médico-quirúrgicos que, cometidos con dolo, negligencia o impericia causen cualquier daño o lesión en la integridad corporal e incluso la vida de las mujeres. En esto se contemplan los llamados procedimientos estéticos e intervenciones quirúrgicas estéticas además de dejar la posibilidad de ampliar este concepto a la llamada violencia ginecológica.

De la misma manera, las reformas a los artículos 45 y 46 de la ley en comento pretenden otorgar la facultad a la Secretaría de Educación Pública para **el diseño y difusión de materiales educativos a fin de prevenir cualquier forma de violencia médica además de dar a la Secretaría de Salud la facultad para proporcionar acciones formativas a médicos especialistas a fin de prevenir cualquier acto u acción que derive en violencia de género y lesione o ponga en vida la integridad de las mujeres.**

Por lo anterior se exponen el proyecto de reformas en el siguiente cuadro comparativo:

LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA	PROYECTO DE REFORMAS
ARTÍCULO 6. Los tipos de violencia contra las mujeres son:	ARTÍCULO 6. ...
I. a II ...	I. a II ...
III. La violencia patrimonial.- Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;	III. La violencia médica.- Cualquier acto, acción u omisión médico-quirúrgica que cometido con dolo, negligencia o impericia causen cualquier lesión o daño en la salud, integridad corporal y vida de las mujeres; IV. La violencia patrimonial.- Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;
IV. Violencia económica.- Es toda acción u omisión del Agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral;	V. La violencia económica.- Es toda acción u omisión del Agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral;
V. La violencia sexual.- Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto, y	VI. La violencia sexual.- Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto, y
VI. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.	VII. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.
ARTÍCULO 45.- Corresponde a la Secretaría de Educación Pública:	ARTÍCULO 45.- ...
I a XII. ...	I a XII. ...
	XIII. Diseñar y difundir materiales educativos para la prevención y atención de la

<p>XIII. Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;</p> <p>XIV. Diseñar, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres;</p> <p>XV. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y</p> <p>XVI. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.</p>	<p>violencia médico-quirúrgica que provoque daños a la salud, integridad corporal y vida de mujeres;</p> <p>XIV. Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;</p> <p>XV. Diseñar, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres;</p> <p>XVI. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y</p> <p>XVII. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.</p>
<p>ARTÍCULO 46.- Corresponde a la Secretaría de Salud:</p> <p>I. a III;</p> <p>IV. Establecer programas y servicios profesionales y eficaces, con horario de veinticuatro horas en las dependencias públicas relacionadas con la atención de la violencia contra las mujeres;</p> <p>V. Brindar servicios reeducativos integrales a las víctimas y a los agresores, a fin de que logren estar en condiciones de participar plenamente en la vida pública, social y privada;</p> <p>VI. Difundir en las instituciones del sector salud, material referente a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres;</p>	<p>ARTÍCULO 46.- ...</p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. Proporcionar acciones formativas a médicos integrantes de los consejos de especialistas a fin de prevenir cualquier procedimiento médico-quirúrgico que practicado con dolor, impericia o negligencia, causen cualquier lesión o daño en la salud, integridad corporal y vida de mujeres;</p> <p>V. Establecer programas y servicios profesionales y eficaces, con horario de veinticuatro horas en las dependencias públicas relacionadas con la atención de la violencia contra las mujeres;</p> <p>VI. Brindar servicios reeducativos integrales a las víctimas y a los agresores, a fin de que logren estar en condiciones de participar plenamente en la vida pública, social y privada;</p> <p>VII. Difundir en las instituciones del sector salud, material referente a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres;</p>

<p>VII. Canalizar a las víctimas a las instituciones que prestan atención y protección a las mujeres;</p> <p>VIII. Mejorar la calidad de la atención, que se preste a las mujeres víctimas;</p> <p>IX. Participar activamente, en la ejecución del Programa, en el diseño de nuevos modelos de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, en colaboración con las demás autoridades encargadas de la aplicación de la presente ley;</p> <p>X. Asegurar que en la prestación de los servicios del sector salud sean respetados los derechos humanos de las mujeres;</p> <p>XI. Capacitar al personal del sector salud, con la finalidad de que detecten la violencia contra las mujeres;</p> <p>XII. Apoyar a las autoridades encargadas de efectuar investigaciones en materia de violencia contra las mujeres, proporcionando la siguiente información:</p> <p>a) La relativa al número de víctimas que se atiendan en los centros y servicios hospitalarios;</p> <p>b) La referente a las situaciones de violencia que sufren las mujeres;</p> <p>c) El tipo de violencia por la cual se atendió a la víctima;</p> <p>d) Los efectos causados por la violencia en las mujeres, y</p> <p>XIII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y</p> <p>XIV. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.</p>	<p>VIII. Canalizar a las víctimas a las instituciones que prestan atención y protección a las mujeres;</p> <p>IX. Mejorar la calidad de la atención, que se preste a las mujeres víctimas;</p> <p>X. Participar activamente, en la ejecución del Programa, en el diseño de nuevos modelos de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, en colaboración con las demás autoridades encargadas de la aplicación de la presente ley;</p> <p>XI. Asegurar que en la prestación de los servicios del sector salud sean respetados los derechos humanos de las mujeres;</p> <p>XII. Capacitar al personal del sector salud, con la finalidad de que detecten la violencia contra las mujeres;</p> <p>XIII. Apoyar a las autoridades encargadas de efectuar investigaciones en materia de violencia contra las mujeres, proporcionando la siguiente información:</p> <p>a) La relativa al número de víctimas que se atiendan en los centros y servicios hospitalarios;</p> <p>b) La referente a las situaciones de violencia que sufren las mujeres;</p> <p>c) El tipo de violencia por la cual se atendió a la víctima;</p> <p>d) Los efectos causados por la violencia en las mujeres, y</p> <p>XIV. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y</p> <p>XV. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.</p>
---	--

Por lo anterior expuesto, se pone a consideración de esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Único. Se adicionan una fracción III al artículo 6, recorriendo el orden de las fracciones subsecuentes; una fracción XIII al artículo 45 recorriendo el orden de las fracciones subsecuentes y una fracción IV al artículo 46 recorriendo el orden de las fracciones subsecuentes, todos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para quedar como sigue:

Artículo 6. ...

I. a II. ...

III. La violencia médica. Cualquier acto, acción u omisión médico-quirúrgica que cometido con dolo, negligencia o impericia causen cualquier lesión o daño en la salud, integridad corporal y vida de las mujeres;

IV. a VII. ...

Artículo 45. ...

I. a XII. ...

XIII. Diseñar y difundir materiales educativos para la prevención y atención de la violencia médico-quirúrgica que provoque daños a la salud, integridad corporal y vida de mujeres;

XIV. a XVII. ...

Artículo 46. ...

I. a III. ...

IV. Proporcionar acciones formativas a médicos integrantes de los consejos de especialistas a fin de prevenir cualquier procedimiento médico-quirúrgico que practicado con dolo, impericia o negligencia, causen cualquier lesión o daño en la salud, integridad corporal y vida de mujeres;

V. a XV. ...

Transitorio

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

Notas

1 Revista Cofepris, Medicina Estética,

<http://revistacofepris.salud.gob.mx/n/no3/cultura.html>

2 Mariablanca Ramos –Rocha De Viesca, La vulnerabilidad humana frente a la cirugía estética. Un análisis bioético, en: Ética médica, Re-

vista Médica del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2012; 50 (1), pp. 81-86.

3 International Society of Aesthetic Plastic Surgery, ISAPS International Survey on Aesthetic/Cosmetic Procedures Performed in 2010. Disponible en

<http://www.isaps.org/isaps-global-statistics.html> citando en Mariablanca Ramos –Rocha De Viesca, Op.cit. p. 82.

4 En:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/388755/33_Alerta_Clinica_de_Cirugia_Estetica_Septiembre_2018.pdf

5 Dictamen de las Comisiones Unidas de Salud y de Asistencia Social de la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en:

<http://www.aldf.gob.mx/archivo-6115745c10fa585bd234f886e711b574.pdf>

6 En mujeres y violencia: silencios y resistencias, Red Chilena contra la violencia doméstica y sexual, p. 14. www.nomasviolenciacontramujeres.cl

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2019.— Diputada **Graciela Zavaleta Sánchez** (rúbrica).»

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Lucero Saldaña Pérez, del Grupo Parlamentario del PRI

María Lucero Saldaña Pérez, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución o Carta Magna), y del artículo 6, numeral 1, fracción I, artículo 77,

numeral 1, artículo 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable Cámara, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

La libertad de expresión en México es un derecho fundamental reconocido en la Carta Magna, así como en diversos instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

El artículo 6, primer y segundo párrafo de la Constitución establece que la libertad de expresión consistente en difundir, recibir y buscar información es un derecho fundamental, en los términos siguiente:

“...Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión...”

A nivel internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece en similares términos dicha prerrogativa universal:

“...Artículo 19.

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión...”

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce dicho derecho fundamental, en qué consiste y la existencia de posibles restricciones que deben de estar fijadas en la ley y cumplir con criterios de necesidad, de la manera siguiente:

“...Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas...”

En el sistema interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconoce el mismo derecho humano en los términos siguientes:

“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de fre-

cuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional...”

En ese sentido es pertinente recalcar el principio número 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Comisión Interamericana) consistente en que:

“9. El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.

Así, de acuerdo con el documento *Zonas Silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión*, realizado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana:

“...El asesinato de periodistas y comunicadores sociales por motivos relacionados con su trabajo periodístico constituye la más grave violación del derecho a la libertad de expresión. Los actos de violencia cometidos contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación no sólo vulneran en forma grave su derecho a la vida, sino que apuntan a suprimir en forma radical su derecho a expresarse libremente y generan un efecto de autocensura entre los demás trabajadores de los medios de comunicación social. Los actos de violencia cometidos en razón de la labor que desempeñan los periodistas también afectan gravemente la dimensión social y colectiva del derecho a la libertad de expresión, dado que

vulneran el derecho de las sociedades y de sus ciudadanos y ciudadanas a buscar y recibir informaciones e ideas de toda índole...”

Sin embargo, a pesar del extenso marco normativo, principios y recomendaciones que protegen la libertad de expresión y las personas que ejercen su derecho, en la práctica diversos periodistas y defensores de derechos humanos se han visto violentados en su persona, propiedades y familia por el libre ejercicio de su profesión.

De conformidad con el *Balance de periodistas, detenidos, secuestrados y desaparecidos en el mundo en 2017* de Reporteros Sin Fronteras, México es el país en paz más peligroso del mundo para periodistas y el segundo en el mundo sólo por detrás de Siria.¹



Fuente: Reporteros sin Fronteras.

Asimismo, dicha Organización de la Sociedad Civil ha señalado que para el 30 de agosto de 2018, se encontraban desaparecidos 21 periodistas, constituyendo un record en el continente americano,² y que el Estado mexicano se encuentra en el lugar número 147 de 180 países dentro de la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2018.³

Para combatir este problema transversal, el gobierno mexicano instituyó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (en adelante Feadle), la cual “es la autoridad encargada de dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, perseguir los delitos cometidos en contra de quienes ejercen la actividad periodística o se cometan en razón del ejercicio de derecho a la información o de libertad de prensa y expresión”.⁴

Desafortunadamente, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019 le otorgó únicamente 12 millones 889 mil pesos de presupuesto a dicho

organismo, cuando el año pasado tuvo un presupuesto de 17 millones 989 mil pesos.

Derivado de lo anterior, se pretende fortalecer la organización y funcionamiento de la Feadle, con la finalidad de investigar y perseguir de manera efectiva los delitos contra periodistas, evitando hechos de impunidad.

Bajo este contexto, la presente iniciativa tiene los objetivos de 1) asegurar que la Feadle siga siendo una fiscalía especializada dentro de la estructura de la nueva Fiscalía General de la República, así como 2) garantizar su independencia respecto a las demás fiscalías especializadas, incorporándola en el artículo 102 de la Carta Magna.

Actualmente la Feadle está adscrita a la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, en los términos siguientes:

“...Artículo 14. De la Estructura de la Fiscalía General de la República

La Fiscalía General de la República tendrá la siguiente estructura:

I. a XIII. ...

...

La Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos tendrá a su cargo las Fiscalías de protección de los derechos humanos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes; de trata de personas; de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares; de **periodistas y personas defensoras de derechos humanos**; de migrantes; de investigación de tortura, y todas aquellas Fiscalías, órganos o unidades que determine la persona titular de la Fiscalía General de la República...” (Énfasis añadido)

Sin embargo, de conformidad con el Acuerdo del Procurador General de la República, por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, la cual se adscribe a la Oficina del Procurador General de la República, y se establecen sus funciones, la Feadle está adscrita a la Oficina del Fiscal General, en los siguientes términos:

“...Primero. Se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión, la cual se adscribe a la oficina del Procurador General de la República...”

Es importante señalar que para alcanzar un correcto funcionamiento de una fiscalía especializada, es fundamental garantizar su independencia respecto al aparato de impartición de justicia en abstracto.

En este orden de ideas, en el *Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México de Junio de 2018*, realizado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana recomendó al Estado mexicano:

“...80. Asegurar que la Feadle siga siendo una fiscalía especializada dentro del organigrama/la estructura de la organización en el marco autónomo de la nueva Procuraduría General de la República y asegurar su independencia...”

Asimismo, es de resaltar que el 7 de noviembre se llevó a cabo la tercera evaluación de México ante el Mecanismo de Examen Periódico Universal (MEPU) en el marco del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En dicho examen, la República Federal de Alemania realizó la siguiente recomendación, que fue aceptada por México:

“...Llevar a cabo investigaciones rápidas, exhaustivas, independientes e imparciales sobre los ataques contra periodistas y personas defensoras de los derechos humanos, y garantizar que cualquier perpetrados comparezca ante la justicia en un juicio justo...”

De conformidad con lo anterior, se propone garantizar la independencia y permanencia de la Feadle, a través de su reconocimiento constitucional, así como las modificaciones legales correspondientes, eliminando cualquier ambigüedad que pudiera existir.

Para mayor claridad, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto vigente	Propuesta de Reforma
Artículo 102. A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio	Artículo 102. A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio
...	
...	
I. a VI. ...	
...	
La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.	La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, delitos contra periodistas y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.
...	
...	
B. ...	

En virtud de lo señalado, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se modifica el párrafo quinto del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102.

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

...

...

I. a VI. ...

...

La Fiscalía General contará?, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, **delitos contra periodistas** y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

...

...

...

B. ...

Transitorio

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

Notas

1 Balance de periodistas, detenidos, secuestrados y desaparecidos en el mundo en 2017, Reporteros sin Fronteras, disponible en:

<https://rsf.org/es/periodistas-asesinados>. Consultado el 3 de marzo de 2019.

2 Periodistas desaparecidos: el trágico récord mexicanos, Reporteros sin Fronteras, disponible en:

<https://rsf.org/es/informes/periodistas-desaparecidos-el-tragico-record-mexicano>. Consultado el 3 de marzo de 2019.

3 Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2018, Reporteros sin Fronteras, disponible en:

<https://rsf.org/es/informes/periodistas-desaparecidos-el-tragico-record-mexicano>. Consultado el 3 de marzo de 2019.

4 Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, Procuraduría General de la República, disponible en:

<https://www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/fiscalia-especial-para-la-atencion-de-delitos-cometidos-contra-la-libertad-de-expresion-18894>. Consultado el 3 de marzo de 2019.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2019.— Diputadas y diputado: **Lucero Saldaña Pérez**, Ana Lilia Herrera Anzaldo, María Alemán Muñoz Castillo, Laura Barrera Fortoul, Juan José Canul Pérez, Claudia Pastor Badilla, Soraya Pérez Munguía, Brasil Alberto Acosta Peña (rúbricas).»

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Maribel Martínez Ruiz y Ángel Benjamín Robles Montoya, del Grupo Parlamentario del PT

Los que suscriben, diputada **Maribel Martínez Ruiz** y diputado **Ángel Benjamín Robles Montoya**, en la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77, 78 y 102, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad horizontal y vertical de género**, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La participación política de las mujeres es un fenómeno inacabado, todavía existen en nuestro país ámbitos de la vida pública en los cuales las mujeres se encuentran subrepresentadas.

Definitivamente, del siglo XVIII a la fecha, la situación de las mujeres ha cambiado, aunque esto no signifique mejoras radicales o sustantivas.

El debate en torno a la igualdad política y la exclusión de las mujeres del pacto social que dio origen al Estado moderno, motivó la conformación de un movimiento social internacional, conocido como sufragismo, el cual constituyó la contraofensiva de las mujeres al monopolio masculino del espacio público y privado.

El sufragismo constituyó la primera acción colectiva organizada de las mujeres a fin de exigir su estatus de ciudadanas y cobró auge a fines del siglo XIX y la primera mitad del XX. La exigencia central de este movimiento social fue el derecho de las mujeres a votar y ser votadas, además del derecho a la educación y al trabajo remunerado, de acuerdo con los principios de la Ilustración en torno a la individualidad, la autonomía como sujetos y la igualdad.

El sufragismo se constituyó así como una movilización cívica para reivindicar la igualdad política entre mujeres y hombres, bajo la premisa de fortalecer los procesos de individuación y participación directa de las mujeres en la toma de decisiones.

En México, los primeros antecedentes datan de 1923 en Yucatán, donde el voto femenino fue reconocido tanto a nivel municipal como estatal, y en cuyos comicios resultaron tres mujeres electas para diputadas al congreso estatal: Elvia Carrillo Puerto, Raquel Dzib y Beatriz Peniche; además, Rosa Torre fue electa para regidora en el ayuntamiento de Mérida. En San Luis Potosí, las mujeres obtuvieron el derecho a participar en las elecciones municipales de 1924 y en las estatales de 1925, pero este derecho se perdió al año siguiente. En Chiapas, se reconoció el derecho a votar de las mujeres en 1925.

En 1937, Lázaro Cárdenas envió una iniciativa de reforma al artículo 34 de la Constitución, que permitiría votar a las mujeres. La iniciativa fue aprobada por ambas cámaras y por las legislaturas de los estados, sólo faltaba el cómputo y la declaratoria para su vigencia. Esta parte nunca se concluyó porque el Partido Nacional Revolucionario, antecedente directo del PRI, argumentó que el voto de las mujeres “podría verse influenciado por los curas”.

Diez años después, el 17 de febrero de 1947, durante la presidencia de Miguel Alemán, se publicó en el Diario Oficial la reforma al artículo 115 de la Constitución que con-

cedía a las mujeres el derecho de votar, pero sólo en las elecciones municipales. Esta medida se consideró como un gran avance ya que les daba un lugar a las mujeres en la vida política del país, aunque fuera uno muy restringido.

Finalmente, el 17 de octubre de 1953 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el que se reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser votadas para puestos de elección popular.

No obstante, el reconocimiento de este derecho, la desigualdad en la participación política de las mujeres, nos ha motivado a cuestionar el carácter representativo de los gobiernos, así como a implementar mecanismos que garanticen a mujeres y hombres las mismas oportunidades de participar en la política de forma efectiva y equilibrada.

Este impulso internacional motivó la puesta en marcha de políticas de equidad, también conocidas como de la diferenciación para la igualdad,¹ cuyo objetivo es disminuir y paulatinamente, cerrar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres a través del fortalecimiento de las ciudadanas, a fin de avanzar hacia la igualdad de género.

En México, las mujeres constituyen más del 50 por ciento de la población y del padrón electoral, sin embargo, su participación política aún enfrenta obstáculos que nos han impedido alcanzar la paridad en la integración de todos los niveles de gobierno.

Uno de los rubros que presenta un mayor rezago es la postulación y el acceso a los cargos de presidentas municipales. Los ayuntamientos son el nivel del gobierno más cercano a la población, a través de sus acciones pueden atenderse las necesidades más inmediatas de la población; sin embargo, la participación de las mujeres en los gobiernos municipales es aún muy limitada.

Con la reforma electoral de 1990 se incluyó en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) lo que podríamos denominar como una petición o sugerencia a los partidos políticos para propiciar una mayor participación política de las mujeres.

Lo cierto es que está mera sugerencia no era suficiente para compeler a los partidos para que impulsarán el desarrollo político de las mujeres y una mayor participación en la vida política de nuestro país.

Por ello, en la reforma electoral subsecuente se incorpora por primera vez, la obligación de los partidos políticos de postular no más de un 70 por ciento de candidaturas de un mismo sexo y, al menos, 30 por ciento de candidaturas del sexo opuesto. Es cierto que la norma no señalaba que se postularán cuando menos el 30 por ciento de mujeres, pero, como es evidente, esta disposición no estaba dirigida a beneficiar al sexo subrepresentado, es decir, a las mujeres. En una nueva reforma electoral, se incrementó el porcentaje mínimo de postulación de candidaturas de sexo subrepresentado a cuando menos el 40 por ciento de estas.

Si bien pudiera pensarse que estas normas propiciarían una mayor participación política de las mujeres, lo cierto es que su impacto en las candidaturas todavía resultaba insuficiente.

En 2011, un grupo de mujeres, inspiradas por la necesidad de potenciar el papel de las mujeres en la vida pública, promovieron el juicio para la protección de los derechos político electorales de las ciudadanas SUP-JDC-12624/2011, el cual, al ser resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sentó importantes criterios, que posteriormente se convertirían en ley, tendentes a garantizar un piso mínimo para que las mujeres pudieran competir políticamente en mejores condiciones.

Es decir, para poder avanzar realmente hacia una sociedad igualitaria entre mujeres y hombres es necesario que se comprenda que el punto de partida de unas y otros es asimétrico. Es decir, mujeres y hombres no cuentan con las mismas oportunidades por causas socialmente construidas y, por ende, la aplicación de “reglas neutrales” conduce a resultados desiguales, de ahí la necesidad de implementar acciones afirmativas concretas en beneficio de las mujeres.

En este sentido, las cuotas de género constituyeron una medida concreta que buscaba dar respuesta al desequilibrio de género en los órganos de toma de decisiones, es decir, con su implementación se pretendió garantizar la efectiva integración de estas a las instancias de poder público, a través de la observancia de porcentajes mínimos de participación femenina en dichos espacios.

Hoy en día, gracias al aumento cuantitativo de las mujeres en los espacios políticos, como país, nos hemos visto en la necesidad de realizar un cambio, ahora cualitativo, en los modos de hacer política, construyendo una nueva cultura política, la democracia paritaria.

En la reforma electoral de 2014 se incorporó en la Constitución el principio de paridad de género. Así, en el artículo 41 constitucional quedó establecida la obligación de los partidos políticos de garantizar la postulación paritaria de candidatos y candidatas a integrar órganos legislativos nacionales y estatales.

Esta disposición constitucional tuvo, sin lugar a duda, un efecto potenciador de la participación política de las mujeres en los órganos legislativos; sin embargo, aún existen niveles de gobierno en donde se debe consolidar la participación política de las mujeres. Recordemos que fue justamente en las elecciones municipales en donde en primera instancia se reconoció este derecho de las mujeres.

Conforme a lo que dispone la Constitución, los ayuntamientos deben integrarse por un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que establezca cada una de las legislaciones locales. A nivel municipal, el ejercicio del poder ejecutivo se encuentra conferido a un órgano de carácter colegiado.

En relación con la integración de los ayuntamientos, las diversas legislaciones locales han establecido un criterio poblacional para determinar el número de integrantes de los ayuntamientos, en relación con las sindicaturas y regidurías; es decir, a mayor población, habrá mayor número de integrantes del órgano de gobierno.

En virtud de lo anterior y ante la omisión del constituyente de incluir la paridad electoral en el ámbito municipal, tanto en el Instituto Nacional Electoral como los organismos públicos locales en materia electoral han emitido lineamientos para procurar la paridad horizontal y vertical de género en la postulación a cargos de elección popular en todos los niveles de gobierno; no obstante, sabemos también que este criterio queda al arbitrio de quienes detentan el poder político, quienes son mayoritariamente hombres; es justamente por ello que se plantea la necesidad de garantizar la participación política de las mujeres en sus comunidades de manera igualitaria que los varones, aun cuando dichos municipios se rijan por sus sistemas normativos internos.

La paridad horizontal se refiere a que, en una elección, haya una cantidad equitativa entre hombres y mujeres para el puesto de la presidencia municipal. Por su lado, en esta misma elección, la paridad vertical implica que la planilla de cada ayuntamiento esté conformada de mane-

ra igualitaria. Es decir, que haya una paridad entre todas las postulaciones para ocupar los distintos cargos dentro del ayuntamiento.

Conforme a esto, la elección de los ayuntamientos se realiza mediante el procedimiento de votación por lista, en la que se vota por una planilla completa, es decir, por una presidencia y las sindicaturas y regidurías que correspondan. Derivado de esto, a la planilla que haya obtenido la mayoría de votos, le corresponderá el ejercicio de la presidencia municipal, la o las sindicaturas y un número determinado de regidurías. Cabe señalar que, dependiendo de la población de cada municipio, existen algunos de éstos en los que se asignan concejalías por el principio de representación proporcional, por lo que se otorgan espacios a candidatas o candidatos de otras planillas.

En este sentido, la paridad horizontal se traduce en que, si en una entidad se va a elegir un número determinado de planillas para la elección de integrantes de ayuntamientos, los presidentes municipales se deberán postular en igualdad de condiciones hombres y mujeres, es decir, mitad y mitad, cuando esto sea posible, o lo más cercano a esto, en el caso de que el número de municipios sea impar.

Según un estudio del Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género de esta Cámara de Diputados, a la fecha existe una "...limitada presencia de las mujeres en la participación política como alcaldesas, únicamente en el estado de Querétaro se cumple la paridad, mientras que en el estado de Campeche no hay mujeres al frente de los municipios tomando decisiones para las mujeres y los hombres que habitan en él. Las mujeres al frente de los gobiernos municipales se encuentran desdibujadas..."²

Aunado a lo anterior, es urgente garantizar la alternancia de género en el registro de las planillas para hacer efectivo el principio constitucional de paridad de género. La alternancia deberá verse reflejada en la composición de la planilla, si el primer concejal es mujer, el siguiente concejal deberá ser hombre y así en forma sucesiva hasta agotar las candidaturas del segmento, dándose el mismo número de integrantes mujeres que de hombres. Si la lista es encabezada por un hombre se seguirá el mismo principio, es decir, la primera sindicatura le corresponderá a una mujer y así sucesivamente.

En caso de que el número de concejales de la planilla sea impar, deberá garantizarse la mínima diferencia porcentual.

Por ello, consideramos esencial establecer a nivel constitucional la obligación de todas las entidades federativas de incorporar la paridad horizontal y vertical de género en sus legislaciones electorales, así como los mecanismos para asegurar que las mujeres sean postuladas en ayuntamientos con posibilidades reales de triunfo.

Esto, con el objeto de propiciar una mayor participación de las mujeres en la vida política de sus comunidades y de contribuir a la erradicación de la desigualdad de género que se vive aún en ellas.

Por último, con la aprobación de la reforma que hoy planteamos se pretende abolir una cultura política autoritaria y masculina; democratizar el interior de las instituciones del Estado; visibilizar los problemas y obstáculos que impiden a las mujeres participar en igualdad de condiciones respecto a los hombres; y la consolidación de una masa crítica de mujeres en puestos de toma de decisiones y autoridad a fin de transformar la cultura política nacional, estatal y comunitaria.

Por lo expuesto proponemos la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad horizontal y vertical de género

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero, recorriéndose en su orden los actuales párrafos tercero y subsecuentes, de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. ...

Las constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. **Deberán garantizar la paridad entre los géneros**

en su doble dimensión, vertical y horizontal, para la postulación de la totalidad de cargos de elección popular municipales, en los términos que señalen las legislaciones de cada entidad federativa.

La Ley General establecerá las bases conforme a las cuales las legislaturas estatales deberán reglamentar la postulación paritaria y alternada de mujeres en las presidenciales municipales con posibilidades reales de triunfo, así como en la integración de las planillas.

...

...

...

II. a X. ...

Transitorio

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

Notas

1 Camacho, R. (1997). Las cuotas Mínimas de Participación de las Mujeres: Un mecanismo de acción afirmativa.

San José, Costa Rica: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

2 Cámara de Diputados – Centro de Estudios para la Igualdad de Género. Alcaldesas una perspectiva de la igualdad política desde el municipio, 2018.

file:///C:/Users/lenovo-lap/Downloads/Alcaldesas%20una%20perspectiva%20de%20la%20igualdad%20pol%C3%ADtica%20desde%20el%20municipio%20(1).pdf

Palacio Legislativo, a 4 de abril de 2019.— Diputada y diputado: **Maribel Martínez Ruiz** y Ángel Benjamín Robles Montoya (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen, y a la Comisión de Igualdad de Género, para opinión.

LEY DEL SEGURO SOCIAL

«Iniciativa que reforma los artículos 64, 130 y décimo cuarto transitorio de la Ley del Seguro Social, a cargo de la diputada Mirtha Iliana Villalvazo Amaya, del Grupo Parlamentario de Morena

La que suscribe, Mirtha Iliana Villalvazo Amaya, diputada federal de la LXIV Legislatura en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 64, 130 y el décimo cuarto transitorio de la Ley del Seguro Social al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

En la Ley del Seguro Social vigente señala que a la muerte de la trabajadora asegurada por el Instituto Mexicano del Seguro Social el viudo o concubino tendrá que demostrar que fue “dependiente económicamente de ella” para poder acceder a una pensión por incapacidad permanente total o para una pensión por viudez, así como aumentar dichas pensiones cuando estas sean igual o menor a 1.5 del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

El condicionar la entrega de un derecho va en contra de los artículos primero y cuarto de la Constitución Mexicana aunado a la discriminación que se hace entre hombres y mujeres en diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social. Cuando un trabajador o trabajadora son asegurados ante el Seguro Social las deducciones o aportaciones que se realizan son iguales para ambos, lo que resulta inconstitucional como también lo ha expresado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que para disfrutar del fruto del trabajo se exija al viudo de la trabajadora mayores requisitos que a las viudas o concubinas.

Argumentación

Nuestra Carta Magna garantiza el pleno goce de los derechos humanos que todo mexicano debe acceder con libertad como la igualdad y la no discriminación, pilares que se fomentan en las sociedades que buscan ser equitativas entre hombres y mujeres independientemente de las particularidades que conlleva el género al que pertenezcan.

Artículo 1o. constitucional en su párrafo quinto mandata:

...

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.**

...

Mientras que el artículo 4o. de la Constitución prevé que “**El varón y la mujer son iguales ante la ley.** Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.”

Incluso la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad existente en dicho ordenamiento y publicada en enero del 2013 refiriendo que:

Pensión por viudez. El acreditamiento de la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada fallecida a que condiciona el artículo 130, párrafo segundo, de la ley del seguro social para su otorgamiento, se estableció tanto para el viudo como para el concubinario, sin embargo, tal condicionante ha sido declarada inconstitucional por la suprema corte de justicia de la nación.

De la interpretación teleológica de la citada disposición legal, relacionada con los artículos 84, fracción III, 127 y 193 de la Ley del Seguro Social, se infiere que la condición para el otorgamiento de la pensión por viudez, consistente en demostrar la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada fallecida, fue impuesta tanto para el viudo como para el concubinario que le sobrevive sin distinción alguna entre uno u otro. Sin embargo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar tales disposiciones legales, determinó la inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 130 de la Ley citada, que establece que la misma pensión de viudez le corresponderá al viudo o concubinario que dependa económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada, lo que dio origen a las tesis 2a. VI/2009 y 2a. VII/2009, de rubros: “Pensión por viudez. El artículo 130, párrafo segundo, de la Ley del Seguro Social, al condicionar su otorgamiento a que el viudo o concubinario acredite la dependencia económica respecto de la trabajado-

ra asegurada fallecida, viola las garantías de igualdad y de no discriminación.” y “pensión por viudez. El artículo 130, párrafo segundo, de la ley del seguro social, al condicionar su otorgamiento a que el viudo o concubinario acredite la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada fallecida, viola el artículo 123, apartado a, fracción xxix, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”¹

De igual forma el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró una acción de inconstitucional por excluir al hombre en situación de viudez del goce de una pensión o acceso a servicios médicos cuando no demuestra una incapacidad total, requisito que no se le pide a la mujer, el pasado 19 de marzo del presente año, refiriendo que:

Determina SCJN que cónyuges y concubinos varones de Chihuahua tienen derecho a servicios médicos y pensiones por viudez.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en sesión del pleno determinó que los varones en condición de viudez en el estado de Chihuahua, tienen derecho a la pensión de sus cónyuges y a los servicios médicos correspondientes.

Lo anterior se determinó por unanimidad del pleno, al considerar que la norma que impedía a los varones gozar de dichos beneficios, salvo que estuviesen totalmente incapacitados, es inconstitucional.

Al analizar los artículos 45, 47 y 69, fracción I, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del estado de Chihuahua, que impedían a los viudos varones acceder a la pensión de sus cónyuges, salvo que estuviesen totalmente incapacitados, el pleno de la SCJN los consideró discriminatorios y violatorios del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, previsto en la Constitución Federal.

La SCJN validó el artículo 78 de dicha ley, donde se obliga a los derechohabientes al pago de las aportaciones al fondo para la prestación de los servicios médicos, cuando éstas no les sean descontadas; ello en virtud de no poner en riesgo el derecho a la seguridad y la previsión social, pues no existe la posibilidad de que estos servicios sean suspendidos y, en todo caso, el Instituto de Pensiones puede efectuar los descuentos correspondientes a las instituciones públicas.

Lo anterior al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Dere-

chos Humanos, en contra de los artículos 45, 47, 69, fracción I y 78, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones del Estado de Chihuahua.²

Además, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria Cofemer en su apartado de **Equidad de Género y Derechos Humanos** señala que la equidad de género es “un conjunto de reglas que permiten la **igualdad de participación de hombres y mujeres** en su medio organizacional y social con un valor superior a las establecidas tradicionalmente, **evitando** con ello la implantación de estereotipos o **discriminación**. Situación en la que todos los seres humanos son libres de desarrollar sus capacidades personales y tomar decisiones sin las limitaciones impuestas por los roles tradicionales, y en la que se tienen en cuenta, valoran y potencian por igual las distintas conductas, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres.”³

Como podemos observar hemos encontrado normas, principios y criterios que contravienen lo dispuesto por los artículos 64, 130 y el décimo cuarto Transitorio de la Ley del Seguro Social fomentando con su aplicación la desigualdad por cuestiones de género.

El artículo 64 advierte que para otorgar una pensión por incapacidad permanente total al viudo o concubinario, este debió haber dependido económicamente de la asegurada, es decir, los obliga a demostrar un supuesto para que puedan tener acceso a un derecho, misma situación ocurre en el artículo 130 segundo párrafo donde hace mención a la dependencia económica para poder disponer de una pensión por viudez, esto, adicional al artículo cuarto Transitorio estableciendo que, en caso de que la pensión sea igual o menor a 1.5 de la Unidad de Medida y Actualización, se deberá multiplicar para aumentarla haciendo referencia únicamente para el caso de las viudas.

Evidenciamos que los tres artículos fomentan la discriminación por género al pedir un requisito adicional al hombre respecto a las mujeres, por esta razón hacemos la siguiente propuesta para modificar los artículos 64, 130 y el Décimo Cuarto Transitorio de la Ley del Seguro Social, como se muestra a continuación:

LEY VIGENTE	PROPUESTA
<p>Artículo 64. Si el riesgo de trabajo trae como consecuencia la muerte del asegurado, el Instituto calculará el monto constitutivo al que se le restará los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador fallecido, a efecto de determinar la suma asegurada que el Instituto deberá cubrir a la institución de seguros, necesaria para obtener una pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones económicas previstas en este capítulo a los beneficiarios.</p> <p>...</p> <p>I...</p> <p>II. A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que hubiese correspondido a aquél, tratándose de incapacidad permanente total. La misma pensión corresponde al viudo o concubinario que hubiera dependido económicamente de la asegurada. El importe de esta prestación no podrá ser inferior a la cuantía mínima que corresponda a la pensión de viudez del seguro de invalidez y vida.</p> <p>III a VI. ...</p> <p>...</p> <p>Artículo 130. Tendrá derecho a la pensión de viudez la que fue esposa del asegurado o pensionado por invalidez. A falta de esposa, tendrá derecho a recibir la pensión, la mujer con quien el asegurado o pensionado por invalidez vivió como si fuera su marido, durante los cinco años que precedieron inmediatamente a la muerte de aquél, o con la que hubiera tenido hijos, siempre que ambos</p>	<p>Artículo 64. ...</p> <p>...</p> <p>I...</p> <p>II. A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que hubiese correspondido a aquél, tratándose de incapacidad permanente total. La misma pensión corresponde al viudo o concubinario. El importe de esta prestación no podrá ser inferior a la cuantía mínima que corresponda a la pensión de viudez del seguro de invalidez y vida.</p> <p>III a VI. ...</p> <p>...</p> <p>Artículo 130. ...</p>

<p>hayán permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el asegurado o pensionado por invalidez tenía varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la pensión.</p> <p>La misma pensión le corresponderá al viudo o concubinario que dependiera económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada por invalidez.</p>	<p>La misma pensión le corresponderá al viudo o concubinario de la trabajadora asegurada o pensionada por invalidez en los términos del párrafo anterior.</p>
<p>Transitorios</p> <p>Décimo Cuarto. ...</p> <p>...</p> <p>a) a d). ...</p> <p>e) Para las viudas cuya pensión sea igual o menor a 1.5 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal, el monto de su pensión será el que resulte de multiplicar la pensión que reciban al 31 de diciembre de 2003, o la que se determine al otorgarla si es después de esa fecha, por un factor de 1.11.</p> <p>...</p>	<p>Transitorios</p> <p>Décimo Cuarto. ...</p> <p>...</p> <p>a) a d). ...</p> <p>e) Para las viudas y viudos cuya pensión sea igual o menor a 1.5 de la Unidad de Medida y Actualización, el monto de su pensión será el que resulte de multiplicar la pensión que reciban al 31 de diciembre de 2003, o la que se determine al otorgarla si es después de esa fecha, por un factor de 1.11.</p> <p>...</p>

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, consideramos que la inconstitucionalidad en los tres artículos de la Ley del Seguro Social no puede seguir evadiéndose. Como legisladores tenemos la responsabilidad de crear normas justas para nuestros representados y acordes a la Carta Magna, en este sentido, se somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 64, 130 y el décimo cuarto transitorio de la Ley del Seguro Social.

Artículo Unico. Se reforman la fracción II del artículo 64, el párrafo segundo del artículo 130 y el apartado e) del décimo cuarto transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan los artículos décimo cuarto y vigésimo cuarto transitorios del decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, publicado el 20 de diciembre de 2001, para quedar como sigue:

Artículo 64. ...

...

I...

II. A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que hubiese correspondido a aquél, tratándose de incapacidad permanente total. La misma pensión corresponde **al viudo o concubinario**. El importe de esta prestación no podrá ser inferior a la cuantía mínima que corresponda a la pensión de viudez del seguro de invalidez y vida.

III a VI. ...

...

Artículo 130. ...

La misma pensión le corresponderá **al viudo o concubinario de la trabajadora asegurada o pensionada por invalidez en los mismos términos del párrafo anterior.**

Transitorio décimo cuarto. ...

...

a) a d). ...

e) Para las viudas **y viudos** cuya pensión sea igual o menor a 1.5 **de la Unidad de Medida y Actualización**, el monto de su pensión será el que resulte de multiplicar la pensión que reciban al 31 de diciembre de 2003, o la que se determine al otorgarla si es después de esa fecha, por un factor de 1.11.

...

Transitorio

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

Notas

1 Tesis: 2a./J. 132/2009/ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta/Novena Época/166338/Segunda Sala/ Tomo XXX, septiembre de 2009/Página 643/Jurisprudencia (constitucional, laboral).

2 Noticia del Pleno número 027/2019, Ciudad de México, a 19 de marzo de 2019, <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5839>

3 <https://www.gob.mx/cofemer/acciones-y-programas/equidad-de-genero>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2019.— Diputada **Mirtha Iliana Villalvazo Amaya** (rúbrica).»

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

LEY MINERA

«Iniciativa que reforma el artículo 6 de la Ley Minera, a cargo de la diputada Clementina Marta Dekker Gómez, del Grupo Parlamentario del PT

La que suscribe, Clementina Martha Dekker Gómez, diputada federal de la LXIV Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, 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 reforma el artículo 60. de la Ley Minera al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Si bien es cierto que en México la tradición minera data desde el periodo colonial, como industria, el pujante negocio de la minería debe considerarse como un hecho relati-

vamente reciente. De hecho, sólo hasta hace algunos años la actividad minera alcanzó a ocupar, de acuerdo con información del Banco de México, el cuarto lugar en generación de divisas, por debajo de los ingresos pertenecientes al ramo automotriz, el petróleo y las remesas. Ha sido tal la dimensión del desarrollo de la industria en México que nuestro país es, hoy por hoy, el primer productor mundial de plata, undécimo de oro y duodécimo de cobre. También es el segundo mayor productor de fluorita, el tercero más grande de bismuto y el quinto más grande de plomo.

En realidad, la incidencia de la industria minera en la economía mexicana comenzó a cobrar relevancia a partir de la década de los noventa, luego de la reforma al artículo 27 de la Constitución Federal y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De envergadura histórica, estos hechos sentarían las bases que trazarían el futuro de la industria minera en el país. Por un lado, el TLCAN permitió el cambio en la orientación de la legislación minera; por el otro, la reforma al artículo 27 marcó las pautas de lo que debería constituir la modernización del sector. El contenido de ambos textos determinó desde entonces el enfoque del papel del Estado y las políticas públicas en el ramo.

A partir de ese momento se inició un proceso de importantes reformas al andamiaje jurídico encargado de regular la minería, en donde destacan modificaciones a la Ley Minera, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Agraria, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Federal de Derechos, la Ley de Inversión Extranjera y el Código Civil.

Entre otras cosas, estas reformas hicieron posible que la actividad minera fuese declarada de utilidad pública, con lo cual se legalizó la expropiación de tierras ejidales y pequeñas propiedades, aun cuando sus propietarios negaran su uso para actividades de ese tipo. Además, se aprobó el otorgamiento de concesiones que ampararan tanto la exploración como la explotación por un periodo de cincuenta años, renovables por otro periodo igual, pudiendo alcanzar hasta un siglo de duración. También se autorizó a los titulares de las concesiones su enajenación y agrupamiento, alentando la especulación privada con bienes públicos y se autorizaron para las empresas mineras exenciones tributarias y pagos mínimos por uso de servicios como el agua. De esta forma se sentaron las bases jurídicas para hacer de México un auténtico paraíso mundial para inversionistas del ramo

extractivista-minero debido a las facilidades de operación, privilegios fiscales y alto nivel de producción.

Sin embargo, no sólo la legislación minera sufriría de fuertes transformaciones, el orden institucional registraría también cambios importantes. Prueba de ello fue la creación del Servicio Geológico Mexicano, un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, coordinado sectorialmente por la Secretaría de Economía. Hasta hoy, este Servicio se encarga de realizar la investigación geológica, minera y metalúrgica para identificar y estimar los recursos minerales potenciales del país. Además, es responsable de inventariar los depósitos minerales del país y proporcionar al público información geológica, geofísica, geoquímica y minera del país. No obstante, la información que transmite a las empresas mineras suele mantener un carácter confidencial y se ha vuelto común que entre en conflicto con informes elaborados por la sociedad civil.

Aunque el auge del sector minero comenzó con la puesta en práctica de las políticas de ajuste recomendadas por organismos económicos internacionales, su peso habría de intensificarse durante los sexenios panistas, a partir de la creación de nuevos incentivos fiscales enfocados al sector. En este periodo, la industria minera en México crecería a pasos agigantados al punto en que sólo en el gobierno de Felipe Calderón el sector aumentó más de 224% con respecto al sexenio anterior. Gracias a este nuevo marco jurídico e institucional, desde 2000, las minas han sido capaces de extraer el doble de oro y la mitad de plata en comparación con lo que se extrajo en los 300 años de conquista y colonización.¹

Al respecto, el jurista y activista indígena Francisco López Bárcenas ha señalado que para mediados de 2012 operaban en México, gracias a la aprobación de las reformas, el rediseño de la estructura institucional y la aplicación de nuevas políticas gubernamentales, más de 290 empresas provenientes de 16 países extranjeros, a cargo de por lo menos 830 proyectos mineros. De ellos, el 80 por ciento reportó encontrarse en etapa de exploración, el 10 por ciento en producción, 4 por ciento en etapa de desarrollo y 6 por ciento en suspensión, a la espera de su reactivación. De las empresas mineras, 211 procedían de Canadá, 44 de Estados Unidos, 9 de China, 5 de Australia, 4 de Japón, 3 de Inglaterra y 2 de la India. Otros países que contaban con al menos una empresa minera operando en territorio mexicano eran Brasil, Perú, Luxemburgo, Chile, Italia, Bélgica, España, Corea del Sur y Holanda.²

Estas empresas distribuían sus actividades en 24 estados de la República Mexicana. Sonora concentraba el mayor el mayor número de proyectos, con 202; le seguía Chihuahua, con 117; Durango, con 95; Sinaloa, con 84; Zacatecas, con 62; Jalisco, con 54; Oaxaca y Guerrero con 33; Baja California, con 11; Guanajuato, con 17; Nayarit, con 21; Michoacán, con 17; San Luis Potosí, con 18; Chiapas, con 7; el Estado de México, con 7; Puebla, con 9; Coahuila, con 10; Baja California Sur, con 6; Colima, con 11; Querétaro, con 5; Veracruz, con 6; Morelos e Hidalgo con 3 y finalmente Tamaulipas, con 2. A seis años del diagnóstico de López Bárcenas, la situación sólo ha empeorado.

En la misma venia, información de la Dirección General de Minas revela que hasta 2010 el gobierno mexicano había otorgado más de 26 mil títulos de concesión para el desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. Para entonces, la totalidad de dichos títulos amparaba 56 millones 7 mil 756 hectáreas del territorio nacional, la mayor parte otorgados durante los sexenios panistas. Las más de 56 millones de hectáreas concesionadas para actividades mineras constituirían el 28.58 por ciento del territorio nacional y el 51.76 por ciento de la tierra de propiedad social. De esas dimensiones era la superficie del territorio nacional que hasta el año 2010 había quedado en manos, hasta por un siglo, de las corporaciones mineras, disminuyendo efectivamente el ejercicio del poder soberano del Estado sobre su propio territorio. Si a eso se suman las otorgadas durante los últimos años, la cifra se hace aún más impresionante.

Así pues, por más de dos décadas, las acciones del gobierno mexicano ante al auge de la industria minera han estado enfocadas en privilegiar las ambiciones del capital extranjero en detrimento de los derechos fundamentales de los mexicanos y de los principios más elementales de la Constitución.

Por fortuna, la creciente importancia de la industria minera en México ha sido motivo también de un amplio debate sobre los efectos nocivos que esta actividad produce contra la población y el medio ambiente. De estas conversaciones se han desprendido denuncias contra las pésimas condiciones laborales en que se desarrolla la industria, especialmente en cuanto se refiere a higiene, seguridad y garantías salariales. Cabe en este sentido señalar que la Organización Panamericana de la Salud ha advertido de entre todas las actividades económicas a la minería como la causante de mayores afectaciones a la salud, responsable de enfermedades que pueden reducir la esperanza de vida hasta en

quince años. En lo que atañe a la seguridad laboral, muchos han cuestionado las modalidades de contratación que emplean las empresas mineras para evadir los costos que implica el pago de prestaciones, seguros y jubilaciones que por derecho corresponden a los trabajadores. En este caso destaca la subcontratación o “outsourcing”, utilizada también para reducir costos de operación y evitar la sindicalización. De esta forma, los derechos de los trabajadores mineros son relativizados o por completo menoscabados.

Otros en cambio han señalado la incapacidad (o falta de voluntad) mostrada por el Estado para gravar adecuadamente la riqueza producida por la industria minera, cuestionando con ello la tesis de los grandes beneficios económicos que éstas empresas generan a la nación. En este sentido, información de la Auditoría Superior de la Federación señala que las empresas mineras extranjeras y las empresas nacionales pagan al erario, por concepto de derechos, cantidades insólitamente bajas.³ El problema radica en que las contribuciones no se cobran en función de los minerales extraídos, sino de las hectáreas de tierra concesionadas. De esta forma, ni el Estado ni la nación reciben, a causa del actual sistema de concesiones y las disposiciones de la Ley Federal de Derechos, las contribuciones o beneficios justos por la extracción de minerales.

Sin embargo, la crítica más importante que ha recibido la industria minera está relacionada con los efectos devastadores y a menudo irreversibles que tiene sobre el medio ambiente. El problema radica en que la contaminación del subsuelo y la atmósfera, la degradación del suelo y la explotación desmedida de cuerpos de agua superficiales y subterráneos se han convertido en procesos relativamente comunes en el diario acontecer de la industria en todo el país.

Ejemplos sobran. En Mazapil, Zacatecas, una zona de alta marginación donde la población ha enfrentado históricamente dificultades para el acceso al agua dadas las condiciones semidesérticas de la región, se encuentra la mina de oro más grande del país, Peñasquito, concesionada a la empresa canadiense Gold Corp. Desde su llegada, esta corporación se ha vuelto responsable de niveles de escasez nunca antes experimentados por la población debido a las grandes cantidades de agua que utiliza para los procesos de lixiviación, dejando a la comunidad sin líquido suficiente para desempeñar sus actividades agrícolas.⁴ Con ello ha roto las cadenas productivas regionales, agravando los índices de desigualdad y marginación en una de las zonas, irónicamente, más ricas en oro en el mundo.

Un caso similar ha tenido lugar en Oaxaca, donde la minera Cuzcatlán, filial de la canadiense Fortuna Silver Mines, ha sido imputada por daños ambientales en el municipio de San José del Progreso, los cuales han arrastrado como consecuencia afectaciones a la salud pública entre las que se incluye un incremento exorbitado de casos de cáncer de colon, estómago, hígado y riñones. En este caso destaca como para la concreción de sus objetivos y la expansión del territorio autorizado para la explotación la minera ha implementado estrategias de cooptación y confrontación entre autoridades locales que ha terminado desatando una fuerte tensión social contra los proyectos mineros e incluso enfrentamientos entre comunitarios.⁵

Otro caso emblemático de resistencia a la extracción de minerales es el de Wirikuta en San Luis Potosí. Desde mediados de 2010, la Secretaría de Economía concesionó 6 mil 326 hectáreas pertenecientes al territorio ancestral del pueblo huichol en favor de la minera canadiense First Majestic Silver Corp. Al hacerlo, el gobierno federal ignoró el hecho de que 70 por ciento del área estuviera reconocida como área natural protegida por el gobierno estatal e incluida en la Red Mundial de Lugares Sagrados Naturales de la UNESCO. El proyecto de explotación de plata de la minera canadiense amenazaba a la comunidad huichol y a su legado histórico, violentando los derechos de información y consulta, indispensables para la implementación de proyectos mineras en territorios indígenas.⁶ Fue sólo gracias a una amplia movilización social que incluyó la participación de artistas, intelectuales, funcionarios públicos, asociaciones no gubernamentales y sociedad civil que fue posible frenar, al menos temporalmente, estas intenciones.

Tan sólo en Chiapas se reportan actualmente en puerta 99 concesiones mineras para la explotación y extracción de minerales durante los próximos 50 años. Si a estas sumamos las ya existentes encontramos que en Chiapas el área dedicada a la minería es de al menos un millón 57 mil 81 hectáreas distribuidas en 16 municipios de la entidad, principalmente en las regiones Sierra y Costa.⁷ Esto significa que el 14.2 por ciento de territorio estatal ha sido concesionado. De acuerdo con datos de la organización Otros Mundos, las concesiones han sido otorgadas principalmente a cuatro empresas extranjeras; tres de ellas son canadienses: Linear Gold, ahora llamada Brigus Gold, BlackFire, Riversides Resources Inc. y una China, llamada Honour Up Trading. Cabe destacar que, de las 99 concesiones expedidas en 2015, 44 se encuentran dentro de la zona ecológica del Soconusco. Esto ha implicado fuertes presiones para la conservación de una región que alberga, por sus

condiciones ecológicas únicas, especies de flora y fauna endémicas, manglares de alto valor económico y ambiental y en general, uno de los más grandes reservorios de biodiversidad que existen en el país.

Tras el recuento de estos ejemplos podemos comenzar a identificar los principales estragos de los que son artífices y responsables tanto una industria en pleno auge como un gobierno indolente y corrupto, ambos sirviéndose de un marco jurídico laxo e indulgente. De esas problemáticas, destaco las siguientes:

- Desarticulación de localidades y debilitamiento del tejido social.
- Generación de obstáculos ecológicos y socioeconómicos para el sostenimiento de las comunidades cercanas a las explotaciones.
- Propagación de enfermedades y padecimientos nuevos.
- Devastación ambiental.
- Contaminación de mantos freáticos.
- Abandono de actividades cruciales para el desarrollo rural, como la agricultura, la ganadería y la silvicultura.

Ante semejante lista de perjuicios, diputados y senadores de distintas legislaturas han presentado, desde la aprobación de la actual Ley Minera, numerosas iniciativas para reformar o adicionar este y otros elementos del marco normativo que rige a las actividades de exploración, extracción, beneficio y cierre de minas en México a fin de mejorar su regulación. Sin embargo, ha hecho falta el consenso y voluntad suficiente para concretar las reformas necesarias para garantizar la salvaguarda de los territorios y su riqueza natural frente al vertiginoso avance de la industria.

Uno de los aspectos más lamentables de esta problemática radica en las constantes violaciones que las empresas mineras comenten contra los principios que, en la materia, se vierten en la Constitución General, al amparo de ciertas disposiciones a favor suyo contenidas en el marco jurídico secundario –no sólo la ley minera, sino también la ley de inversiones extranjeras o la ley federal de derechos–.⁸ Así por ejemplo, la Carta Magna establece en su artículo 25 el principio por el cual se delega al Estado la rectoría del desarrollo nacional, el cual debe ser integral y sustentable.

Sin embargo, en los hechos, la minería sigue siendo responsable de varios de los más graves ecodidios contra la biodiversidad y la riqueza natural nacional que estén perpetrándose actualmente.

Más adelante, el mismo artículo señala:

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución...”

Al igual que en el caso anterior, el mandato no se cumple considerando que la planeación de la explotación minera permanece en manos de la Cámara Minera Mexicana, órgano empresarial que aglutina alrededor de una centena de corporaciones privadas involucradas en la industria. De este modo, la planeación minera se realiza atendiendo únicamente los intereses de la industria minero-metalúrgica del país y los requerimientos del mercado, en detrimento de los derechos de los pueblos indígenas, de las comunidades agrarias y de los mexicanos en general.

En este sentido, el cuarto párrafo del citado artículo establece que en el desarrollo nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación. Para ello, el Estado apoyará, continúa el artículo, a las empresas de los sectores social y privado sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público, cuidando, en el uso de los recursos públicos, su conversación y el medio ambiente. Sin embargo, en los hechos, la industria minera continúa privilegiando el beneficio de intereses privados, a costa de la seguridad y el bienestar de los sectores público y social de la economía, así como la salvaguarda del medio ambiente.

En el mismo orden de ideas, el artículo 26 constitucional detalla los criterios que orientarán la planeación democrática del desarrollo nacional. Por su esencia democrática y deliberativa, la planeación deberá recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. No obstante, en la práctica, la planeación sobre el papel de la industria minera en la economía nacional, incluida la elaboración del Programa Sexenal de Desarrollo Minero, se realiza tomando sólo en cuenta la opinión y necesidades de los grandes intereses empresariales, excluyendo de este proceso las aportaciones de la so-

ciudad en general y particularmente, las de las comunidades afectadas por la extracción minera.

Finalmente, en lo que respecta al aprovechamiento de los recursos naturales, cuyas modalidades prevé el artículo 27 de la Carta Magna, se señala que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidando su conservación y logrando con ello el desarrollo equilibrado del país. Como se ha indicado, los hechos demuestran que estos preceptos han sido sistemáticamente incumplidos tanto por la autoridad estatal como por las grandes empresas mineras pues la mayor parte de las ganancias y beneficios económicos derivados de la explotación minera se han quedado en manos de intereses privados. Esta injusticia es además responsable de niveles de devastación ambiental sin precedentes y la expoliación de comunidades enteras.

Además, consideramos que la Ley de Inversiones Extranjeras permite, en lo que respecta al sector minero, una inversión extranjera del cien por ciento, confirmamos que el Estado no ejerce su rectoría económica según lo planteado en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución, aun cuando la minería es una actividad prioritaria y, con respecto a algunos minerales, estratégica para la nación. Queda entonces claro como el marco jurídico vigente, así como su aplicación por parte de las autoridades competentes, violenta principios constitucionales consagrados en la Carta Magna.

Es así como, en el desempeño de sus tareas productivas, las empresas mineras, tanto nacionales como extranjeras, violentan sistemáticamente los derechos fundamentales de las y los mexicanos, afectando a su paso la paz y el bienestar de cientos de comunidades indígenas y núcleos agrarios. Sus acciones incluso han llegado a provocar conflictos sociales, no siempre incruentos, mientras que continúan devastando el medio ambiente mediante la minería a cielo abierto y el alto consumo de agua que demanda la explotación de los minerales.

Ante las muchas evidencias sobre los efectos nocivos de la industria minera sobre el medio ambiente y sobre los equilibrios propios de las economías rurales, así como ante el reconocimiento de la permisividad de la ley vigente, enfocada en proteger y favorecer, por encima del bienestar de pueblos y comunidades, a intereses corporativos, es claro que, si se desea que la actividad minera sirva como una au-

téntica palanca de desarrollo en beneficio del país y su población, es necesario modificar drásticamente la ley. Conformar una legislación minera con normas y fines orientados en beneficio de la nación constituirá además un ejercicio de soberanía, pues las generaciones de ahora y del futuro tienen el derecho de reclamar que el Estado explote las riquezas minerales para su bienestar y no para el de empresas nacionales o extranjeras.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXIV 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 reforma el párrafo primero del artículo 6 de la Ley Minera

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 6 de la Ley Minera, para quedar como sigue:

Ley Minera

Artículo 6. La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma. **Este precepto no se observará en los territorios cuya propiedad ancestral pertenezca a pueblos y comunidades indígenas, en cuyo caso deberá anteponerse siempre el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado.** Únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades.

...

...

...

...

Transitorio

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

Notas

1 Galván, M.M. “Minería en México: La nueva colonización.” En *Sin Embargo*. 9 de abril de 2013.

2 López Bárcenas, Francisco. “Invasión anticonstitucional de la minería en México.” En *Desinformémonos*. 21 de abril de 2013.

3 Auditoría Superior de la Federación. Informe de Resultados de la Cuenta Pública 2010. Auditoría Financiera y de Cumplimiento 10-0-10100-02-0809.

4 Chacón, Manuel. “Acusan a minera de contaminar agua en Zacatecas”. En *Milenio*. 27 de agosto de 2016

5 Matías, Pedro. “Denuncian en Oaxaca a minera Cuzcatlán por exploraciones sin permiso e invadir ejidos”. En *Sin Embargo*. 20 de septiembre de 2016.

6 Rincón, Sergio. “10 claves para entender el conflicto en Wirikuta”. En *Sin Embargo*. 29 de octubre de 2011.

7 *El Financiero*. “Chiapas tiene en puerta 99 concesiones mineras a 50 años”. 27 de julio de 2015.

8 Cárdenas, Jaime. “La minería en México: Despojo a la nación”. En *Cuestiones Constitucionales*, número 28.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2019.—
Diputada **Clementina Martha Dekker Gómez** (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Economía, Comercio y Competitividad, para dictamen.

LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que deroga el artículo 10 Bis de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Mirtha Iliana Villalvazo Amaya, del Grupo Parlamentario de Morena

La que suscribe, Mirtha Iliana Villalvazo Amaya, diputada federal de la LXIV Legislatura en la Cámara de Diputados

del Congreso de la Unión, de conformidad con los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el artículo 10 Bis de la Ley General de Salud al tenor de lo siguiente:

Planteamiento del problema

El artículo 10 Bis de la Ley General de Salud vigente, establece que el personal médico puede excusarse de prestar el servicio que ofrece el sector salud refiriendo su derecho de objeción de conciencia.

Esta medida resulta un riesgo para los ciudadanos que requieren la atención médica y que el estado debe garantizar, dejando al arbitrio del personal del sector de la salud la decisión ética que a su parecer corresponda, garantizando su derecho a la objeción en detrimento de la salud de los mexicanos.

Con esta medida queda latente el uso indiscriminado y mal entendido de la objeción de conciencia cuando en las Normas Oficiales Mexicanas y las leyes internas que los rigen ya se establecen los procedimientos para excusar a los profesionales de la salud.

Es decir, las convicciones personales *no pueden perjudicar a un tercero* al permitir que se le niegue el acceso a la salud a un ciudadano que a criterio del personal calificado tiene principios distintos a él, sino que las instituciones públicas deben contar con médicos dispuestos a realizar cualquier procedimiento.

Argumentación

Desde la discusión, análisis y aprobación de la propuesta que modificaba el artículo 10 Bis a la Ley General de Salud en octubre de 2017 en Cámara de Diputados, y en marzo de 2018 en el Senado de la República trajo consigo cuantiosas controversias por contravenir los derechos fundamentales que protege la Carta Magna en su artículo 24 que busca salvaguardar la libertad que tiene todos los mexicanos de creer y tener convicciones personalísimas:

Artículo 24. Toda persona tiene derecho a la **libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado.** Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectiva-

mente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

Además, al interior de las comisiones dictaminadoras de ambas cámaras, la iniciativa tuvo diversas opiniones encontradas por el contenido de la propuesta y por las violaciones al proceso legislativo, que se reflejaron en los Plenos teniendo votaciones divididas y logrando la aprobación únicamente de las mayorías.

Consideramos que al personal médico y de enfermería que forman parte del Sistema Nacional de Salud, su norma interna ya les permite ejercer su objeción de conciencia y excusarse a participar en la prestación de un servicio, aun cuando el Sistema de Salud está obligado a brindar atención médica a los ciudadanos sin que este deba sufrir ningún tipo de discriminación.

Aunque se señale que esta excusa no debe utilizarse cuando se ponga en riesgo la vida del paciente, se le está trasladando al personal médico el arbitrio para determinar conforme a su conciencia cuando existe urgencia y cuando no, es decir, se está legislando a favor del sector laboral en la Ley General de la Salud, cuando el personal ya tiene diversas Normas Oficiales Mexicanas para su protección, como por ejemplo la NOM-046-SSA2-2005, que señala que se deberá respetar la objeción de conciencia del personal médico y de enfermería encargados del procedimiento en el caso **de violencia contra la mujer**.

Manteniendo el artículo 10 Bis en sus términos vigentes, lo que está provocando es poner en conflicto al sector salud, pues como se garantiza el mandato si en la actualidad el sector es precario, es por todos sabido que un ciudadano para poder ser atendido debe recorrer un largo camino para conseguir la atención médica y otro más tortuoso para lograr que le realicen algún procedimiento.

Es decir, las convicciones personales **no pueden perjudicar a un tercero** al permitir que se le niegue el acceso a la salud a un ciudadano que a criterio del personal calificado tiene principios distintos a él, sino que las instituciones públicas deben contar con médicos dispuestos a realizar cualquier procedimiento como lo señala la NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicio de salud del 24 de marzo de 2016 en su “Modificación a los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2009”, para quedar como sigue:

...

6.4.2.8. Para los efectos establecidos en el numeral 6.4.2.7, las instituciones públicas de atención médica, **deberán contar con médicos y enfermeras capacitados no objetores de conciencia**. Si en el momento de la solicitud de atención no se pudiera prestar el servicio de manera oportuna y adecuada, se deberá referir de inmediato a la usuaria, a una unidad de salud que cuente con este tipo de personal y con infraestructura de atención con calidad.

...

Además, la Comisión Nacional de Bioética, emitió el Código de Bioética para el personal de salud, el cual establece en su Artículo 28 que:

“El personal de salud podrá rehusarse a aplicar medidas diagnósticas y terapéuticas que a su juicio pongan en riesgo la vida, la función de los pacientes o su descendencia, bien sea a petición de los propios pacientes, de sus superiores jerárquicos o autoridades institucionales, cuando se oponga a la práctica médica comúnmente aceptada, a los principios bioéticos, a sus capacidades profesionales **o a razones de objeción de conciencia**”.

Es decir, la Norma que rige al personal del sector salud ya preserva el derecho del profesional a abstenerse de realizar algún procedimiento que atente contra sus principios.

Adicional a lo anterior, el pasado 13 de junio de 2018, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)¹ reali-

zo un comunicado donde declara que el artículo 10 Bis de la Ley General de Salud, afecta derechos fundamentales como la salud, integridad personal, seguridad jurídica, a la vida, libertades sexuales y reproductivas, derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de los hijos, y derecho al libre desarrollo de la personalidad; por lo que interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una acción de inconstitucionalidad; dicho recurso fue admitido por el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar, quien ya abrió un expediente para la declaratoria de inconstitucionalidad e hizo el requerimiento a esta Cámara y a la Cámara de Senadores, para que envíen los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

Además, en la opinión de Jesús Alberto Guerrero Rojas,² abogado y ex integrante de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, la objeción de conciencia es un preámbulo para que se oculten actos de negligencia, él dice que *“El subirla y meterlo a la ley va a ocasionar problemas... Los médicos y enfermeras pueden escudarse en ese derecho, cometer alguna negligencia y decir: ‘No la atendí porque va en contra de mis valores o creencias’. Su proceder será subjetivo y eso es muy peligroso”*.

En este sentido consideramos la factibilidad de derogar el artículo 10 Bis por su presunta inconstitucionalidad, agregando que la objeción de conciencia ya se encuentra prevista por el Comité Hospitalario de Bioética, por ello no se debe regular en una Ley General, como se muestra a continuación:

LEY VIGENTE	PROPUESTA
<p>Artículo 10 Bis. - El Personal médico y de enfermería que forme parte del Sistema Nacional de Salud, podrán ejercer la objeción de conciencia y excusarse de participar en la prestación de servicios que establece esta Ley.</p> <p>Cuando se ponga en riesgo la vida del paciente o se trate de una urgencia médica, no podrá invocarse la objeción de conciencia, en caso contrario se incurrirá en la causal de responsabilidad profesional.</p> <p>El ejercicio de la objeción de conciencia no derivará en ningún tipo de discriminación laboral.</p>	<p>Artículo 10 Bis. Derogado.</p>

Por los argumentos expuestos considero interés primordial de este Congreso de la Unión velar por los derechos de los mexicanos, por lo cual someto a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que deroga el artículo 10 Bis de la Ley General de la Salud

Artículo Único. Se deroga el artículo 10 Bis de la Ley General de la Salud, para quedar como sigue:

Artículo 10 Bis. Se deroga.

Transitorio

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

Notas

1 http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_165.pdf

2 <http://www.milenio.com/ciencia-y-salud/objecion-de-conciencia-puede-generar-negligencia-medica>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2019.— Diputada **Mirtha Iliana Villalvazo Amaya** (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.

LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS,
LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y
PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

«Iniciativa que adiciona los artículos 25 de la Ley General de Partidos Políticos y 232 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Pablo Guillermo Angulo Briceño, del Grupo Parlamentario del PRI

Quien suscribe, diputado **Pablo Guillermo Angulo Briceño** integrante del Grupo Parlamentario del **Partido Revolucionario Institucional** en la LXIV 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, así como los artículos, 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la iniciativa con **proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción s) al artículo 25, recorriéndose las subsecuentes, en or-**

den ascendente de la Ley General de Partidos Políticos; y se adiciona un numeral 4, al artículo 232, recorriéndose los subsecuentes, en orden ascendente de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

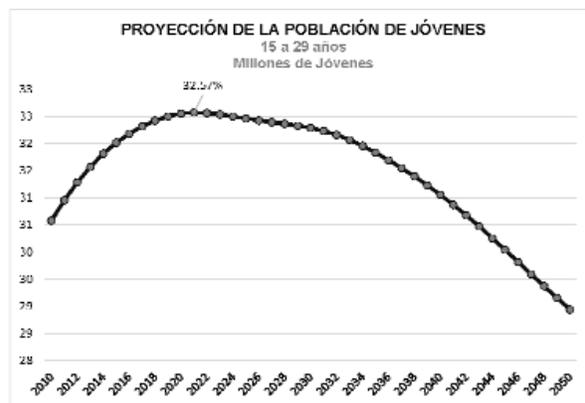
Exposición de Motivos

Los seres humanos desarrollamos nuestra vida en diferentes etapas, cada una de las cuales posee características diferentes que permiten definir las con claridad y cuyas funciones son particulares, permitiendo con esto la concreción de los fines o metas que individualmente debamos cumplir, seamos conscientes de ello o no. De manera genérica, las etapas de la vida de un ser humano son la lactancia, la infancia, la adolescencia, la adultez y la vejez.

En ese sentido, poniendo atención en la adolescencia, ésta se caracteriza por generar en el ser humano la maduración del tipo de pensamiento científico y lógico, además comienza la configuración del razonamiento social, bajo la conciencia del individuo como tal y su papel en relación a otros; se trata de la comprensión de las relaciones interpersonales, pero también de las instituciones y de las costumbres sociales. En la etapa adolescente cobra relevancia la adquisición de habilidades sociales y el conocimiento de los valores sociales.

A partir de ahí, la juventud se refiere a una etapa de la vida en que se completa el desarrollo físico de las personas y suceden una multiplicidad de cambios psicológicos y sociales, caracterizado por el abandono de la infancia para procesar la entrada al mundo adulto. Tomando en cuenta diversos enfoques, la juventud implica un periodo vital centrado en cambios psicológicos y la maduración biológica; la influencia de ésta en el contexto sociocultural donde se desarrolla; y las formas de organización y acción, así como su influencia en la dinámica social.

En ese orden de ideas, con base en las proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), en México hay aproximadamente 32 millones 500 mil personas jóvenes (de 15 a 29 años), los cuales representan 26 por ciento de la población total del país, es decir, uno de cada cuatro mexicanos, es joven. Asimismo, de acuerdo con las proyecciones de población 2010-2050 del mencionado organismo, se estima que en 2021 se contará con el máximo histórico de población entre 15 y 29 años, es decir, alrededor de 32 millones 570 mil personas jóvenes, tal y como se puede apreciar en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaborado con datos de Conapo.

Sin embargo, a partir de 2021 la proporción de población joven se reducirá gradualmente hasta representar solamente 20 por ciento de la población en 2050, disminuyendo así nuestro bono demográfico, lo cual nos urge a consolidar a la juventud como un sector de la población cuyas características psicológicas y sociales le otorgan un papel relevante para asegurar a nuestro país un futuro favorable.

En virtud de lo anterior, encontramos que la juventud es la etapa ideal de la vida en la que nos preocupamos por nuestro entorno y cobramos consciencia del papel que debemos desempeñar en la sociedad, gracias a lo cual buscamos los medios para participar e incidir de manera positiva en la colectividad a la que pertenecemos.

Es por ello que a nivel global, la participación política de los jóvenes ha cobrado una relevancia fundamental gracias a su empuje, ideas y deseos de evolucionar.

De acuerdo con publicaciones de la Agencia Ejecutiva de Educación, Audiovisual y Cultura, de la Comisión Europea, la participación política de los jóvenes se puede manifestar de diferentes maneras, como por ejemplo:

- Participación de los jóvenes en la democracia representativa: Representación o votación en las elecciones o afiliación a partidos políticos;
- Participación de los jóvenes en las estructuras participativas: Fomentar la participación de más jóvenes en estructuras como las organizaciones juveniles o las organizaciones no gubernamentales o el voluntariado;
- Participación en debates: Sobre temas de juventud o de la comunidad; La formación de opinión a través de la

prensa escrita o la radio juvenil, la participación en la discusión en línea para un, escribir o seguir los blogs;

- Búsqueda de información y aprendizaje sobre la democracia: Participación en simulaciones de procesos políticos, asistencia a la formación o aprendizaje en la escuela, participación en organizaciones juveniles;¹

Lo anterior se ejerce mediante opiniones y acciones concretas para lograr cambios positivos en la sociedad.

Tal ha sido la relevancia de los jóvenes, que se han constituido diversas organizaciones de índole mundial en las cuales se aglutinan diversos líderes para debatir acerca de los asuntos que les son comunes y encontrar las mejores soluciones, mediante el diálogo y la concertación.

En marzo de 2008, entró en vigor la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, el único tratado internacional centrado en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas jóvenes, el cual fue firmado los días 10 y 11 de octubre de 2005, en Badajoz, España, por parte de México, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador y Argentina; siendo actualizado en 2016 por los países miembros.

Dicha Convención es sumamente relevante dado que su artículo 21, denominado Participación de los jóvenes, establece que:

Artículo 21. Participación de los jóvenes.

1. Los jóvenes tienen derecho a la participación política.
2. Los Estados Parte se comprometen a impulsar y fortalecer procesos sociales que generen formas y garantías que hagan efectiva la participación de jóvenes de todos los sectores de la sociedad, en organizaciones que alienten su inclusión.
3. Los Estados Parte promoverán medidas que de conformidad con la legislación interna de cada país, promuevan e incentiven el ejercicio de los jóvenes a su derecho de inscribirse en agrupaciones políticas, elegir y ser elegidos.
4. Los Estados parte se comprometen a promover que las instituciones gubernamentales y legislativas fomen-

ten la participación de los jóvenes en la formulación de políticas y leyes referidas a la juventud, articulando los mecanismos adecuados para hacer efectivo el análisis y discusión de las iniciativas de los jóvenes, a través de sus organizaciones y asociaciones.

Aunado a lo anterior, durante el pasado proceso electoral, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) sufrió la más reciente actualización de sus documentos básicos; reforma que implicó una consideración mayor hacia la juventud, dentro de todos los espacios de la vida pública, para asegurar su participación e incidencia como sector de la población con necesidades particulares y capacidades de aportación destacables en el desarrollo de la nación.

En su Programa de Acción, el PRI se compromete a promover la participación política de la juventud, garantizando sus derechos e impulsando sus aspiraciones en espacios de toma de decisiones. De igual manera, la Declaración de Principios establece con claridad la visión de total compromiso con la juventud que caracteriza al PRI, al asumirse la responsabilidad de ampliar las oportunidades para este sector de la población en todos los órdenes de la vida, para que emprendan y lleven a cabo proyectos sustentables, sociales y tecnológicos, para que se propicie su participación social y política y dispongan de espacios reales en ámbitos de toma de decisión, buscando en todo momento un México más próspero para las futuras generaciones.²

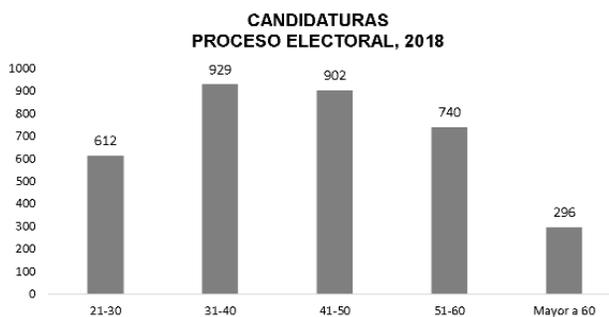
En ese tenor, se estableció con total claridad en el artículo 7 de los Estatutos del PRI, que se garantizará la equidad de género y la postulación del treinta por ciento de candidaturas jóvenes, lo cual se llevó a la práctica durante el pasado proceso electoral de 2018.

Es de relevancia destacar que actualmente no muchos jóvenes son postulados por los partidos políticos para contender por cargos de representación popular. En el proceso electoral de 2015 se registraron 4 mil 145 candidatos, tanto de representación proporcional como de mayoría relativa, que contendieron para una diputación federal, de los cuales 754 eran menores de 30 años, es decir sólo 18 por ciento³. Finalmente, sólo 24 de ellos lograron tener un espacio en el Congreso de la Unión para representar la LXIII Legislatura. Del total de diputados jóvenes, 13 fueron elegidos por mayoría relativa y 11 por representación proporcional.

En esa misma elección, se registraron 1 mil 102 suplentes jóvenes para las candidaturas de diputados federales, lo cual representa 27 por ciento del total; es decir, la cifra de

candidatos jóvenes suplentes supera por 9 puntos porcentuales el número de candidatos jóvenes propietarios. Esto indica una falta de inclusión real de los jóvenes en la toma de decisiones públicas.

Por otro lado, con base en la información del Instituto Nacional Electoral, en el pasado proceso electoral federal, se registraron 3 mil 479 candidaturas, de las cuales 612 eran mujeres y hombres menores de 30 años, es decir, 17.6 por ciento del total. Las y los candidatos menores de 40 años representan 44.3 por ciento, mientras que las candidaturas de personas mayores de 41 años representan 55.7 por ciento, tal y como se puede apreciar en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaborado con información del INE. Véase en: <https://candidaturas.ine.mx/>

De las 612 candidaturas de personas jóvenes, sólo 28 lograron obtener un lugar en el Congreso para la legislatura LXIV. De los 28 diputados jóvenes 18 fueron elegidos por representación proporcional y 10 por mayoría relativa⁴, los cuales representan sólo 5.6 por ciento del total de representantes en la Cámara de Diputados.

En esa tesitura, encontramos que mediciones de encuestas de opinión tanto de diarios de circulación nacional, así como la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas realizada por el Inegi⁵, revelan que existe desinterés de más de 80 por ciento de los jóvenes por la actividad política. Esto implica la primera gran barrera para su participación en las instituciones existentes, tal y como se puede apreciar en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaborada con información de Nación 3 2 1, Marzo 2018.

Por otro lado, los jóvenes que sí desean participar no encuentran muchos incentivos para involucrarse dentro de las actividades de los partidos políticos. Según el Índice Nacional de Participación Juvenil 2015-2016, realizado por la Asociación Civil, Jóvenes en Movimiento, mediante solicitudes de información pública a los diferentes partidos políticos en nuestro país, se pudo deducir que de todos los padrones de militantes partidarios, los jóvenes representan el 15% del total, y solo 4 por ciento de los puestos de toma de decisiones dentro de los partidos políticos son jóvenes, es decir, de los 660 puestos directivos del sistema de partidos, los jóvenes solo ocupan 24 posiciones⁶.

Lo anterior insta al Congreso de la Unión y demás órganos legislativos en las entidades federativas a establecer mecanismos y acciones objetivas para permitir una mayor participación juvenil, no solo en ámbitos de opinión y acercamiento con las instituciones del país, sino en un estadio superior, que implique posiciones firmes en la toma de decisiones, así como aportaciones que incidan directamente en la manera de gobernar y legislar en nuestro país.

Es por ello que, derivado de ese compromiso con la juventud, se pretende establecer dentro de la legislación federal, como una obligación de todos los partidos políticos en el país, la de incorporar a jóvenes en sus candidaturas a diversos cargos de elección popular; obligación que ya existe, solo por dar un ejemplo, en la Constitución Política de la Ciudad de México, en cuyo texto se incorporó la obligación de postular personas jóvenes a cargos dentro de las Alcaldías por parte de los partidos políticos, la cual fue promovida por los legisladores constituyentes del propio Partido Revolucionario Institucional.

Por lo expuesto, el suscrito somete a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se adiciona una fracción s) al artículo 25, recorriéndose las subsecuentes, en orden ascendente de la Ley General de Partidos Políticos; y se adiciona un numeral 4, al artículo 232, recorriéndose los subsecuentes, en orden ascendente de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Primero. Se adiciona una fracción s) al artículo 25, recorriéndose las subsecuentes, en orden ascendente de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue:

Ley General de Partidos Políticos

Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

a) a r)...

s) Garantizar que una de cada tres candidaturas a legisladores federales y locales se asignen a personas menores de 35 años;

t) Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la presente Ley;

u) Cumplir con las obligaciones que la legislación en materia de transparencia y acceso a su información les impone, y

v) Las demás que establezcan las leyes federales o locales aplicables.

Segundo. Se adiciona un numeral 4, al artículo 232, recorriéndose los subsecuentes, en orden ascendente de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 232.

1. a 3. ...

4. Los partidos políticos promoverán y garantizarán que una de cada tres candidaturas se asignen a personas menores de 35 años, en la postulación de candida-

tos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión y los Congresos locales.

5. El instituto y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

6. En el caso de que para un mismo cargo de elección popular sean registrados diferentes candidatos por un mismo partido político, el secretario del Consejo General, una vez detectada esta situación, requerirá al partido político a efecto de que informe al Consejo General, en un término de cuarenta y ocho horas, qué candidato o fórmula prevalece. En caso de no hacerlo se entenderá que el partido político opta por el último de los registros presentados, quedando sin efecto los demás.

Transitorio

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

Notas

1 Agencia Ejecutiva de Educación, Audiovisual y Cultura, *Participación Juvenil en la Vida Democrática, Reporte final 2013*, página 3.

Ciudad de México, a 4 de abril de 2019.— Diputado **Pablo Guillermo Angulo Briceño** (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Gobernación y Población, para dictamen.

